

Федеральное государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«СИБИРСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(Г. КРАСНОЯРСК)»

А.В. Безруков

Парламентское право России

Учебное пособие

КРАСНОЯРСК
СИБЮИ МВД РОССИИ
2011

УДК 342.53
ББК 67.400.6

Рецензенты: С.А. Авакьян – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки России, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права МГУ имени М.В.Ломоносова;
А.В. Усс – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, председатель Законодательного Собрания Красноярского края

Учебное пособие подготовлено кандидатом юридических наук, доцентом А.В.Безруковым.

Безруков, А.В.

Парламентское право России : учебное пособие / А.В. Безруков. – Красноярск : СибЮИ МВД России, 2011. – 148 с.

Учебное пособие посвящено одному из основных разделов конституционного права России – парламентскому праву, раскрывается правовая основа организации, деятельности и компетенция законодательных органов в РФ, процедура законотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях в России.

Предназначено для курсантов, студентов и слушателей Сибирского юридического института МВД России и других юридических вузов, обучающихся по специальностям 030501.65 Юриспруденция и 030505.65 Правоохранительная деятельность.

©Сибирский юридический институт МВД России, 2011.
© А.В. Безруков, 2011.

Оглавление

Введение	5
Глава 1. ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО И ПАРЛАМЕНТСКИЕ ОРГАНЫ В РОССИИ	7
1.1. Парламентское право, парламент и парла- ментаризм	7
2.2. Федеральное Собрание России: общая харак- теристика	13
1.3. Порядок выборов, структура и организация работы Государственной Думы	22
1.4. Порядок формирования, структура и органи- зация работы Совета Федерации	33
1.5. Порядок формирования, структура и органи- зация парламентов субъектов Российской Федерации	41
Глава 2. КОМПЕТЕНЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ	51
2.1. Компетенция Государственной Думы	54
2.2. Компетенция Совета Федерации	67
2.3. Компетенция парламентов субъектов Рос- сийской Федерации	87
Глава 3. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ	93
3.1. Федеральный законодательный процесс	93
3.2. Особенности законодательного процесса в субъектах Российской Федерации	117
3.3. Парламентский контроль Федерального Собрания Российской Федерации	126
Заключение	137
Список рекомендуемой к изучению литературы	140
Приложения	145

ВВЕДЕНИЕ

Конституцией РФ провозглашается, что Россия – правовое государство (ст.1). В соответствии с современной политико-правовой доктриной основным отличительным признаком правового государства является верховенство закона, превалирование принципов права, а не мотивов политической целесообразности в деятельности государства.

Как организационно-правовые основы деятельности парламента, так и процесс создания правовых норм не могут быть произвольными, субъективными, они должны базироваться на принятых и закреплённых конституционно правилах, которые государство обязано соблюдать.

В системе конституционно-правовых отношений центральное место занимают парламент и парламентские процедуры, составляющие предмет ещё формирующейся подотрасли конституционного права – парламентского права.

В Конституции России формированию, структуре и функциям Федерального Собрания посвящена глава 5, само расположение которой – вслед за главой «Президент Российской Федерации» и перед главой «Правительство Российской Федерации» – указывает на значение представительной и законодательной власти, её особого места в системе разделения властей.

Становление системы законодательства потребовало решения ряда вопросов как теоретического, так и прикладного характера. Выявились потребности разграничения правотворческих полномочий между федеративным Центром и регионами, научное осмысление проблем соотношения регионального и федерального законодательства и другие.

Конституция России наделила субъекты Российской Федерации правом осуществлять собственное законодательное регулирование. В связи с тем, что региональное законодательство существует лишь несколько лет, актуальной является проблема разработки унифицированной процедуры его создания и обеспечения его надлежащего качества.

Тема парламента и законотворчества в системе конституционного права особенно актуальна именно сегодня, когда перед государством стоит задача укрепления его правовой основы.

Учебное пособие строится по принципу «от общего к частному», сначала рассматриваются понятие, сущность, предмет парламентского права, раскрываются понятие и признаки парламента, затем правовые статусы Федерального Собрания РФ, его палат. Отдельно освещена компетенция каждой из палат российского парламента, раскрываются понятие, виды и организационные формы парламентского контроля, а также правовой статус законодательных органов власти субъектов Российской Федерации. Раскрываются понятие, проблемы реализации и стадии федерального законодательного процесса, в завершении анализируются особенности и некоторые проблемы регионального законодательного процесса, обращено внимание на законодательную практику объединенного Красноярского края.

Учебное пособие выполнено в соответствии с требованиями Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по специальности 030505.65 (023100) «Правоохранительная деятельность», утвержденного приказом Министерства образования Российской Федерации от 18 января 2001 г. №155, и специальности 030501.65 (021100) «Юриспруденция», утвержденного приказом Министерства образования Российской Федерации от 2 марта 2000 г. №686, и может быть использовано при изучении раздела «Система органов государственной власти в Российской Федерации» дисциплины «Конституционное право России» (темы «Федеральное Собрание РФ», «Законодательный процесс в Российской Федерации»), а также раздела «Парламент и парламентаризм» дисциплины «Конституционное право зарубежных стран» (тема «Высшие органы государственной власти и управления зарубежных стран. Муниципальные системы зарубежных стран»).

ГЛАВА 1

ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО И ПАРЛАМЕНТСКИЕ ОРГАНЫ В РОССИИ

1.1. ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО, ПАРЛАМЕНТ И ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Парламентское право – подотрасль конституционного права России, представляющая собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения в области правового статуса парламентских органов и законодательных процедур в Российской Федерации.¹ Некоторые авторы выделяют его материальную и процессуальную составляющие.²

В современный период представляется затруднительным рассматривать парламентское право в качестве самостоятельной полноценной отрасли российского права, по-

¹ Определение парламентского права и его выделение как подотрасли конституционного права относительно недавно сформировано в литературе См.: Парламентское право России : учебное пособие / под ред. И.М. Степановой, Т.Я. Хабриевой. М., 1999. С. 12; Парламентское право России : учебное пособие / отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург, 2008. С.6; Парламентское право России: учебник / под ред. О.Н.Булакова. М., 2006. С. 8–9.

² См.: Богданова Н.А. Парламентское право в системе конституционного права. С. 31–32; Хабриева Т.Я. К вопросу о месте российского парламентского права в системе права. С. 23; Саликов М.С. Парламентское процессуальное право – подотрасль конституционного процессуального права. С. 33–37 // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт : материалы научной конференции / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2003.

сколькx содержанию оно включено в предмет конституционного права, является его неотъемлемой частью. С.А. Авакxян справедливо отмечает, что вопрос о существовании такой отрасли права является весьма дискуссионным, многие исследователи обоснованно рассматривают проблемы российского парламентаризма в рамках конституционного права России.¹

Вместе с тем парламентское право может рассматриваться как достаточно сформированная и динамично развивающаяся отрасль права, что не противоречит его характеристике как подотрасли конституционного права. Наряду с избирательным и конституционно-процессуальным правом, парламентское право развивается в фундаментальной системе конституционного права, выступает одним из крупных его образований.

Предмет парламентского права составляют отношения в области организации и деятельности парламентских органов и учреждений. При определении структуры предмета можно взять за основу подход, предложенный А.Н. Кокотовым, который в него включает:

- общий статус и место парламентских органов в системе публичной власти и политической системе;
- состав и структуру парламентских органов, порядок их формирования (если формируются путем выборов);
- порядок деятельности парламентских органов и их структурных подразделений;
- статус парламентариев (депутатов, сенаторов) и порядок их работы;
- порядок взаимоотношений парламентских органов между собой, с другими органами власти, иными субъектами.²

Как и любая другая отрасль права, парламентское право группируется на институты.¹ Нормы парламентского пра-

¹ Авакxян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999. С. 8–9.

² Парламентское право России : учебное пособие / отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург, 2008. С. 8–9.

ва, образующие его институты, оптимальным представляется сгруппировать на материальные и процессуальные. Нормы первых определяют статус палат Федерального Собрания РФ, региональных парламентов, парламентских формирований. Нормы вторых образуют институты федерального и регионального законодательного процесса, иных парламентских процедур (парламентские слушания, парламентские расследования, запросы и др.).²

Что касается методов парламентского права, то оно использует те же приемы, способы правового регулирования, что и иные отрасли публичного права. В правовом закреплении деятельности парламентских органов и депутатского корпуса используются в разных сочетаниях методы дозволения, запрета, обязывания, императивное и диспозитивное начала, исчерпывающее и рамочное, стимулирующее и ограничительное, материальное и процессуальное регулирование.

Однако нельзя не согласиться с тем, что в парламентском праве, в отличие от конституционного права, где доминируют императивные методы регулирования, используются также и координирующие способы воздействия, во многих случаях стимулирующие применение разнообразных согласительных процедур.³

Ключевое место в системе парламентского права занимают органы законодательной власти. Основным законодательным органом в системе парламентского права является парламент.

По общему правилу парламент рассматривается в литературе как высший коллегиальный представительный орган государственной власти, состоящий из одной или нескольких палат, основной задачей которого является разработка и

¹ В литературе предлагаются различные группировки и классификации таких институтов; в структуре парламентского права выделяют также общую и особенную части, что пока представляется преждевременным.

² См.: Саликов М.С. Указ. соч. С. 33–37.

³ См.: Волкова Н.С., Хабриева Т.Я. Правовые позиции Конституционного Суда РФ и парламент : монография. М., 2005. С 12–13.

принятие законов в интересах населения и государства. Однако нельзя забывать и о других, помимо законотворческой, важных функциях парламента, среди которых – представительная, контрольная, организационная функции.

Важнейший признак парламента – представительность, поскольку он осуществляет свои полномочия, вступая в отношения представительства. По сути, это такие общественные отношения, в которых одна из сторон в собственных интересах (интересах других лиц) передает другой стороне (сторонам) прямо или косвенно определенные права, возлагает на нее (них) обязанности, полномочия, ответственность.¹

Обратим внимание еще на два важных признака парламента – это *высший и единственный орган законодательной власти*. Эти признаки можно безусловно отнести лишь к унитарным государствам, без наличия автономных образований, где установлена единая система высших органов государственной власти. Во-первых, в автономных образованиях в унитарном государстве, в субъектах федерации имеются представительные органы, принимающие законы. Следовательно, в таком случае можно вести речь о вертикальном разделении законодательной власти в государстве на два уровня – общегосударственный и региональный. Во-вторых, при анализе признака высшего законодательного органа важно учитывать как структуру законодательной власти конкретного государства, так и характер взаимоотношений общегосударственных и региональных представительных органов, которые, как правило, имеют собственную компетенцию и не находятся в иерархических отношениях в отличие от органов исполнительной власти.

Другой вопрос, когда в государстве четко установлена иерархия между парламентом (главным законодательным органом) и находящимся под его контролем «вторичным» законодательным органом, который создается парламентом и не избирается непосредственно гражданами, чтобы он не мог противопоставить себя парламенту. Иерархия выража-

¹ См.: Парламентское право России : учебное пособие / отв. ред. А.Н. Кокотов. С.23–27.

ется в праве парламента делегировать «малому парламенту» вопросы для принятия решения по ним в форме закона, а также в праве парламента в любое время отменять решения «малого парламента», исправлять их (Италия, Испания).

Среди признаков современного парламента в демократическом государстве выделяют: верховный орган государства; созданный на основе того или иного способа представительства народа; выражающий его суверенную волю; принимающий акты высокой юридической силы – законы; формирующий некоторые государственные органы и участвующий в назначении ряда высших должностных лиц; осуществляющий контроль за деятельностью исполнительных органов государственной власти.¹

По справедливому утверждению И.В. Гранкина, законодательные органы должны обладать рядом признаков (как Федеральное Собрание РФ, так и законодательные органы субъектов Российской Федерации): властность (признак, производный от права российского народа на власть); самостоятельность (основанная на принципе разделения властей); выборность; коллегиальность (это коллективные органы, легитимные принимать решения лишь при наличии определенного числа членов депутатского корпуса); народная представительность (обусловленная фактом выборности населением); парламентарность (признак, обусловленный порядком формирования, внутренней структурой и содержанием деятельности); наличие системообразующего признака (данный признак предполагает, что законодательные органы принимают законы, которые являются правовой базой для создания систем исполнительных и судебных органов, обеспечивают назначение их руководителей и других должностных лиц).²

Возможно выделение дополнительных признаков. Так, А.А. Амиантов к признакам парламента наряду с избираемостью народом относит также его приоритетное положение

¹ См.: Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008. С. 193–195.

² См. подр.: Гранкин, И.В. Основные признаки законодательных органов // Конституционное и муниципальное право. 2007. №5.

ние в отношениях с исполнительной властью и социальную и политическую неоднородность по составу; Ж.И. Овсепян – наличие непосредственных предметно определенных (или дискреционных), а не производных полномочий, соблюдение надлежащей правовой процедуры, многопартийность.

Традиционно к основным *функциям парламента относят:*

– *представительную.* Парламентарии представляют интересы граждан соответствующей территории, отражая, таким образом, мнение большинства общества;

– *законодательную.* Только парламент может принимать законодательные акты, обязательные для исполнения и имеющие вид федеральных законов. Еще Монтескье и Руссо обосновали верховенство законов тем, что они суть акты общей воли народа и регулируют наиболее важные, типичные и устойчивые общественные отношения;

– *контрольную.* Парламент, в лице особого органа, осуществляет контроль над бюджетными потоками, денежной политикой; по запросам отдельных депутатов проводятся проверки.

В числе классификаций парламентов выделяют их разновидности по следующим критериям:

– по структуре: однопалатный (Дания, Швеция, как правило, унитарные государства) и двухпалатный парламент, который состоит из верхней и нижней палат (Россия, США, Франция);

– по характеру закрепленной в конституциях законодательной компетенции:

а) парламенты с неограниченной компетенцией – парламенты, юридически обладающие правом принимать законы по любым вопросам (Великобритания, Испания, Италия, Ирландия, Греция, Япония, Швеция);

б) парламенты с ограниченной компетенцией – в эту группу входят парламенты преимущественно федеративных государств, чьи конституции четко разграничивают право федерации и ее субъектов (США, Франция);

в) парламенты с относительно ограниченной законодательной компетенцией – рамки ограниченной законодатель-

ной компетенции довольно подвижны и имеется совместная законодательная компетенция федерации и ее субъектов.

Вместе с тем нельзя отождествлять понятия «парламент» и «парламентаризм», поскольку первый является необходимым условием и частью второго. Если существование парламент без явления парламентаризма возможно, то парламентаризм немислим без парламента.

Парламентаризм является порождением деятельности парламентских органов, рассматривается в научной литературе как конституционный принцип, как режим организации государственной власти, как конституционная ценность, как особая система государственного руководства обществом, основанная на принципе разделения властей при ведущей роли парламента. Именно из последнего определения и следует исходить при характеристике парламентаризма.¹

2.2. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИИ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Парламент как государственно-правовой институт имеет многовековую историю, однако в отличие от многих европейских стран, где парламентские традиции складывались веками, в России первое представительное учреждение парламентского типа (в новейшем понимании этого термина) было создано лишь в 1906 г. Нижней палатой первого российского парламента стала Государственная Дума, верхней – Государственный Совет. Государственная Дума и Государственный Совет имели равные законодательные права. На рассмотрение императора представлялись только законопроекты, одобренные обеими палатами парламента.

¹ См.: Авакьян С.А. Парламентаризм в России: идеи и решения // Вестник МГУ. Серия «Право». 2006. №2. С.15–20; Парламентское право России : учебное пособие / под ред. И.М. Степановой, Т.Я. Хабриевой. С. 35–40; Парламентское право России : учебное пособие / отв. ред. А.Н. Кокотов. С.47–49.

Всего до революции проработали 4 состава Государственной Думы, однако они дискредитировали себя в процессе развития политической борьбы между создаваемыми партиями, а также царизмом, и в большинстве своем были распущены.

Государственная Дума имела некоторые законодательные функции, но стать подлинным парламентом страны так и не смогла, во-первых, в силу возлагавшихся на нее действовавшими тогда Основными законами полномочиями, противоречившими принципу разделения властей (распорядительные и некоторые контрольные полномочия), и, во-вторых, в силу фактически существовавшего вертикального подчинения представительных органов страны, совершенно не свойственного парламентским представительным органам.

В ходе Февральской и Октябрьской революций 1917 г. сложилась новая система представительной власти. Ею стали Советы, провозглашенные полновластными и единовластными органами народного представительства. Политическая доктрина того периода допускала разделение функций органов управления, но полностью отрицала принцип разделения властей. На деле же Советы занимали подчиненное положение, уступив приоритет органам партийно-политического руководства обществом и государством. Так, за период 1930–1988 гг. Верховный Совет СССР принял на сессиях лишь 1% всех действовавших законов; в основном он утверждал (списком и единогласно) решения, введенные в действие указами Президиума Верховного Совета.¹

Политическая эволюция советской формы народного представительства предопределила переход к парламентской форме, основанной на принципе разделения властей.

Большую часть советского времени Верховный Совет РСФСР был однопалатным и насчитывал в своем составе, согласно Конституции РСФСР 1978 г., 975 депутатов, избравшихся по избирательным округам с равной численностью населения.

¹ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации./ под ред. В.В. Лазарева. М. 2001. С. 472.

В ходе конституционной реформы 1988–1990 гг. была учреждена двухэтажная парламентская система, включавшая Съезд народных депутатов и формируемый им двухпалатный Верховный Совет.¹

Тем самым до принятия Конституции РФ 1993 г. в Российской Федерации существовал двухпалатный высший представительный орган государственной власти – Верховный Совет РСФСР, две его палаты назывались Совет Республики и Совет Национальностей и различались лишь порядком формирования.

Однако на деле парламент функционировал как однопалатный орган, поскольку большая часть компетенции Верховного Совета осуществлялась совместно обеими палатами, и весьма серьезную роль играли общие для всего Верховного Совета органы: Председатель Президиума Верховного Совета и Президиум Верховного Совета.

Анализ конституционных проектов Конституции РФ – группы под руководством С.М. Шахрая, демократов (А.А. Собчак, Г.Х. Попов) и президентский проект – показывает, что заложенные в основу Конституции России предложения политических деятелей и в большей мере президентский проект предопределили наименование палат Федерального Собрания – Государственная Дума и Совет Федерации. Хотя впервые данное понятие появилось в постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 июля 1990 г. «О Федеративном Договоре»².

После осуществления конституционной реформы в конце 1993 г. органы советской власти прекратили свою работу как на общегосударственном уровне (Съезд, Верховный Совет), так и в большинстве субъектов Федерации. В стране произошли известные конституционные преобразования, оценки которых не имеют единства в литературе.³

¹ См.: Авакьян С.А. Совет Федерации: эволюция и перспективы // Федерализм. 2003. №1. С. 128–133.

² Аналогичный орган действовал и в СССР как совещательный орган при Президенте Союза (ст. 127.8 союзной Конституции).

³ См.: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000.

Конституция Российской Федерации закрепила статус двухпалатного парламента России, действующего на федеральном уровне – Федерального Собрания Российской Федерации. На региональном уровне функционируют законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации.

Федеральное Собрание осуществляет свою деятельность на основе Конституции РФ, федеральных законов и общих принципов демократического правового государства.

Структура Федерального Собрания РФ обусловлена федеративным характером нашего государства, сущностными признаками этого органа и особенностями его формирования, а также основными направлениями его деятельности.

Статус Федерального Собрания закреплён в главе 5 Конституции РФ. Рассматривать конституционный статус российского парламента можно лишь в тесной связи с принципиальными положениями Конституции РФ (ст.ст.10, 11). Из сферы ведения Федерального Собрания исключены распорядительные и исполнительные полномочия, характерные для Верховного Совета России, оно не имеет общих органов управления (как Президиум ВС РСФСР), каждая палата имеет свои структуру и компетенцию.

Федеральное Собрание не является вышестоящим органом для представительных органов в России и его правовой статус также закрепляется в законодательстве (предметном и отраслевом) и в регламентах его палат. Раздельная компетенция позволяет работать палатам системно, организовано и ответственно, стабилизирует и создает условия для последовательного прохождения законодательного процесса и самостоятельного решения государственных вопросов каждой палатой парламента.

Следует заметить, что в нашем обществе сохраняется определенное недоверие к представительным органам государственной власти вообще и к парламенту в частности, являющееся следствием той политической борьбы, которая предшествовала принятию действующей Конституции. В обществе остаются силы, которые не прочь отказаться от

парламента как важнейшего демократического института или превратить его в послушную, не играющую самостоятельной роли ассамблею. Однако такие устремления наталкиваются на ряд противодействующих факторов. Многие представители политических кругов страны отдают себе отчет в том, что полная дискредитация парламента может сильно подорвать складывающиеся политико-идеологические устои молодой российской демократии.

Если с точки зрения политической значимости парламент сегодня обесценен в глазах значительной части населения страны, то этого нельзя сказать о его идеологической роли.

Парламент выступает и своего рода «переходным мостиком» от гражданского общества к государству, выражает интересы общества и государства, состоит из народных представителей. Именно система представительных органов позволяет обществу в лице его граждан и государству эффективно взаимодействовать и интегрироваться.

Вследствие взаимодействия всех этих факторов развитие российского парламентаризма идет сложным, во многом противоречивым путем.

Согласно Конституции РФ (ст.94), Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Конституционно-правовой статус Федерального Собрания определяют совокупность юридических норм (институтов), содержащихся в Конституции РФ, регламентах палат парламента, других законодательных актах, характеризующих его место и роль в системе органов государственной власти.

В ст.94 Конституции РФ указывается, что Федеральное Собрание – представительный орган Российской Федерации. Тем самым устанавливается, что формой государства является представительная, то есть опосредованная выборами, парламентская демократия, в условиях которой формирование политической воли народа возлагается на народное представительство, самостоятельно принимающее наиболее ответственные решения.

Представительная функция является приоритетной, поскольку, во-первых, реализуется как через законодательную сферу, так и посредством иных сторон деятельности парламента; во-вторых, представительские полномочия заставляют рассматривать активность парламента как способ реализации коллективного права народа на власть (ст. 3 Конституции РФ); в-третьих, представительство реализуется в весьма усложненной законодательной процедуре, которая нацелена на выработку компромиссного решения и обусловлена снятием социального напряжения и легитимацией государственного аппарата. Представительство как центральная функция парламента должно выражать интересы большинства в обществе, а не только самого парламентарского большинства, и обеспечивается в его повседневной деятельности.¹

Федеральное Собрание характеризуется и как законодательный орган Российской Федерации. В передаче парламента законодательной власти реализуется принцип народного суверенитета как основы конституционного строя.

Признание Федерального Собрания органом законодательной власти означает вместе с тем, что ни один закон Российской Федерации не может быть издан, если он не рассмотрен и не одобрен парламентом, а сам парламент обладает полной и ничем не ограниченной в рамках полномочий Российской Федерации и ее Конституции компетенцией в сфере законодательства.²

Будучи законодательным органом, Федеральное Собрание исполняет и некоторые контрольные функции, в первую очередь контроль за исполнительной властью. Наличие контрольных полномочий является неотъемлемым признаком законодательной власти (а соответственно и Федерального Собрания РФ).

¹ Кокотов А.Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура // Правоведение. 2001. №1. С. 54–56.

² См. подр.: Безруков А.В., Пунтус С.А. Федеральное Собрание Российской Федерации : учебное пособие. Красноярск, 2008.

Согласно ст.95 Конституции, Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы.

В Федеральном Собрании палаты самостоятельно и раздельно решают в соответствии с Конституцией РФ вопросы, относящиеся к их ведению. Конституция РФ устанавливает (ст.100), что палаты могут собираться совместно лишь для заслушивания посланий Президента России, посланий Конституционного Суда Российской Федерации и выступлений руководителей иностранных государств.

Более того, Конституция предусматривает различную компетенцию для каждой из палат, обеспечивая тем самым действие системы «сдержек и противовесов» в деятельности Федерального Собрания. В этой системе Совету Федерации отводится роль своего рода «тормоза» по отношению к Государственной Думе, призванного предотвратить возможность установления в Российской Федерации «тирании большинства», завоеванного на выборах в Государственную Думу теми или иными политическими силами.

Идея представительства всего населения Российской Федерации заложена в Государственной Думе, а Совет Федерации, часто именуемый верхней палатой, состоит из членов, представляющих интересы субъектов Российской Федерации. Совет Федерации призван выражать интересы местностей, региональные мнения и чаяния. Вместе с тем Совет Федерации – государственный орган всей Федерации. Его решения и другие волеизъявления адресуются не тем или иным субъектам Российской Федерации, а государству в целом, то есть всей России.

Федеральное Собрание не обладает собственными полномочиями, подобное приводит к тому, что определение его как самостоятельного органа государственной власти не является абсолютным. По сути, самостоятельными органами являются его палаты – Государственная Дума и Совет Федерации, а «...юридическая самостоятельность Федерального

Собрания как государственного органа носит фиктивный характер...»¹.

Базовые характеристики Федерального Собрания России дал Конституционный Суд РФ, отметив при этом двойственность представительства российского парламента: народное, с одной стороны, и субъектов Федерации – с другой.²

В основе порядка образования и деятельности Федерального Собрания лежат принципы: разделения властей, федерализма, многопартийности, раздельного и самостоятельного функционирования палат, коллегиальности.

Конституция РФ (ст.10, 11) устанавливает, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Федеральному Собранию Российской Федерации не принадлежит вся полнота государственной власти. Оно олицетворяет лишь одну из ветвей власти – законодательную, то есть в основе образования и деятельности Федерального Собрания лежит принцип разделения властей.

Принцип федерализма проявляется в том, что Федеральное Собрание формируется с учетом особенностей федеративного устройства России. Его двухпалатная структура позволяет достаточно полно и своевременно реагировать на особенности развития Федерации и ее частей, обеспечивать интересы полиэтничной России.

Е.И. Колюшин полагает, что принцип федерализма проявляется даже в порядке работы Совета Федерации – например, при голосовании по доверенности за другого члена

¹ См.: Колюшин Е.И. Пути реформирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. №4; Безруков А.В., Пунтус С.А. Указ. соч. С.14–20.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. №2. Также см.: Волкова Н.С., Хабриева Т.Я. Правовые позиции Конституционного Суда РФ и парламент : монография. М., 2005. С. 60–68.

Совета Федерации от того же субъекта Российской Федерации, блокирование одобрения закона по умолчанию и др.

Принцип многопартийности означает возможность участия политических партий в формировании и деятельности Федерального Собрания. Это – соперничество в предвыборной борьбе за депутатские мандаты, создание партийных фракций, участие в прениях, отстаивание своих позиций и взглядов, голосование в соответствии с установками своих партийных органов и др.

В Федеральном Собрании палаты самостоятельно и раздельно решают в соответствии с Конституцией Российской Федерации вопросы, относящиеся к их ведению, что характеризует принцип раздельного заседания палат. Как уже отмечалось, палаты парламента собираются совместно лишь в ряде случаев (ст.100 Конституции РФ).

Принцип коллегиальности характерен для деятельности всех представительных органов. По мнению О.Н. Булакова, коллегиальность представительной власти проявляется не только в многочисленности ее членов (депутатов, сенаторов), но и в структуре – в двухпалатности.¹

Кроме того, Федеральное Собрание РФ осуществляет свою деятельность на основе принципов законности; непрерывности деятельности; открытого характера; выборности; идеологического и политического многообразия и др.

Важно обратить внимание на непрерывность деятельности Федерального Собрания РФ, что гарантируется рядом конституционных положений: строгой регламентацией периода и порядка формирования палат парламента; периодической ротацией Совета Федерации и невозможностью его роспуска; отсутствием перерыва между сроками полномочий Государственной Думы прежнего и нового созывов; запретом роспуска Государственной Думы в определенных Конституцией РФ случаях.²

Актуальными проблемами российского парламентаризма остаются способы формирования (выборы, назначение) и

¹ См.: Парламентское право России. С. 44.

² См.: Волкова Н.С., Хабриева Т.Я. Указ соч. С. 63–65.

модернизации деятельности палат парламента, их роль в формировании Правительства РФ, усиление парламентского контроля, профессиональной подготовки депутатского корпуса и повышение авторитета российского парламента.

Таким образом, Конституция РФ предусматривает самостоятельный статус и различную компетенцию каждой из палат российского парламента, что не исключает форм их совместной деятельности и сотрудничества в целях совершенствования законодательной власти в России.

1.3. ПОРЯДОК ВЫБОРОВ, СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

Согласно Конституции РФ (ст.95, 96) Государственная Дума состоит из 450 депутатов и избирается сроком на пять лет. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается федеральным законом.

Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению.

Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по пропорциональной избирательной системе.

В соответствии с Федеральным законом от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы» территория государства объявляется единым избирательным округом. Политические партии выдвигают списки своих кандидатов (не более 600 человек). Избиратель голосует за один из таких списков. Победа в этом случае пропорциональна числу

голосов, поданных за соответствующий список избирательного объединения, причем подсчет ведется по спискам, набравшим более 7%.

Законодатель демократизировал процедуру выборов депутатов Государственной Думы и установил, что до распределения депутатских мандатов осуществляется *передача депутатских мандатов федеральным спискам, получившим менее 7%, но более 5% голосов избирателей*, при этом, список получивший менее 7%, но не менее 6% в голосов избирателей получает 2 мандата, а список, получивший менее 6%, но не менее 5% голосов избирателей – 1 мандат.

Вслед за передачей осуществляется распределение депутатских мандатов. *К распределению депутатских мандатов допускаются партийные списки, преодолевшие 7%-ый заградительный барьер, при условии, что их не менее двух и в совокупности они набрали 60% голосов избирателей, принявших участие в выборах.*

Законом установлен следующий порядок участия депутатских списков в распределении мандатов:

– если не менее, чем за два федеральных списка, каждый из которых получит больше 7%, было подано в совокупности более 60% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, то только эти списки допускаются к распределению депутатских мандатов (то есть те, кто набрал меньше 7%, не допускаются);

– если за списки, каждый из которых получил 7% и более, подано в совокупности меньше 60%, то допускаются списки, получившие 7% и более, а также последовательно в порядке убывания числа поданных голосов избирательные списки, которые получили менее 7%, до того как общее число голосов избирателей, поданных за списки, допущенные к распределению депутатских мандатов, не превысит в совокупности 60% голосов избирателей, принявших участие в голосовании;

– если за 1 федеральный список подано более 60% голосов, а остальные получили менее 7%, к участию в распределении депутатских мандатов допускается также еще один

список, который получил наибольшее число голосов избирателей.

Далее сумма голосов, поданных за списки тех объединений, которые оказались допущенными к распределению мандатов, делится на 450, то есть на общее число мандатов по федеральному округу. Полученный результат называют избирательным частным. Затем число голосов, полученных каждым федеральным списком, делится на указанное избирательное частное. Полученная целая часть – число депутатских мандатов данного объединения. Если при этом остаются нераспределенные мандаты, производится вторичное их распределение. Они передаются по одному тем объединениям, у которых оказывается наибольшая дробная часть (остаток) при произведенном выше делении на индивидуальное частное. При равенстве дробных частей преимущество отдается тому федеральному списку, за который подано большее число голосов.

Внутри отдельного списка избранными считаются в первую очередь, кандидаты из центральной части в порядке их очередности в списке. Оставшиеся мандаты распределяются между региональными группами пропорционально собраным в регионе голосам избирателей. Внутри регионального списка распределение осуществляется также согласно очередности расположения кандидатов в списке.

Государственная Дума собирается на первое заседание *на 30-й день* после избрания. Президент РФ может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока.

Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат. В дальнейшем до избрания Председателя Государственной Думы или заместителя Председателя на ее заседаниях поочередно председательствуют представители всех депутатских объединений по согласованию между ними.

Деятельность Государственной Думы основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, свободного обсуждения и коллективного решения во-

просов. Заседания Государственной Думы проводятся, открыто, хотя палата вправе проводить и закрытые заседания.

Порядок деятельности Государственной Думы определяется Конституцией РФ и Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, принятым постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г.

Анализируя ч.4 ст.101 Конституции РФ, предусматривающую, что каждая из палат Федерального Собрания принимает свой регламент, Е.И. Козлова указывает:

1) принятие регламента является обязательным для осуществления полномочий палаты;

2) принятие единого (общего) регламента Федерального Собрания не предусмотрено;

3) регламент – это внутренний акт палаты со специфической сферой регулирования отношений внутри палаты, отношений организационного и процедурного характера.¹

В отношении регламента Государственной Думы (как и Совета Федерации) идет спор о его правовой природе. Так, ряд авторов считают регламенты палат Федерального Собрания корпоративными актами, имеющими исключительно внутриорганизационное значение и не обладающими статусом нормативно-правового акта, однако представляется, что они все же являются нормативно-правовыми актами.

Государственная Дума тайным голосованием с использованием бюллетеней избирает из своего состава Председателя, первого заместителя и заместителей Председателя. Вместе с тем Государственная Дума может принять решение о проведении открытого голосования.

Вопрос о числе заместителей Председателя решается Государственной Думой.

Председатель Государственной Думы ведет заседания палаты; ведает ее внутренним распорядком; организует работу Совета Государственной Думы; осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата Государственной Ду-

¹ См.: Козлова Е.И. Правовая природа регламентов палат Федерального Собрания // Ученые записки : сборник научных трудов. Вып. 1(3). Ростов-на-Дону, 2002. С.105–108.

мы; назначает на должность и освобождает должности Руководителя Аппарата Государственной Думы с согласия Совета Государственной Думы; представляет палату во взаимоотношениях с другими государственными органами, общественными объединениями, а также с парламентами зарубежных государств и в международных парламентских организациях; участвует в согласительных процедурах для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов Федерации; издает распоряжения по вопросам, отнесенным к его компетенции, которые могут быть отменены Государственной Думой, и др.

Заместители Председателя Государственной Думы по поручению Председателя ведут заседания палаты, замещают Председателя в его отсутствие, решают другие вопросы внутреннего распорядка деятельности палаты согласно распределению обязанностей между ними.

Для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой, депутаты Государственной Думы образуют фракции.

Согласно статье 16 Регламента Государственной Думы фракцией является объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе. Во фракцию входят депутаты Государственной Думы, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов.

Фракция избирает из своего состава руководителя и его заместителя (заместителей). Данное объединение депутатов может образовывать руководящий орган (руководящие органы). В составе фракции численностью более 100 депутатов Государственной Думы могут создаваться внутрифракционные группы. Численность внутрифракционной группы не может составлять менее 50 депутатов Государственной Думы. Ее руководителем является первый заместитель руководителя фракции.

Правовой основой деятельности фракции является не только федеральное законодательство (Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О политических партиях»), но и положение о фракции.

Регистрацию фракции осуществляет Временная комиссия Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы. После прекращения полномочий Временной комиссии Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы учет изменений в составах фракций и положениях о фракциях осуществляет Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

Депутат Государственной Думы вправе состоять только в одной фракции. Он вправе выйти из состава фракции, подав в Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы письменное заявление о выходе из состава фракции, что влечет досрочное прекращение его депутатских полномочий.

Для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты создается Совет Государственной Думы. Членами Совета с правом решающего голоса являются Председатель Государственной Думы, все его заместители. В работе Совета могут принимать участие с правом совещательного голоса председатели комитетов или по их поручению представители комитетов.

Если фракция имеет в Совете Государственной Думы только одного представителя, то в отсутствие по уважительной причине такого представителя в заседании Совета может принимать участие с правом решающего голоса руководитель указанной фракции. В случае отсутствия по уважительной причине и руководителя фракции по его письменному поручению в заседании Совета Государственной Думы может принимать участие с правом решающего голоса его заместитель.

Совет Государственной Думы:

- формирует проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию;
- созывает внеочередные заседания палаты и определяет даты их проведения;
- назначает соответствующий комитет Государственной Думы ответственным за подготовку законопроекта к рассмотрению Государственной Думой;
- направляет законопроект, подготовленный комитетом для рассмотрения Государственной Думой и материалы к нему соответствующим должностным лицам;
- принимает решение о проведении парламентских слушаний;
- принимает решение о награждении Почетной грамотой Государственной Думы;
- решает иные вопросы организации работы Государственной Думы в соответствии с ее Регламентом.

Государственная Дума образует из числа депутатов палаты комитеты и комиссии Государственной Думы. Причем такие подразделения палаты формируются по профессиональному критерию, и они должны занимать ведущее место в парламенте, что пока относится к фракциям.

Комитеты Государственной Думы по вопросам, отнесенным к их ведению:

- а) осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Государственной Думой;
- б) осуществляют подготовку заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение Государственной Думы;
- в) в соответствии с решением палаты подготавливают запросы в Конституционный Суд Российской Федерации;
- г) в соответствии с решением Совета Государственной Думы, поручением Председателя Государственной Думы осуществляют подготовку проектов постановлений Государственной Думы о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный Суд РФ;

д) организуют проводимые Государственной Думой парламентские слушания;

е) дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;

ж) решают вопросы организации своей деятельности.

Комитеты формируются, как правило, на основе принципа пропорционального представительства фракций. Численный состав каждого комитета определяется Государственной Думой, но, как правило, не может быть менее 12 и более 35 депутатов палаты

Что касается комиссий, то их деятельность ограничена определенным сроком или конкретной задачей.

Правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности палаты осуществляет Аппарат Государственной Думы.

Аппарат палаты является постоянно действующим органом Государственной Думы, осуществляющим правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности депутатов, депутатских объединений, Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий, Председателя, первых заместителей Председателя, заместителей Председателя, Руководителя Аппарата Государственной Думы, работников Аппарата.

Структурными подразделениями Аппарата являются:

– секретариаты Председателя Государственной Думы, его заместителей;

– аппараты фракций;

– аппараты комитетов и комиссий;

– Секретариат Руководителя Аппарата и его заместителей;

– управления и другие структурные подразделения.

Фракции осуществляют подбор и расстановку кадров своих аппаратов, руководство и контроль их деятельности, а также определяют функциональные обязанности сотрудни-

ков аппаратов в соответствии с заключенными с ними трудовыми договорами (контрактами).

Государственная Дума собирается на весеннюю и осеннюю сессии в соответствии с распорядком работы депутатов Государственной Думы на соответствующую сессию, утвержденным постановлением Государственной Думы.

Решением палаты на ее заседания могут быть приглашены представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым Государственной Думой законопроектам и другим вопросам. Представители средств массовой информации могут присутствовать на заседаниях палаты при условии их аккредитации в Государственной Думе.

Государственная Дума может принять решение о проведении закрытого заседания. Оно принимается большинством голосов от числа депутатов Государственной Думы, принявших участие в голосовании.

Существует определенный круг лиц, который может присутствовать на любом заседании Государственной Думы. К ним относятся: Президент и его полномочный представитель в Государственной Думе; Председатель Совета Федерации; члены Совета Федерации; Председатель и члены Правительства; полномочный представитель Правительства; судьи Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда России; Председатель и аудиторы Счетной палаты и его заместители; Уполномоченный по правам человека; Генеральный прокурор; Председатель Центральной избирательной комиссии. Иные лица могут присутствовать на закрытых заседаниях палаты только по специальному приглашению.

Учитывая сессионный порядок деятельности Государственной Думы, следует отметить, что она действует в соответствии с принципом континуитета, то есть все вопросы, которые не были рассмотрены в ходе сессии, на следующей сессии продолжают рассматриваться с того момента, на котором были приостановлены (в США, например, наоборот

действует принцип дисконтинуитета). Принцип континуитета применяется и для Государственной Думы нового созыва (ст.220 Регламента Государственной Думы).

Деятельность Государственной Думы планируется. Заседания Государственной Думы проходят по вторникам, средам и пятницам. Заседание Государственной Думы начинается с регистрации присутствующих депутатов, которую проводит председательствующий. Заседание является правомочным, если на нем присутствует большинство от общего числа депутатов палаты. Регистрация осуществляется после каждого перерыва в заседании палаты.

Решения Государственной Думы принимаются на ее заседаниях открытым или тайным голосованием.

Голосование на заседании Государственной Думы осуществляется с использованием электронной системы подсчета голосов, без использования электронной системы, с использованием бюллетеней и путем опроса депутатов Государственной Думы.

Постановление Государственной Думы принимается большинством голосов от общего числа депутатов, если иной порядок не предусмотрен Конституцией РФ.

По процедурным вопросам решение принимается большинством голосов депутатов, принявших участие в голосовании, если иной порядок не предусмотрен Регламентом Государственной Думы.

Важной функцией Государственной Думы является утверждение (отклонение) кандидатуры Председателя Правительства РФ. Однако Государственная Дума подлежит роспуску, если с третьего раза не утвердит одну из кандидатур, представленных главой государства.

Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ в случаях, предусмотренных ст.111 и ст. 117 федеральной Конституции:

– трехкратного отклонения Государственной Думой представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации (ч.4 ст.111);

– повторного выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации (ч.3 ст.117);

– отказа Государственной Думы в доверии Правительству Российской Федерации (ч.4 ст.117).

Но при этом на конституционном уровне закреплены ограничения к подобному правомочию главы государства.

Согласно ст.109 Конституции РФ Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным ст.117 Конституции, в течение года после ее избрания.

Государственная Дума не может быть распущена с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации.

Кроме того, Государственная Дума не может быть распущена в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ (ч.5 ст.109), а также в период исполнения обязанностей Президента РФ Председателем Правительства РФ (ч.3 ст.92).

Следует признать, что роспуск Государственной Думы не является безусловной мерой конституционной ответственности как следствия конституционного правонарушения. Основания роспуска парламента России не связаны с деликтами. Более правильным будет считать роспуск Государственной Думы мерой конституционно-правового принуждения; правовым способом преодоления конституционного конфликта.

При роспуске Государственной Думы Президент назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска.

В соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 1999 г. №15-П¹ роспуск Государственной Думы Президентом РФ означает прекращение, начиная с момента назначения даты новых выборов, осуществления Государственной Думой предусмотренных Конституцией России полномочий по принятию

¹ По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 1999 г. №15-П.

законов, а также иных ее конституционных полномочий, которые реализуются путем принятия решений на заседаниях палаты. При этом исключается осуществление указанных полномочий Государственной Думой Президентом РФ, Советом Федерации, другими органами государственной власти.

Институт самороспуска федерального парламента, предусмотренный законодательством многих зарубежных стран, в России отсутствует.

Таким образом, Государственная Дума есть самостоятельная составляющая российского парламента, принимающая важнейшие государственные решения, осуществляющая парламентский контроль и взаимодействующая с другими государственными органами.

1.4. ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ, СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

В главе 5 Конституции РФ заложены общие принципы формирования состава палат Федерального Собрания: согласно ст. 95 Конституции РФ в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации – по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти субъектов РФ. В части 2 ст. 96 Конституции указывается, что порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным законом.

За короткую историю российского парламентаризма процедура формирования Совета Федерации претерпела несколько кардинальных изменений. Первый его состав был сформирован на основании Указа Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 г. №1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания» путем выборов двух депутатов от каждого субъекта Российской Федерации по мажоритарной системе по двухмандатным избирательным округам, образуемым в рамках границ соответствующих субъектов Российской Федерации.

По истечении двухгодичного срока первого созыва Совета Федерации, установленного Переходными положения-

ми Конституции РФ, вновь встал вопрос о принципе его формирования. Вокруг этой проблемы развернулась острая политическая борьба. В результате буквально в последние дни истекающих полномочий Государственной Думы был принят Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», в котором предусматривалось, что членами Совета Федерации являются по должности руководители законодательного и высшего исполнительного органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Практика лет реализации данного федерального закона выявила как положительные стороны, так и недостатки «должностного» принципа формирования Совета Федерации. С одной стороны, в состав Совета Федерации вошли политики и государственные деятели, знающие проблемы и потребности регионов Российской Федерации и несущие непосредственную ответственность за решение экономических и социальных проблем. Получив высокий федеральный статус, руководители регионов приобрели возможность непосредственно влиять на деятельность Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств.

С другой стороны, «должностной» принцип формирования Совета Федерации в целом не отвечал принципу разделения властей (ст. 10, 11, 92 Конституции РФ) и не способствовал законодательному профессионализму. Членам Совета Федерации, отрывающимся на 2–3 дня от основной работы в регионах, порой было просто некогда вникнуть в сложную «законодательную материю», а высокий федеральный статус нередко использовался ими для давления на федеральные органы власти с целью защиты не всегда законных «местных интересов».

В действующем законе кардинально изменен прежний порядок формирования Совета Федерации. В целом концепция закона приемлема, поскольку не вызывает сомнений необходимость повышения профессионализма Совета Федерации и закон содержит в себе целый комплекс мероприятий, направленных на достижение этой цели.

Статья 2 Федерального закона от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации» устанавливает, что представитель от законодательной власти субъекта Федерации *избирается по предложению спикера регионального парламента в состав Совета Федерации представительным органом государственной власти субъекта России* (в двухпалатных парламентах избирается поочередно, от каждой из палат, на половину срока полномочий соответствующей палаты, кандидатуры вносятся поочередно председателями соответствующих палат), а при формировании законодательного органа субъекта Российской Федерации путем ротации – на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Причем законодатель оставляет возможность группе депутатов численностью не менее 1/3 от общего числа депутатов регионального парламента внести на рассмотрение этого органа альтернативные кандидатуры.

Представитель в Совете Федерации от исполнительной власти в соответствии со ст. 4 закона *назначался главой исполнительной власти на срок его полномочий* при условии, если две трети от общего числа депутатов парламента субъекта России не проголосуют против назначения данного представителя в Совете Федерации на очередной или внеочередной сессии.

Полномочия члена Совета Федерации начинались со дня подтверждения полномочий решением верхней палаты и прекращались с момента подтверждения полномочий палатой нового члена Совета Федерации (ст.9 закона). И практика знала примеры, когда палата месяцами не рассматривала вопрос о подтверждении полномочий нового члена, что вынуждало субъекты Федерации к их замене (Читинская область, Кабардино-Балкария).

Поэтому законодателем по инициативе Президента РФ скорректирован порядок формирования Совета Федерации, который с 1 января 2011 г. формируется по действующей схеме, но только из числа депутатов региональных и мест-

ных представительных органов.¹ В законе предусматривается, что полномочия члена Совета Федерации начинаются не с момента подтверждения его полномочий Советом Федерации, а с момента его избрания (назначения) соответствующим региональным государственным органом, а прекращаются с момента его отзыва соответствующим органом субъекта РФ. Причем представления Председателя Совета Федерации для отзыва, как прежде, не потребуются.²

Очевидно, что демократизирована процедура формирования верхней палаты. Во-первых, теперь это будут представители от регионов и его населения, знакомые с местными проблемами и уже прошедшие процедуру выборов, получив мандат доверия от избирателей. Во-вторых, такой шаг, по сути, позволит вернуть многостепенные выборы, имеющие свои сильные стороны, и не потребует в этой части изменения Конституции РФ. В-третьих, качественный состав верхней палаты будет представлен более разнообразными политическими формированиями, что создаст добротную платформу для конструктивной работы в парламенте.

Порядок деятельности Совета Федерации, его органов и должностных лиц определяется Конституцией России, федеральными законами, Регламентом Совета Федерации и решениями Совета Федерации

Деятельность Совета Федерации основывается на принципах коллективного свободного обсуждения и решения вопросов. Основной формой работы Совета Федерации являются его заседания, проводимые открыто. В случаях, предусмотренных Регламентом Совета Федерации, палата вправе проводить закрытые заседания.

Совет Федерации избирает из своего состава тайным голосованием Председателя Совета Федерации и его замес-

¹ См.: Коррекция, а не реформа. Основные положения Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2008. 13 ноября.

² См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ : Федеральный закон от 14 февраля 2009 г.

тителей. Председатель и его заместители не могут быть представителями одного субъекта Российской Федерации.

Председатель Совета Федерации: представляет на рассмотрение членов палаты проект повестки дня ее заседания; ведет заседание палаты; подписывает постановления Совета Федерации; созывает, в том числе по предложению компетентных лиц, группы членов Совета Федерации численностью не менее одной пятой от общего числа его членов, внеочередное заседание палаты; ведает внутренним порядком деятельности палаты; направляет для рассмотрения в соответствующие комитеты Совета Федерации законы, принятые Государственной Думой, а также законопроекты, которые предполагается внести в Государственную Думу; направляет Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования федеральные конституционные и федеральные законы, принятые Государственной Думой после их одобрения Советом Федерации; распределяет обязанности между своими заместителями; представляет палату во взаимоотношениях с государственными и общественными субъектами.

Для подготовки и организации работы Совета Федерации образуется Совет палаты, в состав которого входят Председатель Совета Федерации, его заместители, председатели комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации, которые обладают правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты.

Для предварительной подготовки вопросов создаются комитеты и комиссии, формируемые по профессиональному критерию. Политические объединения по типу фракций в Государственной Думе в Совете Федерации не создаются.

Заседания Совета Федерации проводятся в Москве. По решению Совета Федерации место проведения заседаний может быть изменено.

На открытых заседаниях Совета Федерации вправе присутствовать депутаты Государственной Думы.

Президент РФ, полномочный представитель Президента РФ в Совете Федерации, Председатель и члены Прави-

тельства РФ, судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, Председатель Счетной палаты РФ, его заместитель, Уполномоченный по правам человека, Генеральный прокурор России, Председатель Центральной избирательной комиссии вправе присутствовать на любом открытом или закрытом заседании палаты. Другие лица могут присутствовать на закрытых заседаниях палаты только по специальному приглашению за подписью Председателя Совета Федерации или Руководителя Аппарата Совета Федерации.

Заседания Совета Федерации проводятся в период с сентября по июль. Заседание Совета Федерации считается правомочным, если на нем присутствует более половины от общего числа членов палаты. Члены Совета Федерации обязаны присутствовать на его заседаниях.

Первоочередному рассмотрению на заседании Совета Федерации подлежат послания и обращения Президента Российской Федерации; поправки к гл. 3–8 Конституции Российской Федерации; проект федеральных конституционных законов, одобренные Государственной Думой; федеральные законы, принятые Государственной Думой и подлежащие обязательному рассмотрению Советом Федерации в соответствии со ст. 106 и 108 Конституции; проекты постановлений Совета Федерации по вопросам, отнесенным к его ведению ст. 102 Конституции РФ; предложения о пересмотре положений глав 1,2 и 9 Конституции; предложения о направлении запросов в Конституционный Суд РФ.

Общим ходом заседания палаты руководит председательствующий. При желании выступить он временно передаю функции спикера другому члену палаты.

Заседания Совета Федерации предусматривают основные виды выступлений: доклад, содоклад, заключительное слово, выступление кандидата на выборную должность, выступления в прениях по вопросам и внесении предложений по мотивам голосования, по порядку работы, а также предложение, справка, информация, заявление, обращение.

Решения Совета Федерации принимаются открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным. Голосование осуществляется с использованием электронной системы подсчета голосов, без использования электронной системы, бюллетенями и путем опроса.

Открытое голосование в Совете Федерации проводится с помощью электронной системы подсчета голосов либо по решению палаты без использования электронной системы. Голосование с использованием электронной системы может быть количественным, рейтинговым, альтернативным.

Голосование с использованием электронной системы может быть количественным, рейтинговым, альтернативным.

Количественное голосование представляет выбор варианта ответа: «за», «против» или «воздержался». Подсчет голосов и объявление результатов голосования производятся в абсолютном и процентном выражении, а подсчет голосов и объявление результатов голосования по процедурному вопросу – только в абсолютном выражении.

Рейтинговое голосование – это ряд последовательных количественных голосований, в которых может принять участие каждый член Совета Федерации по каждому из вопросов. При этом объявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражении по каждому голосованию производится только после проведения голосования по всем вопросам.

Альтернативное голосование представляет собой голосование за один из вариантов вопроса, поставленного на голосование, подсчет голосов и объявление результатов голосования в абсолютно процентном выражениях производятся одновременно по всем вариантам вопроса, поставленного на голосование.

Главным итогом деятельности верхней палаты за последние годы явилось практическое становление Совета Федерации в качестве «палаты регионов» – реального гаранта конституционной стабильности в стране. Впервые в России создана и функционирует структура представитель-

Безруков А.В.

ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО РОССИИ : учебное пособие.

– Красноярск: СибЮИ МВД России, 2011.

ной власти, обеспечивающая интересы регионов на федеральном уровне в рамках своей компетенции.

Таким образом, Совет Федерации играет ключевую роль в законодательной деятельности, а особенно в решении ряда важнейших государственных вопросов. Изменение порядка формирования верхней палаты парламента усиливает представительную функцию российского парламента и придает Совету Федерации обновленный вид, статус профессионального законодательного органа, действующего на постоянной основе.

1.5. ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ, СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ ПАРЛАМЕНТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Основы правового статуса законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации определены в Конституции РФ, Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон), а также учредительном акте субъекта Российской Федерации и региональном законодательстве.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации, избираемый населением соответствующего субъекта Российской Федерации.

Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура, вопросы организации его деятельности устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. Например, Областная Дума (Саратовская, Московская, Воронежская области и др.), Народное Собрание (Дагестан, Ингушетия), Совет народных депутатов (Новосибирская, Кемеровская, Орловская области), Законодательное Собрание (Алтайский, Красноярский края и др.).

Федеральный законодатель установил, что *не менее половины* депутатов законодательного органа субъекта Федерации, а в двухпалатном парламенте – не менее 50% депутатов одной из палат указанного органа *должны избираться по единому избирательному округу по пропорциональной избирательной системе.*

Парламент субъекта Российской Федерации является правомочным, если в состав указанного органа избрано не менее 2/3 от установленного числа депутатов.

Вновь избранный представительный орган субъекта России собирается на первое заседание в установленный конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации срок, который не может превышать 30 дней со дня избрания регионального парламента в правомочном составе.

Число депутатов регионального законодательного органа устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. В основном парламенты субъектов РФ состоят не более чем из 50 депутатов. Хотя встречаются парламенты и с большим составом (например, Государственный Совет Татарстана включает 100 депутатов, Великий Хурал Тывы включал 162 депутата). Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается парламентом региона самостоятельно. Между тем наблюдается тенденция роста как численности депутатского корпуса, так и численности аппаратов парламентов субъектов РФ и депутатов, работающих на постоянной основе.¹

В 2010 г. законодатель определил единый критерий установления числа депутатов региональных парламентов, которым является численность избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. Законом установлена определенная градация, число депутатов должно составлять не менее 15 (при численности избирателей менее 500 тысяч человек) и не более 110 депутатов (при численности избирателей свыше 2 миллионов человек).

Срок полномочий депутатов законодательного органа субъекта РФ одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и *не может превышать 5 лет*. В среднем такие сроки установлены в регионах от 2 до 5 лет.

По структуре региональные парламенты субъектов Российской Федерации в большинстве однопалатные, хотя имеют место и двухпалатные парламенты (Государственный

¹ См.: Кынев А. Пропорционализация региональных выборов // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. №4. С. 101–110.

совет Адыгеи, Великий Хурал Тывы, Законодательное Собрание Свердловской области). Вместе с тем некоторые республики в составе РФ вернулись от двухпалатной к однопалатной структуре законодательного органа (Карелия, Башкортостан, Кабардино-Балкария, Чечня).¹

Основными организационно-правовыми формами деятельности законодательного органа субъекта Российской Федерации являются *сессии и заседания*. Так, согласно Уставу Тюменской области (ст. 29) «основной организационной формой деятельности областной Думы являются сессии, состоящие из заседаний областной Думы и проводимых между ними заседаний ее комитетов и постоянных комиссий, публичных депутатских слушаний».

Правомочность заседания регионального парламента определяется законом субъекта Российской Федерации; заседание не может считаться правомочным, если на нем присутствуют менее 50% от числа избранных депутатов. Правомочное заседание законодательного органа субъекта Федерации проводится не реже одного раза в три месяца, периодичность их созыва устанавливается в законодательстве субъектов РФ, но не может быть реже указанного интервала.

Заседания парламента субъекта Российской Федерации являются открытыми. В отдельных случаях, установленных федеральными законами, конституцией (уставом) и иными законами субъекта, а также регламентом либо другим правовым актом парламента, проводятся закрытые заседания. Например, согласно ст.33 ч.2 Регламента Областной думы Свердловской области «Областная дума может собраться на закрытое заседание, когда этого потребует председатель Думы, или не менее одной трети депутатов, или когда речь идет о рассмотрении персонального дела».

Конституции и уставы субъектов закрепляют срок, до истечения которого вновь избранный законодательный орган должен собраться на первую сессию (от 15 до 30 дней). Как уже отмечалось, Законом установлен максимальный 30-

¹ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России : учебный курс. С. 690–698.

дневный срок проведения первого заседания парламента субъекта Российской Федерации, если в его состав избрано не менее $2/3$ от установленного числа депутатов.

Закон определяет случаи, когда полномочия парламента субъекта Российской Федерации *могут быть прекращены досрочно*:

а) *принятия указанным органом решения о самороспуске*, при этом решение о самороспуске принимается в порядке, предусмотренном конституцией (уставом) или законом субъекта РФ;

б) *ропуска* указанного органа руководителем субъекта РФ по основаниям, предусмотренным ст.9 Закона (в случае принятия парламентом и не устранения не соответствующих актам большей юридической силы решений и в случае не проведения заседаний избранным или вновь избранным в правомочном составе региональным парламентом в течение трех месяцев подряд);

в) вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о *неправомочности данного состава депутатов законодательного (представительного) органа субъекта РФ*, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

г) роспуска указанного органа Президентом РФ в порядке и по основаниям, предусмотренным п.4 и п.п.4.1 ст.9 Закона (в случае принятия парламентом региона неконституционных актов и несогласования представленной Президентом РФ кандидатуры главы субъекта Федерации).

Регионы по-разному подошли к решению вопроса самороспуска. Многие субъекты РФ закрепили возможность самороспуска только квалифицированным большинством голосов ($2/3$ от установленного числа депутатов в Татарстане, Вологодской, Самарской, Челябинской областях, Красноярском крае, $3/4$ голосов в Алтайском крае), хотя есть и упрощенные подходы, требующие простого большинства голосов парламентариев (Ульяновская область). Возникает вопрос: а вправе ли парламентское большинство лишать де-

путатского мандата парламентское меньшинство? Причем депутатского мандата, полученного от народа! Потому требуется законодательно закрепить правовые основания и процедуру самороспуска, или вообще определиться с необходимостью такого основания.

И еще одно соображение – является ли такой способ досрочным прекращением полномочий регионального парламента, который является постоянно действующим органом власти? Правильнее говорить о досрочном прекращении полномочий депутатов определенного созыва.¹

Что касается роспуска регионального парламента главой субъекта Российской Федерации, то, как отмечалось, глава субъекта РФ вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий парламента субъекта РФ в двух случаях: при принятии парламентом субъекта Федерации нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ и другим правовым актам большей юридической силы, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а региональный парламента *не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения*; если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный или вновь избранный в правомочном составе законодательный орган субъекта Федерации в течение трех месяцев подряд не проводил заседания.

Решение губернатора о досрочном прекращении полномочий парламента субъекта Российской Федерации принимается в форме указа (постановления). При этом не требуется вынесение предупреждения и судебного подтверждения невыполнения решения суда, как предусмотрено в процедуре роспуска регионального парламента главой государства.

Важно обратить внимание на то, что в действующей редакции Закона наблюдается перекося полномочий в пользу главы субъекта и Президента РФ. Если в прежней редакции

¹ Схожие идеи высказывались в литературе. См.: Курманов М.М. Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования // Журнал российского права. 2004. №11. С.24–26.

была установлена возможность и региональному законодательному органу выразить недоверие главе субъекта с последующей его отставкой, то сегодня региональный парламент может лишь инициировать отрешение главы субъекта Федерации в форме выражения ему недоверия, окончательное решение принимает Президент РФ (ст. 19 Закона).

В новой редакции Закона расширены возможности Президента РФ по роспуску регионального парламента. Это также два случая – *при* принятии парламентом региона неконституционных (незаконных) правовых актов и несогласование представленной Президентом России кандидатуры на должность главы субъекта РФ.

В случае, если соответствующим судом установлено, что парламентом субъекта принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а парламент *региона в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного органа субъекта Федерации от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией России, федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент РФ выносит предупреждение парламенту региона в форме указа.*

Если в *течение трех месяцев со дня вынесения Президентом РФ предупреждения региональному парламенту указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент вправе распустить региональный парламент.* Хотя в прежней редакции Закона данное полномочие относилось к прерогативе федерального парламента.

Срок, в течение которого Президент РФ выносит предупреждение парламенту субъекта РФ или принимает решение о его роспуске, не может превышать один год со дня вступления в силу решения суда.¹

Конституционный Суд РФ признал конституционными возможность вмешательства Федерации в дела субъектов РФ при наступлении неблагоприятных последствий, указанных в Законе, а предупреждение парламенту региона назвал «профилактической мерой, которая призвана побудить органы государственной власти субъектов Российской Федерации к добровольному исполнению решения суда, способствовать выполнению ими конституционных обязанностей и одновременно создает дополнительную гарантию для субъекта РФ в процедуре применения федерального воздействия»². Однако Суд оценивал конституционность предупреждения с возможным последующим роспуском регионального парламента в форме Федерального закона, принимаемого Государственной Думой, как было предусмотрено в прежней редакции Закона, а не указом Президента РФ, как регламентировано сегодня. Насколько такой подход будет соответствовать федеральной Конституции?

В постановлении от 16 октября 1997 г. Конституционный Суд РФ указал, что прекращение *именно законом* полномочий выборного органа местного самоуправления является существенной гарантией.³ Возможность принятия фе-

¹ См.: О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г.

² По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея: постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П.

³ По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах органи-

деральных законов особого, по сути распорядительного, характера подтверждена им также в постановлении от 20 июля 1999 г.¹ В упомянутом постановлении от 4 апреля 2002 г. Суд подчеркнул, что данные правовые позиции распространяются и на регулирование досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта РФ. Следовательно, Суд определил недопустимость принятия таких решений иным, кроме как законодательным, органом. Таким образом, Суду придется или изменить свою позицию, обосновав такие прерогативы Президента РФ, или же признать такой порядок роспуска регионального парламента неконституционным.

Другим основанием для роспуска регионального парламента Президентом РФ является отклонение или не принятие решения региональным парламентом по представленной Президентом РФ кандидатуре главы субъекта РФ. В таком случае Президент РФ назначает временно исполняющего обязанности главы региона на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ.

Законодатель предусмотрел возможность проведения Президентом РФ консультаций с региональным парламентом и политической партией, внесшей Президенту РФ предложение по соответствующей кандидатуре главы субъекта РФ, в случаях первичного и повторного отклонения указанной кандидатуры либо непринятия решения об ее отклонении или согласовании парламентом субъекта РФ. С учетом результатов проведенных консультаций Президент РФ вправе повторно внести предложение о кандидатуре главы региона и (или) назначить временно исполняющего обязан-

зации местного самоуправления в Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. №14-П.

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений, а также порядка принятия Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в СССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 1999 г. №12-П.

ности руководителя субъекта РФ, а при повторном отклонении или не рассмотрении кандидатуры главы субъекта РФ распустить законодательный орган субъекта РФ

Следовательно, в какой состав парламента субъекта РФ (прежний или вновь избранный) представлять кандидатуру главы субъекта РФ в третий и последующий раз решает Президент РФ, так как в законе предусмотрено его право роспуска регионального парламента в форме соответствующего указа.

Таким образом, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» заметно изменил статус парламентов регионов, с некоторой излишней детализацией урегулировал порядок их формирования и компетенцию, что, должно являться предметом учредительных актов регионов.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем предмет и особенности регулирования парламентского права?
2. Как соотносятся понятия «парламент» и «парламентаризм»?
3. Какова структура Федерального Собрания РФ?
4. В чем состоит принцип профессионализма и постоянного характера деятельности Федерального Собрания РФ?
5. В каких случаях палаты российского парламента проводят совместные заседания?
6. Какой порядок формирования Государственной Думы действует в настоящее время?
7. Какова структура Государственной Думы и Совета Государственной Думы?
8. В каких случаях и кто может распустить Государственную Думу?
9. Как формировался и как формируется Совет Федерации?
10. Какой порядок проведения заседаний и голосования установлен в Совете Федерации?

11. Каким образом формируется руководство палат Федерального Собрания? В чем отличие?

12. Возможен ли роспуск Совета Федерации? Если да, то кем и в каком порядке?

13. Какая избирательная система обязательно используется на выборах парламентов субъектов Российской Федерации?

14. Какой максимальный период может быть установлен законом субъекта Российской Федерации между проведением заседаний парламента субъекта РФ?

15. Какой порядок выборов депутатов Законодательного Собрания Красноярского края.

ГЛАВА 2

КОМПЕТЕНЦИЯ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

В юриспруденции первостепенное значение придается понятийному аппарату, на что еще в древности обращали внимание авторы правовых актов. Требование однозначности понятий не утратило актуальности и в настоящее время.

Прежде всего необходимо определить содержание понятия «компетенция». Для раскрытия содержания любого понятия, в том числе такого, как компетенция, необходимо уяснить его происхождение, лексическое и юридическое содержание.

Слово «компетенция» заимствовано из латинского языка: *competentio* от *comprote* – совместно достигаю, добиваюсь, соответствую, подхожу.¹ В русском языке понятие «компетенция» употребляется в двух значениях: область вопросов, в которых кто-либо хорошо осведомлен и круг полномочий, вопросов, подлежащих чьему-либо ведению.²

В правоведении под компетенцией государственного органа понимается сложная юридическая категория, по поводу содержания которой в юридической литературе нет единого мнения. В Большом юридическом словаре компетенция трактуется как «совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного го-

¹ Большая советская энциклопедия. М., 1973. Т. 12. С. 585.

² Словарь русского языка. М., 1986. Т. 2. С. 85.

сударственного органа или должностного лица, определяющих его место в системе государственных органов»¹.

В «Политической энциклопедии» под компетенцией понимается определяемый конституцией или законом объем полномочий государственного органа или должностного лица, за рамки которого они не могут выходить в своей деятельности.² В данном определении наряду с полномочиями в состав понятия «компетенция» включены границы, до которых распространяются определенные права и обязанности, определяющиеся как пределы возможностей парламента в определенной сфере общественных отношений³.

Таким образом, в контексте структурного элемента понятия «компетенция» термин «права» употребляется как категория, обозначающая возможность действовать, поступать каким-либо образом, что охватывает не только дозволения и притязания, но и необходимости, императивы, предусмотренные законами. Тем самым права и обязанности парламента выступают в единстве.

Любой парламент стремится к оптимальной организации своей деятельности, сбалансированному распределению полномочий между палатами, что особенно актуально для Федерального Собрания России и существенно отражается на работе государственного механизма в целом.

В анализе компетенции российского парламента и в совершенствовании норм, ее определяющих, в литературе различают компетенцию основополагающую (первичную), свидетельствующую о целях, ради которой и создана палата, и компетенцию производную (вторичную), свидетельствующую о полномочиях палаты решать свои внутренние проблемы.⁴ Однако такая классификацию во многом условна и даже неудачна, поскольку успешное решение внутренних проблем палаты парламента предопределяет эффективное выполнение ее стратегических функций и разведение пол-

¹ Большой юридический словарь. М., 1999. С. 293.

² Политическая энциклопедия. М., 2002. С. 538.

³ Гранкин И.В. Парламент России. М., 2001. С. 155.

⁴ Горобец В.Д. Конституционно-правовой статус парламента Российской Федерации : автореф. дис. ... д.ю.н. М., 2000. С. 24.

номочий палаты парламента на «первичные» и «вторичные» вряд ли корректно.

М.В. Баглай подразделяет компетенцию парламента на предметную (общую) и специальную, что предусматривает исключительное право палаты принимать решение по тому или иному вопросу (например, только Дума может объявить амнистию, только Совет Федерации назначает выборы Президента РФ).¹ Именно рассмотрению специальной компетенции мы и должны уделить первостепенное внимание.

Вопросы ведения Совета Федерации перечислены в ч. 1 ст. 102 Конституции РФ и составляют предмет исключительного ведения Совета Федерации. Никакой другой орган, кроме Совета Федерации, не вправе принять по ним решение.

Все предметные полномочия палат российского парламента можно условно сгруппировать следующим образом:

- 1) полномочия в государственно-управленческой сфере;
- 2) законодательные полномочия.

Заметим, что в направлении распределении компетенции между палатами парламента, как уже отмечалось, федеральная Конституция «сделала шаг вперед». Если по ранее действующей Конституции палаты были включены в законодательный процесс параллельно, то сегодня они включены в этот процесс последовательно. Правом принятия законов обладает Государственная Дума, одобрить закон правомочен Совет Федерации. Разумеется, подобная структурная организация представительной власти усложняет и замедляет законодательный процесс, однако выигрывает в том, что ориентирует законодателей на вдумчивое отношение к законотворчеству, поиск компромиссов, согласование общегосударственных и региональных интересов.²

Законодательная процедура работы палаты, так же как и порядок реализации ее полномочий, закреплены в Конституции РФ и Регламенте палаты, на которые мы и будем опираться при рассмотрении вопросов ее компетенции.

¹ Баглай М.В. Конституционное право РФ. М., 2001. С 496.

² Конституционное право России / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М., 2003. С. 351.

2.1. КОМПЕТЕНЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

Основные полномочия Государственной Думы закрепляются в Конституции РФ (ст.103):

- дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;
- решение вопроса о доверии Правительству РФ; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

Однако данный перечень полномочий палаты не полный, некоторые полномочия закреплены в других статьях Конституции РФ (ст.ст. 105, 125, 134) и в законодательстве (например, назначение пяти членов ЦИК РФ или членов Национального Банковского совета). Тем самым что законодатель расширяет полномочия первой палаты российского парламента и перечень конституционных полномочий является открытым. Магистральным полномочием парламента является разработка и принятие законов.

Реализация полномочий Государственной Думы в государственно-управленческой сфере

Компетенция федеральных парламентов в назначении главы государства, руководителя правительства, формировании правительства в целом, а также назначении ряда должностных лиц отражает роль и место законодательного органа в системе государственных органов Федерации.

Федеративные начала в деятельности федерального парламента по формированию высших органов государственной власти Федерации проявляются не столь ярко, поскольку определяющей здесь является роль парламента в системе органов государства при конкретном способе осуществления государственной власти.

Важной закономерностью при формировании государственного аппарата является выбор федеративным государством президентской или парламентской формы правления, а также сложившийся политический режим. В президентской республике, например в США, Президент всегда будет более независим и автономен от влияния парламентских процедур, чем в парламентской республике (ФРГ, Италия).

Полномочия Государственной Думы в государственно-управленческой сфере можно условно подразделить на два блока: конституционные, которые закреплены в федеральной Конституции и законодательные, которые не закреплены в Конституции, но зафиксированы в федеральных законах.

Исходя из такой классификации последовательно рассмотрим данные полномочия.

Согласование кандидатуры

Председателя Правительства Российской Федерации

В соответствии со ст. 83, 103 и 111 Конституции РФ Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы.

В случае внесения в Государственную Думу Президентом РФ предложения о кандидатуре Председателя Правительства РФ Председатель Государственной Думы незамедлительно извещает об этом депутатов Государственной Думы.

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом России кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.

Согласно ст. 145 Регламента Государственной Думы Президент РФ либо его полномочный представитель в Государственной Думе официально представляет кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ.

Кандидат на должность Председателя Правительства Российской Федерации представляет Государственной Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства. Перед обсуждением кандидатуры кандидат на должность Председателя Правительства отвечает на вопросы депутатов в течение времени, определенного Государственной Думой, но не свыше 30 минут.

По окончании ответов на вопросы депутатов представители фракций высказываются за выдвинутую кандидатуру или против нее.

Решение Государственной Думы о даче согласия на назначение Председателя Правительства РФ принимается по усмотрению Государственной Думы тайным голосованием путем подачи бюллетеней или с использованием электронной системы подсчета голосов либо открытым голосованием, если большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы такое решение будет принято.

Согласие Государственной Думы на назначение Председателя Правительства РФ считается полученным, если за предложенную кандидатуру проголосовали большинство депутатов Государственной Думы, что оформляется постановлением Государственной Думы.

В случае отклонения Государственной Думой кандидатуры Президент России в течение недели со дня ее отклонения вносит предложение о новой кандидатуре.

Возникает вопрос – это должна быть другая кандидатура или Президент РФ вправе вносить на рассмотрение палаты одну и ту же кандидатуру?

На это вопрос ответил Конституционный Суд РФ. Однако весьма спорной выглядит по этому вопросу его позиция. Суд подтвердил право Президента РФ представлять одну и ту же кандидатуру премьер-министра во второй, и в третий раз в Думу для согласования.¹ В таком случае утрачивается смысл согласования кандидатуры главы Правительства России с Государственной Думой, которая ставит-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. по делу о толковании ч. 4 ст. 111 Конституции РФ.

ся под угрозу роспуска и тем самым понуждается к даче согласия для назначения президентской кандидатуры. Примечательно, что трое судей Конституционного Суда выразили по этому делу особое мнение, и это также свидетельствует о спорности данного решения.

Повторное рассмотрение представленных кандидатур на должность Председателя Правительства РФ и в течение недели со дня отклонения второй кандидатуры представление третьей кандидатуры происходят в сроки и в порядке, которые предусмотрены Регламентом Государственной Думы. При этом важно подчеркнуть, что после трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент РФ распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Доверие Правительству Российской Федерации

В соответствии со ст. 117 Конституции РФ Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ.

Мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству РФ может вносить группа численностью не менее 1/5 от общего числа депутатов Государственной Думы.

Мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству РФ вносится в Совет Государственной Думы в письменной форме с приложением проекта постановления Государственной Думы и списка депутатов Государственной Думы – инициаторов выражения недоверия Правительству Российской Федерации. В списке указываются наименования фракций, проставляются дата и личные подписи депутатов Государственной Думы.

Государственная Дума рассматривает вопрос о выражении недоверия Правительству РФ в недельный срок после его внесения.

Председатель Правительства РФ, а в его отсутствие один из заместителей Председателя, исполняющий его обязанности, вправе выступить на заседании Государственной Думы с заявлением в связи с внесенным предложением о выражении недоверия Правительству РФ.

В ходе обсуждения предложения о выражении недоверия Правительству РФ депутаты Государственной Думы за-

дают вопросы Председателю Правительства РФ и другим членам Правительства, высказываются за выражение недоверия Правительству РФ или против этого; преимущественное право на выступление принадлежит представителям фракций.

Председатель Правительства РФ или заместитель Председателя Правительства РФ, исполняющий его обязанности, получает слово последним.

В ходе обсуждения Председатель Правительства РФ и другие члены Правительства могут получать слово для справки, но не более трех минут.

Обсуждение прекращается по предложению об этом, одобренному большинством голосов депутатов, принявших участие в голосовании.

Если в ходе обсуждения указанного вопроса депутаты Государственной Думы – инициаторы выражения недоверия Правительству РФ отзывают свои подписи и при этом численность депутатов Государственной Думы, внесших предложение о выражении недоверия Правительству РФ, становится менее 1/5 от общего числа депутатов Государственной Думы, то вопрос о выражении недоверия Правительству РФ исключается из порядка работы палаты без дополнительного голосования.

Государственная Дума принимает постановление о недоверии Правительству РФ большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Постановление о недоверии Правительству РФ принимается открытым или тайным (по решению Государственной Думы) голосованием.

Предложение о выражении недоверия Правительству РФ считается отклоненным, если оно не набрало требуемого большинства голосов депутатов.

Если Президент РФ не согласился с решением Государственной Думы о недоверии Правительству РФ и Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, наступают последствия, предусмотренные ст. 117 (ч. 3) Конституции РФ.

В соответствии с ч. 4 ст. 117 Конституции РФ Председатель Правительства РФ может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ.

Государственная Дума рассматривает вопрос о доверии Правительству РФ во внеочередном порядке. Совет Государственной Думы вправе определить срок, необходимый для проведения правовой экспертизы и изучения фактических обстоятельств, послуживших основанием для постановки вопроса о доверии Правительству РФ.

Согласно ст. 153 Регламента палаты в случае, если Председатель Правительства РФ поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ в период внесения либо рассмотрения депутатами Государственной Думы предложения о выражении недоверия Правительству РФ, первым рассматривается предложение депутатов Государственной Думы о выражении недоверия Правительству РФ. Соответственно, поставленный премьером вопрос о доверии Правительству РФ рассматривается по истечении трех месяцев со дня его внесения. Тем самым законодатель разрешил по времени процедуры рассмотрения вопросов о доверии, который инициируется депутатами и отказа в доверии, который инициируется Председателем Правительства РФ, исключив возможные противоречия.

*Отчеты Правительства Российской Федерации
о результатах его деятельности*

В соответствии со ст.ст. 103 и 114 Конституции России Государственная Дума ежегодно заслушивает отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Это довольно новое полномочие палаты российского парламента, которое в декабре 2008 г. было внесено в Конституцию РФ в форме Закона РФ о поправке к Конституции РФ. И в литературе справедливо критикуется некоторая размытость отчетности Правительства РФ и предлагается установление конкретных критериев оценки парламентом деятельности Правительства РФ.¹

¹ См., напр.: Дзидоев Р.М. Институт ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах своей деятельности и вопросы парламентской ответственности Правительства // Конституционное и муниципальное право. 2009. №21. С. 23–25.

Регламент предусматривает, что ежегодно фракции направляют в Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы вопросы о деятельности Правительства РФ. Срок представления вопросов в Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы и количество вопросов от каждой фракции устанавливаются Советом Государственной Думы. Перечень вопросов от фракции утверждается решением фракции.

Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы обобщает поступившие вопросы и формирует перечень вопросов Государственной Думы о деятельности Правительства РФ, который направляет в Совет Государственной Думы.

Утвержденный Советом Государственной Думы перечень вопросов Государственной Думы о деятельности Правительства РФ направляется в Правительство РФ.

Государственная Дума рассматривает вопрос о ежегодном отчете Правительства РФ о результатах его деятельности в период весенней сессии. Дата рассмотрения вопроса о ежегодном отчете Правительства РФ устанавливается Советом Государственной Думы по согласованию с Председателем Правительства Российской Федерации.

Первый такой отчет состоялся в апреле 2009 г., второй – 21 апреля 2010 г.¹

При рассмотрении ежегодного отчета Правительства РФ о результатах его деятельности Государственная Дума на заседании заслушивает Председателя Правительства РФ. Депутаты вправе задавать вопросы Председателю Правительства, высказывать мнение о деятельности Правительства. При этом преимущественное право на выступление принадлежит представителям фракций. Процедура рассмотрения вопроса о ежегодном отчете Правительства РФ устанавливается Советом Государственной Думы.

По итогам рассмотрения ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности

¹ См.: Российская газета. 2010. 21 апреля.

Государственная Дума принимает постановление, проект которого готовит и вносит на рассмотрение палаты Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

Назначение отдельных должностных лиц

В Регламенте Государственной Думы установлен порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в РФ, Председателя Счетной палаты РФ и половины состава аудиторов, Председателя Центрального банка Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов тайным голосованием. Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного по правам человека могут вноситься в Государственную Думу Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, депутатами Государственной Думы и фракциями в Государственной Думе в течение месяца до окончания срока полномочий предыдущего Уполномоченного по правам человека.

Каждый кандидат, предложенный на должность Уполномоченного по правам человека, выступает на заседании Государственной Думы с краткой программой предстоящей деятельности. Депутаты, присутствующие на заседании, вправе задавать вопросы кандидату, высказывать свое мнение по предложенной кандидатуре, выступать за или против нее. В список для тайного голосования включаются кандидатуры, получившие не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Если кандидатура на должность Уполномоченного по правам человека отклонена палатой, может быть предложена для нового рассмотрения та же или новая кандидатура.

Если в Государственную Думу были внесены более одной кандидатуры и в результате тайного голосования ни одна из них не набрала необходимого числа голосов, могут быть предложены для нового рассмотрения те же или новые кандидатуры.

Повторное рассмотрение кандидатур проводится на ближайшем заседании палаты после получения ею соответствующего представления в порядке, установленном Регламентом.

После оглашения результатов голосования по кандидатурам на должность Уполномоченного по правам человека кандидат, набравший необходимое число голосов для назначения на должность Уполномоченного по правам человека, приносит присягу.

Приведение к присяге лица, назначенного на должность Уполномоченного по правам человека, производится председательствующим на заседании Государственной Думы. Текст присяги, приведенный в статье 9 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Уполномоченный по правам человека произносит вслух, стоя, положив руку на текст Конституции России. Принесение присяги удостоверяется подписью Уполномоченного по правам человека, проставленной под текстом присяги, с указанием даты ее принесения. Текст присяги хранится в Государственной Думе.

В соответствии со ст. 103 Конституции РФ и с Федеральным законом от 11 января 1995 «О Счетной палате Российской Федерации» Председатель Счетной палаты РФ и половина состава ее аудиторов назначаются на должность и освобождаются от должности Государственной Думой.

Кандидатуру для назначения на должность Председателя Счетной палаты представляет Президент РФ. Предложения о кандидатах на должность Председателя Счетной палаты могут вноситься Президенту РФ фракциями, комитетами Государственной Думы, а также не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы.

Предложения о кандидатах на должность Председателя Счетной палаты направляются Председателю Государственной Думы в срок, установленный Советом Государственной Думы по предложению Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам. Предложения фракции, комитета Государственной Думы вносятся с приложением решения фракции, решения комитета Государственной Думы. Предложения группы депутатов Государственной Думы, вносятся с

приложением списка депутатов Государственной Думы – инициаторов предложений о кандидатах на должность Председателя Счетной палаты. В списке указываются наименования фракций, проставляются дата и личные подписи депутатов Государственной Думы.

Председатель Государственной Думы не позднее чем за четыре месяца до истечения полномочий действующего Председателя Счетной палаты направляет поступившие предложения о кандидатах на должность Председателя Счетной палаты Президенту Российской Федерации.

Кандидатуру для назначения на должность Председателя Счетной палаты Президент представляет не позднее чем за три месяца до истечения полномочий действующего Председателя Счетной палаты.

Представленная для назначения на должность Председателя Счетной палаты кандидатура предварительно рассматривается на заседании Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, который вносит проект постановления Государственной Думы по указанному вопросу на рассмотрение палаты.

Дата рассмотрения Государственной Думой вопроса о назначении на должность Председателя Счетной палаты устанавливается Советом Государственной Думы по предложению Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам.

Рассмотрение вопроса о назначении на должность Председателя Счетной палаты начинается с представления Президентом РФ либо по его поручению полномочным представителем Президента РФ в Государственной Думе кандидатуры на должность Председателя Счетной палаты и доклада представителя Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам о решении комитета по данному вопросу.

Кандидат на должность Председателя Счетной палаты выступает перед Государственной Думой с краткой программой предстоящей деятельности. Депутаты, присутствующие на заседании, вправе задавать вопросы кандидату, высказывать свое мнение по предложенной кандидатуре, выступать за или против нее. Преимущественное право на

выступление принадлежит представителям фракций и комитетов палаты.

По вопросу о назначении на должность Председателя Счетной палаты Государственная Дума принимает постановление.

Назначение Председателя Центрального банка РФ производится на сессии Государственной Думы, ближайшей к моменту истечения полномочий Председателя Центрального банка, срок которых (четыре года) предусмотрен Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Кандидатура на должность Председателя представляется Президентом Российской Федерации.

Кандидатура на должность и вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка предварительно рассматривается на заседании Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам.

Председатель Центрального банка считается назначенным, если него проголосовали большинство депутатов Государственной Думы.

Вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка решается по представлению Президента, которое предварительно рассматривается на заседании Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам. Решение об освобождении от должности принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов.

Выдвижение обвинения Президенту Российской Федерации

Регламент Государственной Думы регулирует порядок выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента Российской Федерации.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента для отрешения его от должности может быть внесено по инициативе не менее 1/3 от общего числа депутатов Государственной Думой, должно содержать конкретные указания на признаки преступления, которое вменяется в вину Президенту, а также обоснование его причастности к этому преступлению. Предложение о выдвижении обвинения про-

тив Президента направляется Государственной Думой на заключение специальной комиссии, образуемой палатой, для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения.

Специальная комиссия избирается Государственной Думой в составе председателя (избирается Государственной Думой), его заместителя (избирается на заседании самой комиссии) и 13 членов комиссии. Состав комиссии формируется с учетом пропорционального представительства фракций.

Специальная комиссия проверяет обоснованность выдвижения обвинения против Президента, соблюдение кворума, необходимого для выдвижения обвинения, правильность подсчета голосов и других процедурных правил, установленных Регламентом Государственной Думы.

Специальная комиссия заслушивает на заседаниях лиц, которые могут сообщить о фактах, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, рассматривает соответствующие документы, заслушивает представителя Президента. При наличии фактических обстоятельств для выдвижения обвинения комиссия утверждает его большинством голосов.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента и заключение специальной комиссии рассматриваются на заседании Государственной Думы.

По итогам обсуждения двумя третями голосов от общего числа своих депутатов Государственная Дума принимает постановление о выдвижении обвинения против Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления для отрешения его от должности.

Постановление принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней и в пятидневный срок направляется в Совет Федерации, а также в Конституционный Суд и Верховный Суд РФ для дачи заключений.

Если предложение о выдвижении обвинения против Президента не получило поддержки большинства в 2/3 голосов от общего числа депутатов палаты, она принимает постановление об отказе в выдвижении обвинения против Президента, которое является окончательным и подлежит официальному опубликованию.

Объявление амнистии

Регламентом Государственной Думой определяется порядок объявления амнистии. Оно осуществляется Государственной Думой путем принятия постановлений об объявлении амнистии и о порядке применения амнистии.

Проект постановления об объявлении амнистии вносится в Государственную Думу и рассматривается ею в порядке, установленном Регламентом для внесения и рассмотрения законопроектов. Государственная Дума принимает постановление об объявлении амнистии большинством голосов от общего числа ее депутатов, которое подлежит официальному опубликованию в течение трех дней. Одним из последних таких постановлений явилось решение об амнистии в честь 65-летия Победы.¹

В Регламенте Государственной Думы установлен порядок рассмотрения внешнеполитических вопросов, ратификации международных договоров Российской Федерации и порядок международного межпарламентского сотрудничества.

Государственная Дума рассматривает внешнеполитические вопросы по собственной инициативе, либо в связи с обращением Президента РФ, либо по докладам и сообщениям Правительства РФ и комитетов палаты.

Международный договор Российской Федерации, подлежащий ратификации, вносится Президентом в Государственную Думу с проектом федерального закона о его ратификации, обоснованием целесообразности его ратификации и другими необходимыми документами и материалами.

Совет Государственной Думы, определяет ответственный комитет по подготовке договора к ратификации Государственной Думой, которому направляет его на заключение. Одновременно договор и проект федерального закона о его ратификации направляются в Комитет Государственной Думы по международным делам и (или) в Комитет Государственной Думы по договору Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками в соответствии с их

¹ Постановление Государственной Думы от 22 апреля 2010 г. // Российская газета. 2010. 23 апреля.

компетенцией. Затем Дума принимает закон простым большинством голосов и направляет его в Совет Федерации в пятидневный срок.

Для реализации своих полномочий Государственная Дума принимает обращения и заявления, выражающие ее позицию по общим или отдельным вопросам внешней политики России, а также по вопросам международных отношений в целом.

Таким образом, Государственная Дума, хоть и не называется Конституцией России нижней палатой, является первым и главным составляющим звеном российского парламента, где не только принимаются законы, но решаются важнейшие вопросы государственной жизни.

2.2. КОМПЕТЕНЦИЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Согласно ст.102 Конституции РФ к ведению Совета Федерации относятся: утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации; утверждение указов Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения; решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами ее территории; назначение выборов Президента РФ; отрешение Президента РФ от должности; назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ; назначение на должность и освобождение от должности заместителя главы Счетной палаты и половины ее аудиторов.

Предметы ведения Совета Федерации, как и полномочия Государственной Думы, носят открытый характер и дополняются как Конституцией РФ (ст.ст. 104, 125, 134), так и действующим законодательством (например, назначение членов ЦИК РФ, членов Национального банковского совета ЦБ РФ, заместителей Генпрокурора РФ и т.д.)

Совет Федерации рассматривает предложения Президента РФ и готовит заключение о назначении или отзыве дипломатических представителей Российской Федерации в государствах – участниках Содружества Независимых Государств и международных организациях, образуемых государствами – участниками Содружеств Независимых Государств.

Также Совет Федерации обладает значительными полномочиями в законодательной сфере: реализация законодательной инициативы, одобрение федеральных законов, принимаемых Государственной Думой, совместное с нижней палатой Федерального Собрания преодоление вето Президента России.

Помимо законодательных полномочий Совета Федерации, которые подробно рассмотрены в третьей главе, Совет Федерации обладает рядом полномочий в государственно-управленческой сфере. Такие полномочия можно условно сгруппировать на два блока:

- полномочия, направленные на обеспечение национальной безопасности и территориальной целостности;
- полномочия, связанные с кадровыми назначениями.

Рассмотрим полномочия верхней палаты с учетом предложенной классификации.

Полномочия, направленные на обеспечение национальной безопасности и территориальной целостности

Утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации

Правовой основой данной процедуры является ст. 67 Конституции РФ, предусматривающая, что границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия и п. «а» ст. 102 Конституции, закрепляющей утверждение изменения рассматриваемых границ Советом Федерации.

Зарубежные федерации, например Индия, Мексика, наделяют свои парламенты исключительными полномочиями по территориальной организации государства. В Мексике Федеральный Конгресс, согласно ч. 3 ст. 4 Конституции, вправе образовать новые штаты в границах уже существующих, определять окончательно границы штатов.

Согласие субъекта федерации на изменение границ оформляется либо решением представительного органа, либо решением референдума. Одним из основных вопросов, имеющих определяющее значение для обеспечения территориального единства федерации, является конституционное закрепление за федеральными представительными органами исключительного права на принятие решения по вопросам, касающимся территориального устройства.¹

Вопрос об изменении границ субъектов Российской Федерации в последнее время приобретает актуальность и в научной литературе предлагается множество вариантов его решения. Так, широко обсуждается идея принятия Федерального закона «О границах между субъектами Российской Федерации», предлагаются его принципиальные положения. Однако вряд ли можно ограничиться тем, что для принятия решения достаточно положительного голосования на референдуме заинтересованных субъектов Российской Федерации, поскольку должно состояться юридическое оформление такого преобразования в виде соглашения между субъектами РФ, что следует из смысла ч. 3 ст. 67 Конституции РФ. Нельзя согласиться и с идеей представления возможности федеральным властям по самостоятельному установлению границ с молчаливого согласия субъектов РФ, так как это девальвирует принцип взаимного согласия субъектов на изменение своих границ, и превращает его в противоположность.²

Вопрос об изменении границ между субъектами Российской Федерации рассматривается Советом Федерации по взаимному согласию субъектов Российской Федерации, границы между которыми предполагается изменить.

Для рассмотрения вопроса об утверждении изменения границ между субъектами Российской Федерации в Совет Федерации представляются соглашение об изменении границ, утвержденное законодательными (представительными)

¹ Дымов Д.Е. Конституционные гарантии целостности федерации в зарубежных странах. М., 1996. С. 7.

² См.: Хабриева Т.Я. Границы субъектов Российской Федерации и их изменение (круглый стол) // Государство и право. 2002. №2. С. 111.

органами этих субъектов, обоснование изменения границ, согласованное субъектами Российской Федерации, и карта местности, которые направляются Председателем Совета Федерации в Комитет Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике для подготовки заключения.

В соответствии со ст. 147 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания вопрос об утверждении изменения границ между субъектами Российской Федерации рассматривается на заседании Совета Федерации после принятия Комитетом Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике соответствующего заключения.

На заседание Совета Федерации приглашаются полномочные представители законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации, представители Правительства РФ, других органов государственной власти. Рассмотрение вопроса начинается с докладов полномочных представителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, границы между которыми предполагается изменить. Затем оглашается заключение Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике.

Решение об утверждении изменения границ между субъектами Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации.

Если за решение об утверждении изменения границ между субъектами Российской Федерации не проголосовало необходимое число членов Совета Федерации, соглашение об изменении границ отклоняется, что оформляется постановлением Совета Федерации.

Постановление Совета Федерации в недельный срок направляется в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации, а также в федеральные органы исполнительной власти для исполнения.

*Утверждение указов Президента Российской Федерации
о введении военного и чрезвычайного положения*

Правовая основа введения военного и чрезвычайного положения регламентируется Конституцией РФ (ст.ст. 87, 88) и федеральными конституционными законами «О военном положении»¹ и «О чрезвычайном положении»².

Военное или чрезвычайное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях вводятся указом Президента РФ. Президент незамедлительно сообщает о введении таких положений Совету Федерации и Государственной Думе. В указе Президента РФ о введении военного положения должны быть определены: обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения; дата и время, с которых начинает действовать военное положение; границы территории, на которой вводится военное положение.

Указ Президента о военном положении незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации, вопрос о котором должен быть рассмотрен Советом Федерации в течение 48 часов с момента его получения. Вопрос об утверждении указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа Президента РФ.

Рассмотрение вопроса об утверждении указа Президента РФ о введении чрезвычайного или военного положения на заседании Совета Федерации начинается с доклада Президента РФ, после чего оглашаются заключения Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности и Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике. Обсуждение вопроса проводится в порядке, предусмотренном Регламентом.

В случае не утверждения Советом Федерации указа Президента о введении военного положения и о введении

¹ О военном положении : Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 03.11.2010).

² О чрезвычайном положении : Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 07.03.2005).

чрезвычайного положения он утрачивает силу со следующего дня после принятия такого решения в первом и по истечении 72 часов с момента его обнародования во втором случае.

Рассмотрение в Совете Федерации вопросов о продлении сроков действия военного и чрезвычайного положения проводится в порядке, установленном Регламентом.

*Решение вопроса о возможности использования
Вооруженных Сил Российской Федерации
за пределами территории России*

В соответствии с Конституцией РФ (п. «г» ст. 102) использование Вооруженных Сил России за ее пределами возможно лишь по решению Совета Федерации.

Совет Федерации решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации, что допустимо в том случае, если это соответствует Конституции РФ, международным договорам и федеральным законам.

Правовое регулирование проблемы участия в деятельности по поддержанию и восстановлению международного мира и безопасности содержится в Федеральном законе от 23 июня 1995 г. «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию и восстановлению международного мира и безопасности».

Закон говорит о направлении как военного, так и гражданского персонала для участия в миротворческой деятельности, для участия в международных принудительных действиях с использованием вооруженных сил.

Поступившее от Президента РФ обращение Председатель Совета Федерации незамедлительно направляет в Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности (головной) и Комитет Совета Федерации по международным делам или Комитет Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств для подготовки заключений.

В соответствии со ст. 162 Регламента Совет Федерации рассматривает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами терри-

тории Российской Федерации на ближайшем заседании палаты после поступления в Совет Федерации обращения Президента Российской Федерации. В случае необходимости срочного решения вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации Совет Федерации может рассмотреть этот вопрос на внеочередном заседании палаты.

Часть 4 ст. 162 требует обсуждения вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации на закрытом заседании Совета Федерации, если палатой не будет принято иное решение.¹

Рассмотрение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации на заседании Совета Федерации начинается с доклада Президента РФ либо по его поручению полномочного представителя Президента РФ в Совете Федерации, после чего оглашаются заключения Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности и Комитета Совета Федерации по международным делам или Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств.

Если за решение о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации не проголосовали необходимое число членов Совета Федерации, Вооруженные Силы РФ не могут использоваться за пределами территории Российской Федерации, что оформляется постановлением Совета Федерации. Постановление Совета Федерации в двухдневный срок со дня его принятия направляется Президенту РФ, который издает соответствующий указ.²

Вместе с тем, Совет Федерации принял постановление, согласно которому главе государства предоставлена воз-

¹ Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : утв. постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ.

² См., напр.: О направлении воинского формирования Вооруженных Сил РФ для участия в оказании помощи Ливанской Республике по восстановлению отдельных элементов ее транспортной инфраструктуры : Указ Президента РФ от 2 октября 2006 г.

возможность принимать решение об оперативном использовании за пределами России формирований Вооруженных Сил в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и Федерального закона «Об обороне».¹ Представляется, что такое делегирование полномочий должно носить исключительный характер.

Полномочия, связанные с кадровыми назначениями

Федеративные начала в деятельности российского парламента проявляются как в самом участии Совета Федерации в процессе отрешения от должности Президента РФ, так и в необходимости квалифицированного большинства голосов членов верхней палаты при принятии решения. Принципиально и то, что палате регионов принадлежит право назначения выборов главы государства.

Назначение выборов Президента Российской Федерации

Согласно п. «д» ст. 102 федеральной Конституции назначение выборов главы государства отнесено к прерогативе верхней палаты. Основанием для осуществления данного полномочия является истечение срока или же досрочное прекращение полномочий Президента РФ. Причем данное полномочие палаты одновременно является ее конституционной обязанностью, поскольку у Совета Федерации нет альтернативы при решении данного вопроса и он обязан назначить выборы в каждом случае законного прекращения полномочий Президентом.²

Совет Федерации производит назначение выборов Президента РФ в соответствии с Конституцией России и Федеральным законом от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации».

¹ Об оперативном использовании формирований Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации : постановление Совета Федерации Российской Федерации от 16 декабря 2009 г.

² См.: Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999. С. 79–82.

Выборы Президента РФ назначаются Советом Федерации не ранее чем за 100 дней и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих выборах Президента РФ.

Досрочные выборы Президента РФ назначаются Советом Федерации при прекращении действующим Президентом РФ исполнения полномочий до истечения конституционного срока в случаях, предусмотренных ст. 92 и ст. 93 Конституции РФ. Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня досрочного прекращения исполнения полномочий действующим Президентом РФ.

Проект постановления Совета Федерации о назначении выборов Президента РФ вносится на заседание Совета Федерации Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству.

Решение о назначении выборов Президента РФ принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации. Выборы Президента РФ в 2008 г. были назначены в декабре 2007 г. на 2 марта 2008 г. В марте 2012 г. планируется проведение очередных президентских выборов. Если выборы палата не назначит, хотя этого практически не должно происходить, их назначает ЦИК России.

Не закреплено в Конституции РФ полномочий верхней палаты относительно назначения членов Центральной избирательной комиссии РФ, однако данное полномочие палаты следует из ч. 4 ст. 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г.,¹ где предусмотрено назначение Советом Федерации пяти членов ЦИК из числа кандидатур, предложенных региональными парламентами и руководителями субъектов Федерации.

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ : Федеральный закон от 12 июня 2003 г.

*Отрешение Президента Российской Федерации
от должности*

В соответствии с п. «е» ст. 102 Конституции РФ к ведению Совета Федерации относится отрешение Президента РФ от должности. Совет Федерации вправе отрешить Президента РФ от должности только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента признаков преступления и заключением Конституционного Суда России о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Согласно ст. 168 Регламента палата начинает рассмотрение обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления после получения постановления Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ, заключения специальной комиссии, образованной Думой для оценки обоснованности обвинения и стенограммы соответствующего заседания Думы, а также заключения Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления.

После получения из Государственной Думы указанных документов Председатель Совета Федерации незамедлительно направляет постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ и все связанные с этим обвинением документы в Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и созывает заседание Совета Федерации для принятия решения о направлении запроса в Конституционный Суд РФ о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ.

Вопрос об отрешении Президента РФ от должности без обсуждения и голосования включается первым в повестку дня заседания Совета Федерации, созываемого Председателем Совета Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента получения заключения Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвине-

ния Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Председатель Совета Федерации уведомляет и приглашает Президента РФ, Председателя Государственной Думы, Председателя Правительства РФ, Председателя Конституционного Суда, Председателя Верховного Суда на заседание Совета Федерации, на котором предполагается рассмотреть вопрос об отрешении Президента РФ от должности.

Рассмотрение вопроса об отрешении Президента Российской Федерации от должности на заседании Совета Федерации начинается с сообщения Председателя Государственной Думы об основаниях выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации.

Затем слово предоставляется Председателю Конституционного Суда РФ для оглашения заключения Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения и Председателю Верховного Суда РФ для оглашения заключения Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления. После этого заслушивается заключение Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству. Президенту либо его представителю предоставляется слово по его желанию.

В соответствии с ч. 3 ст. 93 федеральной Конституции решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней. Решение считается принятым, если за него проголосовало не менее 2/3 от общего числа членов Совета Федерации, и оформляется постановлением Совета Федерации. Невынесение решения в установленный срок означает отклонения обвинения, т.е. у верхней палаты есть двойная возможность вынесения отрицательного решения – проголосовать против или вообще не рассматривать вопрос.

Роль Совета Федерации в процессе отрешения Президента РФ от должности нивелирует невозможность самостоятельно инициировать данный процесс, что во многом определено задачами обеспечения стабильной и сильной президентской власти в России и демонстрирует фактическую слабость полномочий верхней палаты российского парламента.

Назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

Участие федерального парламента в назначении судей осуществляется во многих зарубежных странах. В США и России судьи высших судов назначаются верхней палатой по предложению Президента. Правда, если в США это относится к Верховному Суду, то в России согласно п. «ж» ст. 102 федеральной Конституции такая процедура является полномочием Совета Федерации и закреплена в отношении трех судов – Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного.

Судьи Экономического суда Содружества Независимых Государств в соответствии с п. 7 Положения об Экономическом суде Содружества Независимых Государств, утвержденного Соглашением о статусе Экономического суда Содружества Независимых Государств 6 июля 1992 г., назначаются на должность в порядке, установленном для назначения на должность судей Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Экономического суда Содружества Независимых Государств представляет Совету Федерации Президент либо по его поручению полномочный представитель Президента в Совете Федерации.

Вопрос о назначении на должность судей Конституционного Суда России Совет Федерации рассматривает в 14-дневный срок с момента получения представления Президента РФ. В случае необходимости Председатель Совета Федерации созывает для рассмотрения этого вопроса внеочередное заседание палаты.

Вопрос о назначении на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Экономического суда Содружества Независимых Государств включается в повестку дня заседания палаты в качестве отдельного вопроса.

В соответствии со ст. 174 Регламента палаты кандидатуры, представленные Президентом на должности судей Конституционного Суда РФ, предварительно обсуждаются в Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству, который готовит заключение по каждой кандидатуре. Кандидатуры, представленные Президентом для назначения на должности судей Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Экономического суда Содружества Независимых Государств, предварительно обсуждаются в Комитете Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, который готовит заключение по каждой кандидатуре. Кандидатуры, представленные Президентом для назначения на должности судей Экономического суда Содружества Независимых Государств, предварительно обсуждаются также в Комитете Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств, который готовит заключение по каждой кандидатуре.

На заседании Совета Федерации заслушиваются заключения соответствующего Комитета Совета Федерации. После обсуждения каждая кандидатура на должность судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Экономического суда Содружества Независимых Государств, представленная для назначения Президентом, включается в бюллетень для тайного голосования. По решению Совета Федерации тайное голосование может быть проведено с использованием электронной системы.

Назначенным на должность судьи считается лицо, получившее при голосовании большинство голосов от общего числа членов Совета Федерации, что оформляется постановлением Совета Федерации, как и в случае принятия отрицательного решения.

Назначение на должность Председателя и заместителей Председателя Конституционного Суда РФ, Председателя и

заместителей Председателя Верховного Суда РФ, членов Президиума Верховного Суда РФ, председателя и членов Кассационной коллегии Верховного Суда РФ, Председателя и заместителей Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ осуществляется в порядке, установленном Регламентом для назначения на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Экономического суда Содружества Независимых Государств.

Согласно ст. 177 Регламента верхней палаты после оглашения результатов голосования по кандидатуре, представленной Президентом для назначения на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Председатель Совета Федерации объявляет время приведения к присяге лица, назначенного на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации.

Приведение к присяге лица, назначенного на должность судьи Конституционного Суда РФ, проводится Председателем Совета Федерации на заседании палаты в торжественной обстановке при наличии в Зале заседаний Государственного герба и Государственного флага Российской Федерации. Принесение присяги удостоверяется личной подписью судьи Конституционного Суда Российской Федерации под текстом присяги с указанием даты ее принесения. Документ остается на хранении в Совете Федерации.

Председатель Совета Федерации поздравляет судью Конституционного Суда РФ со вступлением в должность и передает ему мантию как символ судебной власти. После принесения судьей (судьями) Конституционного Суда РФ присяги звучит Государственный гимн России.

После оглашения результатов голосования по кандидатурам, представленным Президентом РФ для назначения на должности судей высших судов Председатель Совета Федерации вручает каждому лицу, назначенному на должность судьи, копию постановления Совета Федерации о его назначении.

В литературе обсуждается вопрос, насколько правильным является отнесение назначения судей высших судов к ведению верхней палаты. Возникали вопросы, почему назначаются только представители «московской профессуры»

в Конституционный Суд РФ, тем не менее Совет Федерации стал гибче подходить к кадровым назначениям.¹ Хотя палата не может быть сильна в выборе, поскольку право представления и соответственно отбора кандидатов остается за Президентом России, который несколько расширил географию «профессуры», представив в 2010 г. на рассмотрение Совета Федерации кандидатуры судей с Дальнего Востока и Урала.² Между тем показателен опыт Германии, где в выборах судей Конституционного Суда палаты парламента участвуют на паритетных началах, предусмотрено участие исполнительной власти и земель в формировании судов.

*Назначение на должность и освобождение от должности
Генерального прокурора Российской Федерации*

Согласно п. «з» ст. 102 федеральной Конституции это также исключительная прерогатива верхней палаты, в которую кандидатуру для назначения на должность Генерального прокурора России представляет Президент РФ либо по его поручению полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации.

Совет Федерации рассматривает вопрос о назначении на должность Генерального прокурора Российской Федерации в течение 30 дней со дня, следующего за днем получения представления Президента Российской Федерации.

В соответствии с требованиями ст. 188 Регламента кандидатура, представленная для назначения на должность Генерального прокурора РФ, предварительно обсуждается двух комитетах – в Комитете Совета Федерации по правовым и судебным вопросам и Комитете Совета Федерации по обороне и безопасности, которые готовят заключения по представленной кандидатуре. Кандидат на должность Генерального прокурора России может быть приглашен на заседания указанных комитетов.

¹ Назначен судьей Конституционного Суда РФ представитель республика Карелия // [http: lenta.ru](http://lenta.ru)

² Латухина К. Профессоры Фемиды // Российская газета. 2010. 4 марта.

Рассмотрение вопроса о назначении на должность Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации начинается с представления кандидатуры, предложенной Президентом РФ, и выступления Президента РФ или его полномочного представителя в Совете Федерации. Затем слово предоставляется руководящим лицам Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам и Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности для оглашения заключений комитетов.

В ходе обсуждения члены Совета Федерации задают вопросы Президенту РФ, докладчикам.

После обсуждения кандидатуры, представленной Президентом РФ, проводится тайное голосование. Генеральный прокурор считается назначенным на должность, если за представленную кандидатуру проголосовали большинство от общего числа членов Совета Федерации, что оформляется, как и при отрицательном решении, постановлением Совета Федерации.

При отрицательном исходе Президент РФ в течение 30 дней представляет Совету Федерации новую кандидатуру для назначения на должность Генерального прокурора РФ.

После оглашения результатов тайного голосования по кандидатуре, представленной Президентом для назначения на должность Генерального прокурора, Председатель Совета Федерации приводит к присяге лицо, назначенное на должность Генерального прокурора России. Генеральный прокурор Российской Федерации приносит присягу, текст которой предусмотрен Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», вслух, стоя, положив руку на Конституцию Российской Федерации. Принесение присяги удостоверяется личной подписью Генерального прокурора под текстом присяги с указанием даты ее принесения. В завершении процедуры присяги звучит Государственный гимн.

Вопрос об освобождении от должности Генерального прокурора рассматривается Советом Федерации на основании предложения Президента РФ. Важно учесть постановление Конституционного Суда по делу «о генеральном прокуроре», когда между Президентом РФ и Советом Федера-

ции возник спор о том, кто вправе временно отстранять Генпрокурора от должности в случае возбуждения в отношении него уголовного дела, на что Конституционный Суд однозначно указал, что Президент РФ не только вправе, но обязан издать акт о временном отстранении Генерального прокурора в случае возбуждения в отношении уголовного дела.¹ Окончателность разрешения вопроса о дальнейшем пребывании Генерального прокурора в должности остается, безусловно, за Советом Федерации.

Предложение Президента РФ об освобождении от должности Генерального прокурора РФ предварительно обсуждается в Комитете Совета Федерации по правовым и судебным вопросам и Комитете Совета Федерации по обороне и безопасности, которые готовят соответствующие заключения.

Процедура рассмотрения данного вопроса начинается с выступления Президента. Затем слово предоставляется руководящим лицам Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам и Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности для оглашения заключений комитетов.

В ходе обсуждения члены Совета Федерации задают вопросы Президенту, докладчикам, высказываются за освобождение или против освобождения Генерального прокурора Российской Федерации от должности.

Для принятия решения необходимо получение простого большинства голосов членов Совета Федерации, если оно не набрано, то решение отклоняется, что оформляется постановлением Совета Федерации.²

Генеральный прокурор РФ считается освобожденным от должности с момента принятия Советом Федерации соответствующего постановления.

¹ См.: По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом РФ относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела : постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г.

² За отстранение от должности Генерального прокурора России Ю.И. Скуратова в Совете Федерации проголосовали 133 сенатора, хотя достаточно было 90 голосов. 10 – против, 6 – воздержались // <http://lenta.ru>

Статья 187 Регламента закрепляет порядок разрешения возникших разногласий при назначении на должность и освобождении от должности Генерального прокурора РФ. При отклонении Советом Федерации кандидатуры, представленной Президентом для назначения на должность Генерального прокурора, либо предложения Президента об освобождении его от должности Совет Федерации может принять решение предложить Президенту провести консультации, что оформляется постановлением, которое в трехдневный срок Председателем Совета Федерации направляется Президенту. Для проведения консультаций Совет Федерации образует группу из членов Совета Федерации либо поручает проведение консультаций Председателю Совета Федерации.

Законодатель расширил компетенцию Совета Федерации и этом аспекте. В соответствии с п. 14 ст. 14 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» к ведению Совета Федерации относятся также назначение на должность и освобождение от должности первого заместителя и заместителей Генерального прокурора, кандидатуры которых представляются Генеральным прокурором России. Процедура рассмотрения в целом аналогична процедуре назначения (освобождения) Генерального прокурора России.

Таким образом, обладая такими кадровыми полномочиями, как назначение Генерального прокурора РФ и судей Конституционного суда РФ, которые обладают весомыми полномочиями в области конституционного контроля и прокурорского надзора, Совет Федерации обретает возможность обеспечивать реализацию федеративных начал в формировании федеральных органов власти.¹

*Назначение на должность и освобождение от должности
заместителя Председателя Счетной палаты
и половины ее аудиторов*

Счетная палата образуется Советом Федерации и Государственной Думой для осуществления контроля исполнения федерального бюджета на основании принципов закон-

¹ См.: Прохоров В.М. Федеративные начала в организации и деятельности парламента: проблемы России и опыт зарубежных стран. М., 1997.

ности, объективности, независимости и гласности (ст. 101 Конституции и ст. 3 Федерального закона от 11 января 1995 г. «О Счетной палате Российской Федерации»). Формирование состава Счетной палаты осуществляется палатами парламента на паритетных началах. Счетная палата является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием и подотчетным ему (ст. 1 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»). Согласно ст. 5 указанного закона Заместитель Председателя Счетной палаты назначается на должность Советом Федерации сроком на шесть лет. При формировании Счетной палаты Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов сроком на шесть лет (ст. 6).

Кандидатуры для назначения на должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ, аудиторов Счетной палаты РФ предлагают комитеты, комиссии Совета Федерации. Комиссия Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой РФ дает заключение по каждой кандидатуре, формирует список кандидатур и представляет его на заседание Совета Федерации.

В соответствии со ст. 191 Регламента палаты рассмотрение вопроса о назначении на должность указанных лиц начинается с представления руководителя комитета или Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации кандидатур для назначения.

По каждой кандидатуре проводится тайное голосование. Назначенным на должность заместителя Председателя Счетной палаты РФ, аудитора Счетной палаты РФ считается кандидат, получивший при голосовании большинство голосов.

Также верхняя палата решает вопрос о лишении неприкосновенности указанных лиц по представлению Генерального прокурора. В проекте постановления Совета Федерации формулируется одно из следующих предложений:

а) согласиться на задержание, арест, привлечение к уголовной ответственности заместителя Председателя Счетной палаты РФ, аудитора Счетной палаты РФ;

б) отказать в даче согласия на задержание, арест, привлечение к уголовной ответственности заместителя Председателя Счетной палаты РФ, аудитора Счетной палаты РФ.

Совет Федерации рассматривает предложения Президента РФ и готовит заключение о назначении или отзыве дипломатических представителей Российской Федерации в государствах – участниках Содружества Независимых Государств и международных организациях, образуемых государствами – участниками Содружеств Независимых Государств.

При рассмотрении полномочий Совета Федерации в различных сферах уже обращалось внимание на то, что конституционная компетенция верхней палаты является открытой и законодатель ее периодически дополняет. При этом нельзя не отметить роль Конституционного Суда в определении компетенции и порядка работы Совета Федерации.

Во всех случаях, когда Конституционный Суд РФ разбирает конфликты в области деятельности парламента, нельзя исключать его опосредованное влияние на деятельность палат парламента. Среди показательных решений в данной сфере, о некоторых из которых уже упоминалось, следует отметить такие решения, как положение об общем числе депутатов в обеих палатах, интерпретирующее Конституцию РФ в виде раздельного голосования и раздельного подсчета голосов парламентариев от каждой палаты¹; постановление, определившее процедуру обязательного рассмотрения в Совете Федерации федерального закона в течение 14 дней и квалифицирующее нерассмотренный в течение 14 дней «обязательный» федеральный закон как не одобренный верхней палатой парламента²; постановление, подтвердившее возможность одобрения «необязательных» федеральных законов верхней палатой как в активной форме – путем го-

¹ По делу о толковании ст. 103 (ч. 3), 105 (ч. 2, 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3), 135 Конституции РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г.

² По делу о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г.

лосования, так и в пассивной, при условии если такой закон не был рассмотрен Советом Федерации в 14-дневный срок.¹

Таким образом, полномочия Совета Федерации являются важнейшей составной частью его конституционно-правового статуса, их перечень может дополняться федеральным законодательством, а роль палаты в государственно-управленческой сфере пока не имеет стратегического значения, что обусловлено наличием сильной президентской власти, а также некоторым креном полномочий в сторону Государственной Думы.

2.3. КОМПЕТЕНЦИЯ ПАРЛАМЕНТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ключевой элемент правового статуса регионального парламента заключается в его компетенции. Основные полномочия парламента субъекта Российской Федерации определены в ст.5 Федеральном законе от 6 октября 1999 г.²

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет два важные функции:

– *принимает конституцию субъекта Российской Федерации и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принимает устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему;*

– осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации в пределах полномочий субъекта Федерации.

¹ По делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г.

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 28.12.2010). Далее – Закон.

Важнейшим полномочием и главным предназначением представительного органа является законотворчество. Парламент субъекта самостоятелен в реализации своих полномочий, никто не может вмешиваться в его правотворческую деятельность. Однако законодательная компетенция представительного органа не абсолютна, так как возможно принятие законов и на референдуме, а по ряду вопросов имеются процедурные ограничения (например, при рассмотрении финансовых законопроектов необходимо наличие инициативы или заключения главы региона).

Статья 7 Закона определяет порядок принятия парламентом субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов. Так, конституция (устав) субъекта Российской Федерации, поправки к ней (к нему) принимаются большинством *не менее 2/3 голосов* от установленного числа депутатов. Законы субъекта Федерации принимаются *простым большинством голосов от установленного* числа депутатов. Постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации принимаются *простым большинством голосов от числа избранных депутатов*.

Проект закона субъекта Российской Федерации рассматривается региональным парламентом *не менее чем в двух чтениях*. Решение о принятии либо отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется постановлением регионального парламента.

Законы субъекта Федерации, принятые парламентом субъекта РФ, направляются главе региона, который обязан обнародовать закон, удостоверив обнародование путем подписания закона или издания специального акта, либо отклонить закон в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации и *не должен превышать 14 календарных дней с момента* поступления указанного закона.

В случае отклонения губернатором регионального закона он может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством *не менее 2/3 голосов* от установленного чис-

ла депутатов. И такой закон не может быть повторно отклонен главой региона.

Федеральный законодатель распределяет полномочия, по которым региональный парламент принимает законы и постановления.

Законом субъекта Российской Федерации:

а) *утверждается бюджет субъекта Российской Федерации и отчет* о его исполнении, представленные руководителем высшего исполнительного органа субъекта РФ;

б) устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта РФ, в пределах полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ определяется порядок деятельности органов местного самоуправления;

г) *утверждаются программы социально-экономического* развития субъекта РФ, представленные высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

д) устанавливаются налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъекта Федерации, а также порядок их взимания;

е) устанавливается порядок образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов субъекта РФ, утверждаются отчеты о расходовании средств этих фондов;

ж) *устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта Федерации*, в том числе долями (паями, акциями) субъекта РФ в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;

з) *утверждаются заключение и расторжение* договоров субъекта Российской Федерации;

и) устанавливается порядок назначения и проведения референдума субъекта Российской Федерации;

к) устанавливается порядок проведения выборов в законодательный орган Российской Федерации, а также выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

л) *устанавливается административно-территориальное устройство субъекта РФ и порядок его изменения;*

м) *утверждается схема управления субъектом РФ, определяется структура высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;*

н) *регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией России, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ к ведению и полномочиям субъекта РФ.*

Постановлением парламента субъекта Российской Федерации:

– *принимается регламент указанного органа и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности;*

– *оформляется решение о наделении гражданина России по представлению Президента РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации;*

– *назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица субъекта Федерации, оформляется согласие на их назначение на должность, если такой порядок назначения предусмотрен Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта РФ;*

– *назначается дата выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, а также дата выборов высшего должностного лица субъекта РФ;*

– *назначается референдум субъекта РФ в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ;*

– *оформляется решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта, а также решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ;*

– *утверждается соглашение об изменении границ субъектов РФ;*

– *назначаются на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта РФ;*

– *оформляются иные решения.*

Контрольные полномочия парламента регулируются учредительными актами субъектов РФ, которые к числу таковых относят:

– заслушивание ежегодных докладов главы региона о его деятельности и деятельности высшего исполнительного органа;

– общий контроль деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ;

– финансовый контроль (контроль исполнения бюджета субъекта РФ, использованием бюджетных кредитных ресурсов);

– контроль выполнения программ и планов программ социально-экономического развития, соблюдением установленного порядка управления и распоряжения региональной собственностью.¹

Рассматривая обозначенные формы контроля, важно заметить, что заслушивание докладов главы региона не должно превращать данную процедуру в общую подотчетность исполнительной власти по вопросам ее компетенции законодательной власти,² а для эффективного финансового контроля многие субъекты образуют контрольно-счетные палаты, что повышает качество проводимого контроля и политически дистанцирует подконтрольные и контролируемые органы (Новосибирская область, Красноярский край и др.).³

¹ Подр. см.: Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. В.А.Кряжков. С.432–435.

² См.: Постановление Конституционного Суда от 18 января 1996 г. по «алтайскому делу».

³ Подр. см.: Роньжина О.В. Счетные палаты субъектов Российской Федерации: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004.

Вопросы для самоконтроля

1. Имеются ли у палат Федерального Собрания РФ общие полномочия?
2. Какие полномочия Государственной Думы закреплены в Конституции РФ?
3. Как соотносятся полномочия Государственной Думы и Совета Государственной Думы?
4. Какие полномочия Совета Федерации закреплены в законодательстве, но не указаны в Конституции РФ?
5. Какие полномочия Совета Федерации связаны с кадровой политикой?
6. Какие полномочия Совета Федерации закреплены в законодательстве, но отсутствуют в Конституции РФ?
7. Какие полномочия Совет Федерации имеет по отношению к субъектам РФ?
8. Перечислите основные полномочия Законодательного Собрания Красноярского края.

ГЛАВА 3

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

3.1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Главная задача парламента – принятие законов. Законодательный процесс занимает более половины времени работы парламента, тщательным образом регламентирован и строго формализован. Это касается как самой процедуры, так и формы законодательных актов. Законодательный процесс в России реализуется на двух уровнях осуществления публичной власти – федеральном и региональном.

Законодательный процесс нельзя рассматривать как техническую совокупность стадий. Важно понимать, что законодательная деятельность есть юридическая модель регламентированной деятельности участников законодательного процесса, которая обусловлена политическими, социально-экономическими и иными потребностями общества и не может осуществляться в отрыве от динамики общественных процессов.¹ Поэтому в литературе справедливо обращается внимание на качественные характеристики законотворческого процесса (концепция, стиль, доступность, четкая структура и место законопроекта в системе правовых актов и др.).²

¹ См.: Ивлев Г.П., Гаджимагомедов Г.А. Участие Правительства РФ в законодательной деятельности : монография. М., 2008. С.18–20.

² Авакьян С.А. Десять конституционно-правовых «заповедей» законотворчества // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2010. №1. С. 6–28.

В самом общем виде законодательным процессом можно определить урегулированную нормами конституционного права и осуществляемую в определенной последовательности деятельность компетентных органов, направленную на разработку, принятие и введение в силу законодательных актов.

Для обозначения процесса создания законов наряду с термином «законодательный процесс» используется термин «законотворческий процесс». В литературе зачастую категории законотворческого и законодательного процесса отождествляются, поскольку они, по сути, представляют собой осуществляемую в определенной последовательности деятельность компетентных органов по разработке и принятию законов.

Однако законотворческий процесс не сводится лишь к процедурным правилам, это познавательный процесс со своими трудностями в выборе объекта и методов законодательного регулирования.¹ Его следует рассматривать как более широкое понятие, поскольку, во-первых, он не полностью формализован и, во-вторых, его начальный этап – выявление потребности принятия закона и законодательная идея – не ограничен по времени и по кругу лиц. Между тем законодательный процесс предельно формализован и начинается с внесения законодательной инициативы в компетентный орган. Следовательно, законодательный процесс составляет центральную часть законотворческого процесса, который обширнее как по времени, так и по содержанию.² Не разведение этих категорий ведет к их смешению и нечеткости выстраивания стадий законодательного процесса. Поэтому стадию разработки законопроекта следует выделять в рамках законотворческого, а не законодательного процесса.

¹ См.: Законотворчество в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С.17–20; Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии. М., 2000. С.53–54.

² Хотя в литературе отмечается и другая точка зрения, сводящая законодательный процесс к процедурной деятельности, при этом законотворческий процесс отличается созидательным началом. См.: Правотворческая деятельность субъектов РФ. Теория. Практика. Методика. Екатеринбург, 2001. С.72–73.

Таким образом, исходным началом законодательного процесса выступает законотворческий процесс, представляющий собой особую форму государственной деятельности по созданию, изменению и отмене законов, основанную на познании объективных социальных потребностей и интересов общества.

В литературе выделяют множество стадий законодательного процесса. Воспримем следующую последовательность стадий федерального законодательного процесса:

- 1) законодательная инициатива субъекта права законодательной инициативы;
- 2) предварительное рассмотрение законопроекта в Государственной Думе;
- 3) обсуждение и принятие закона Государственной Думой;
- 4) обсуждение и одобрение закона Советом Федерации;
- 5) подписание закона главой государства и официальное опубликование закона.

В некоторых случаях возникают дополнительные стадии, поэтому подчеркнем, что данная последовательность носит общий характер и условна. Вряд ли можно принять подход, при котором разработка и реализация закона рассматриваются как начальная и конечная стадии законодательного процесса.¹ Как уже отмечалось, о них можно вести речь в рамках законотворческого процесса.

Первая стадия законодательного процесса – законодательная инициатива – это конституционное правомочие уполномоченных субъектов по внесению законопроектов в парламент. По сути, она сведена к внесению на рассмотрение Государственной Думы законопроекта.²

Согласно ст.104 федеральной Конституции право законодательной инициативы принадлежит главе государства, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Го-

¹ См.: Ивлев Г.П., Гаджимагомедов Г.А. Указ. соч. С.20–21.

² Значимость первой стадии законодательного процесса обусловлена особым научным вниманием в литературе. См., напр.: Лебедев В.А., Ройзман Н.В. Законодательная инициатива – стадия законодательного процесса в РФ : монография. Челябинск, 2010.

сударственной Думы, Правительству РФ¹, законодательным органам субъектов России. По вопросам ведения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ это право принадлежит и этим органам.

Тем самым Конституция РФ разграничивает субъектов права законодательной инициативы на две группы. В первую входят субъекты, чье право законодательной инициативы не связано какими-либо компетенционными рамками (общие субъекты), вторую группу составляют субъекты, пользующиеся правом законодательной инициативы только по вопросам их ведения (специализированные субъекты).

Вместе с тем в ст. 134 Конституции РФ перечислены субъекты конституционной инициативы, круг которых несколько иной (нет высших судов, имеются группы депутатов), что относится к процедуре изменения Конституции РФ и не относится исключительно к законодательной процедуре.

Институт законодательной инициативы отличается сложностью, однако достаточно изучен в конституционном праве.

Действующая Конституция РФ не внесла революционных изменений в реализацию права законодательной инициативы, правда, несколько заузила круг субъектов законодательной инициативы по сравнению с Конституцией РСФСР 1978 г., из которого выведены теперь комитеты и комиссии парламента, Генеральный прокурор России, общероссийские общественные организации. Что касается последних, то, действительно, с учетом активности политических партий в парламенте разумным будет наделить общероссийские объединения представлять законопроекты в

¹ В ряде зарубежных стран Правительство является основным источником законодательной инициативы, внося от 90 до 100% инициатив с «коэффициентом выхода» 85–90%. В России доля законодательных инициатив Правительства около 23% с коэффициентом около 30% соответственно. См.: Гребенников В.В. Федеральный законодательный процесс в зеркале статистики // Государство и право. 1998. №9. С.94–95; Лихобабин В.А. Правительство как субъект права законодательной инициативы: российская модель и мировой опыт // Конституционное и муниципальное право. 2005. №7. С.21–23.

профильные комитеты Государственной Думы, что в некоторой мере расширит диапазон участия общественных формирований в законодательном процессе. Возможно, есть смысл и подумать о включении в законодательный процесс объединений профессиональных юристов, Общественной палаты.¹ Также к числу субъектов законодательной инициативы логично было бы отнести Генерального прокурора России и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Законопроекты вносятся в Государственную Думу (за рубежом законопроекты могут вноситься в обе палаты парламента – США, Франция, Италия).²

Процедура законодательной инициативы является строго формализованной и урегулированной нормами конституционного права этапом законодательного процесса. Поэтому фаза, связанная с подготовкой проекта закона, предшествующая этапу законодательной инициативы, остается за рамками законодательного процесса, но входит в категорию правотворческого процесса. Эта фаза подготовки закона, как правило, не регулируется правовыми актами.

В литературе предлагается включение в законотворческий процесс *идеи законопроекта* в качестве начальной стадии законодательной процедуры, представляющую собой систему научных или вненаучных суждений о необходимости принятия новых или изменения действующих правовых норм.³ Такой подход позволит повысить качество вносимых

¹ Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. №3. С.8–15.

² В дореволюционной России в соответствии с Основными законами 1906 г. законодательные инициативы могли поступать как в Государственный Совет, так и в Государственную Думу. Непоследовательностью отличался законодательный процесс и в Верховном Совете РСФСР. Теперь же стадии законодательного процесса отличается последовательностью и центром законодательной инициативы является Государственная Дума.

³ См.: Баранов В.М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление // Журнал российского права. 2008. №2. С. 10–13.

законодательных инициатив, тем самым оптимизирует и упорядочит законодательный процесс. Однако такой этап минимально формально регламентирован и фактически предшествует внесению законодательной инициативы. Следовательно, важно определить кем, в каком порядке и в какой форме будет рассмотрена идея законопроекта, как следует оформить решение о принципиальном ее одобрении или отсечении.

Можно считать исключительной для российского законодательства ситуацию, связанную с проектом, выдвинутым в порядке народной инициативы, то есть законопроектом, подготовленным гражданами. В отличие от ряда зарубежных стран юридически такая возможность для граждан России не закреплена. Однако это не означает, что граждане не могут этого делать на практике, исходя из их конституционного права на участие в управлении делами государства и права на обращение в государственные органы. Никто не лишен права на обращение в парламент, в том числе и с законодательными предложениями. В данном случае вопрос о допустимости такой законодательной инициативе парламент будет решать самостоятельно. Вероятно, инициаторам будет предложено внести такой законопроект через народных представителей, то есть депутатов, однако Конституция РФ не запрещает такой вид обращения в российский парламент. А все, что не запрещено законом, дозволено. Потому актуальны предложения ученых о праве народной правотворческой инициативы, которая действует на местном уровне и внедрена в ряде субъектов РФ.¹

Необходимо также вспомнить о влиянии на законодательный процесс лоббирования на стадии, связанной с осуществлением законодательной инициативы. Результативность лоббирования групповых интересов представителей бизнеса, организаций, объединений и отдельных граждан зависит как от первоначальных методов воздействия на ор-

¹ См., напр.: Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. №3. С.9–10.

ганы государственной власти (в том числе и в виде законодательных предложений), так и от возможностей проследить и отрегулировать возникающие противодействия вплоть до момента принятия окончательного решения. Зачастую лоббисты представляют готовые законопроекты с одновременной разработкой определенной стратегии продвижения законопроекта по ступеням законодательного процесса.

Интересно и то, что отстаиванием общественных интересов озабочены сами граждане. Больше всего общественных вопросов поднимают пенсионеры. Велика доля обращений в парламент по проблемам социальной сферы, обеспечения конституционных права, общественного порядка и управления.¹

Поэтому важно обратить внимание на предложение Президента России в Послании Федеральному Собранию предусмотреть дополнительные меры для привлечения к законотворческому процессу представителей негосударственных формирований, Общественной палаты. Президент полагает полезным их обязательное участие в рассмотрении законопроектов, затрагивающих важнейшие для каждого человека вопросы – свободы человека, здоровья и собственности.²

Сказанное подчеркивает существенную роль данной стадии в законодательном процессе, причем интересен этап законотворчества до законодательной инициативы, и он нуждается в отдельном исследовании.

Итак, *право законодательной инициативы* есть конституционное правомочие определенных в Конституции России субъектов – органов и должностных лиц – по внесению законопроекта в палату парламента (Государственную Думу) с целью принятия его парламентом в порядке последовательной процедуры по стадиям законодательного процесса. По существу, речь идет о правовом последствии, знаменующем начало законодательного процесса.

¹ См.: Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998. С.124.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября.

Составить и направить законопроект в парламент может любое физическое и юридическое лицо, что не влечет обязанности парламента рассматривать такой проект. Парламент обязан рассматривать только те законопроекты, которые внесены уполномоченными на то органами и лицами. Поэтому справедливо подчеркивает В.Е. Чиркин, что законодательная инициатива – двухсоставное понятие: не только правомочие внести законопроект компетентным субъектом, но конституционная обязанность парламента рассмотреть его.¹ Другой вопрос, что парламента может его отклонить, изменить, но в любом случае он обязан реагировать на внесение законопроекта субъектом законодательной инициативы.

Процедура реализации права законодательной инициативы выглядит следующим образом.

Субъект права законодательной инициативы вносит законопроект в аппарат Государственной Думы, где осуществляется его регистрация. Регистрацию *осуществляет Управление документационного обеспечения, и именно с этого момента начинается реализация данной стадии*, что, впрочем, еще не означает ее прохождения. Все, что предшествует этому, укладывается в рамки законотворческого, но не законодательного процесса. Внесение законопроекта непосредственно в профильный комитет, комиссию на рассмотрение не означает внесения законодательной инициативы. Требуется обязательная регистрация законопроекта в Аппарате и представление его Председателю палаты.

Затем законопроект направляется в Совет Государственной Думы. Если законопроект затрагивает финансовые обязательства или вводит или отменяет налоги, предусматривает расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, Совет Государственной Думы направляет законопроект в Правительство, которое в течение 30 дней готовит по нему заключение (ст.104 Конституции РФ).

Согласно Регламенту Государственной Думы² в текст законопроекта должны быть включены положения о сроке и

¹ Чиркин В.Е. Законодательная власть. С. 276–277.

² О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. №2134-III ГД.

порядке вступления в силу предлагаемого закона и о признании утратившими силу или об изменении ранее принятых законов или других правовых актов в связи с принятием закона.

При внесении законопроекта в Государственную Думу субъектов права законодательной инициативы должны быть представлены:

- пояснительная записка, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции законопроекта;

- текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы;

- перечень актов федерального законодательства, подлежащих изменению или признанию утратившими силу в связи с принятием данного закона;

- финансово-экономическое обоснование (при необходимости материальных затрат для реализации законопроекта);

- заключение Правительства РФ (в случаях, предусмотренных ч.3 ст.104 федеральной Конституции). В таких случаях Правительство становится участником процесса реализации законодательной инициативы в силу прямого указания Конституции РФ. При отсутствии такого заключения Правительства РФ в этих случаях инициатива не может рассматриваться как законодательная. При этом, как определил Конституционный Суд РФ, отрицательное заключение Правительства РФ не блокирует законодательную инициативу и не препятствует внесению законопроекта в Государственную Думу.¹

При внесении законопроекта коллегиальным органом представляется решение данного органа с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы в Государственной Думе по данному законопроекту.

Согласно ст.ст.107 и 108 Регламента Государственной Думы спикер палаты направляет зарегистрированный зако-

¹ О проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г.

нопроект в профильный комитет, который определяет его соответствие требованиям Конституции РФ и Регламента палаты.

Если, по мнению профильного комитета, подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект соответствует предъявляемым требованиям, Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает следующие решения:

– назначить один из комитетов Государственной Думы ответственным по законопроекту (далее – ответственный комитет);

– включить законопроект в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую либо на очередную сессию;

– направить законопроект в комитеты, комиссии и депутатские объединения, федеральные органы государственной власти (Президенту, Совету Федерации, членам Совета Федерации, высшим судам по вопросам их ведения) для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

Если, по мнению комитета, законопроект не соответствует предъявляемым требованиям, Совет Государственной Думы принимает решение о возвращении его инициатору, и такой законопроект не считается внесенным в Государственную Думу, что и подтвердил Конституционный Суд РФ.¹

Вторая стадия – предварительное рассмотрение законопроекта в Государственной Думе.

При соблюдении требований, предъявляемых к законопроектам и отсутствии явных нарушений Совет Государственной Думы направляет законопроект в ответственный комитет палаты. Если законопроект направлен в несколько комитетов для подготовки, то Совет Государственной Думы один из них назначает ответственным. С учетом предложений последнего Совет Государственной Думы устанавливает срок подготовки законопроекта к рассмотрению.

¹ О проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г.

Необходимость законодательного закрепления процедуры участия субъектов Российской Федерации в разработке и принятии федерального закона *по вопросам совместного ведения* в научной литературе обосновывалась в течение продолжительного времени. Авторами проводились различные доводы и аргументы в обоснование необходимости регулирования законом такой процедуры. И законодатель отреагировал на данный пробел в законодательстве, пусть и несколько несвоевременно. Первоначально ст.13 Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»¹, а затем ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» введено обязательное согласование проектов таких федеральных законов с субъектами Федерации, закреплена процедура участия субъектов Российской Федерации в законодательном процессе по предметам совместного ведения.

Важно обратить внимание на позиции Конституционного Суда РФ², который определил, что Конституция не предусматривает обязательного направления законопроектов по предметам совместного ведения субъектам РФ, но такую процедуру вправе предусмотреть Государственная Дума, что и выполнено в обновленном Регламенте палаты. Впоследст-

¹ О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 24 июня 1999 г. №119-ФЗ (утратил силу. См.: О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : Федеральный закон от 4 июля 2003 г. №95-ФЗ).

² По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. №1-П.

вии Суд сформулировал вывод о том, предусмотренная законом процедура согласования не предполагает обязательного получения одобрения законопроекта субъектами Российской Федерации и не обязывает федеральный парламент удовлетворить требования субъектов Российской Федерации. Согласительные процедуры не являются необходимым элементом федерального законодательного процесса, отступление от них не может служить основанием для признания федерального закона неконституционным по порядку принятия.¹

Третья стадия законодательного процесса включает в себя рассмотрение законопроектов в Государственной Думе.

Это рассмотрение осуществляется *трех чтениях*, если Дума не примет иного решения в отношении конкретного законопроекта в соответствии с действующим законодательством.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению в первом чтении, и соответствующие материалы к нему по представлению ответственного комитета Государственной Думы направляются ее депутатам не позднее чем за три дня до рассмотрения на заседании палаты.

При рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его общая концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции России, его актуальность, целесообразность и практическая значимость.

Обсуждение начинается с доклада инициатора законопроекта и содоклада представителя ответственного комитета. Затем заслушиваются предложения и замечания депутатов и депутатских групп, иных лиц, приглашенных на заседание для участия в обсуждении.

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Дума может:

¹ См.: По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. №8-П. Также см.: Захаров В.В. Решения Конституционного Суда РФ как источник конституционного права. М., 2005. С.145–160.

– принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом высказанных предложений и замечаний;

– принять закон;

– отклонить законопроект.

Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении (ч.6 ст.119 Регламента Государственной Думы).¹

При отклонении законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается субъекту права законодательной инициативы.

Если законопроект принят в первом чтении, то альтернативные законопроекты к рассмотрению палатой не принимаются. Альтернативные законопроекты рассматриваются Государственной Думой в первом чтении совместно с использованием рейтингового голосования.² Если по итогам рейтингового голосования несколько законопроектов набрали достаточное для их принятия или одобрения число голосов, то принятым или одобренным в первом чтении считается законопроект, набравший наибольшее число голосов. В случае если ни один из законопроектов не набрал достаточного числа голосов, то на окончательное голосование ставится законопроект, получивший наибольшее число голосов. Результат голосования оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы.

В случае принятия законопроекта в первом чтении Государственная Дума может установить срок внесения его на второе чтение.

Решение о принятии законопроекта в первом чтении требует простого большинства от общего числа членов палаты.

¹ Возможность инициирования референдума федеральными органами государственной власти (включая и Государственную Думу) предусмотрена Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации».

² Согласно Регламенту Государственной Думы голосование с использованием электронной системы может быть количественным, рейтинговым, альтернативным и качественным.

Государственная Дума устанавливает срок представления поправок к законопроекту, принятому в первом чтении. Этот срок не может быть менее 15 дней, а по законопроектам по предметам совместного ведения – менее 30 дней.

Ответственный комитет Государственной Думы изучает и обобщает поправки. Подготавливая законопроект ко второму чтению, комитет представляет таблицы с одобряемыми и отклоняемыми им поправками. Правовое управление Аппарата Государственной Думы осуществляет правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта¹ и подготавливает заключение.

Законопроект вместе со всеми необходимыми материалами (таблицами, заключениями) рассылается Президенту России, в Совет Федерации, в Правительство, субъекту законодательной инициативы и депутатам Государственной Думы не позднее чем за 15 дней до рассмотрения его Государственной Думой.

Совет Государственной Думы принимает решение о включении законопроекта во второе чтение и определяет докладчика ответственного комитета.

В начале второго чтения законопроекта выступает докладчик от ответственного комитета, сообщая итоги рассмотрения законопроекта в комитете, поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Затем предоставляется слово приглашенным лицам. Если у фракций и депутатов имеются возражения, председатель предоставляет слово их представителям для краткого изложения замечаний.

Первоначально председательствующий ставит на голосование вопрос о принятии в целом поправок при отсутствии возражений, рекомендуемых ответственным комитетом для внесения в текст данного законопроекта. Если имеются возражения, то сначала принимаются поправки, не вызывающие возражений, а затем на голосование отдельно ставится каждая из поправок, встретивших возражения.

¹ Лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей текстов законов.

Далее Дума переходит к рассмотрению поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению. Затем голосуются поправки, отдельно каждая, по которым комитет не принял решения. По окончании согласования по поправкам председательствующий ставит на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении. При отсутствии кворума законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет.

При повторном отклонении законопроекта во втором чтении закон снимается с дальнейшего рассмотрения, по решению палаты он может быть возвращен к процедуре первого чтения.

После принятия законопроекта во втором чтении он направляется в ответственный комитет для устранения возможных внутренних противоречий и редакционной правки. Если правовая и лингвистическая экспертиза проведены, законопроект может быть принят в третьем чтении в тот же день.

Завершает данную стадию принятие закона в третьем чтении. При третьем чтении законопроекта не допускается внесение в него поправок и возвращение к его обсуждению. В исключительных случаях возможно возвращение к процедуре второго чтения.

Федеральные законы принимаются простым большинством голосов депутатов, а Федеральные конституционные законы и Законы РФ о поправках к Конституции РФ квалифицированным (2/3 Государственной Думы и 3/4 Совета Федерации). Конституционный Суд РФ определил, что положение об общем числе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы следует понимать как конституционно установленное от численности каждой из палат, а голосование и подсчет голосов проводится во всех случаях раздельно по палатам (ст.ст.107, 135 Конституции РФ).¹ Суд исходил из того, что акты парламента должны выражать во-

¹ По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. №2-П.

лю большинства в обществе, а не парламентского большинства, вследствие чего наличие вакантных мандатов депутатов не должно отражаться на итогах голосования.

Данное решение Суда вызвало много критики, двое конституционных судей выразили особое мнение. Конституционный Суд не смутило и постановление Съезда народных депутатов от 30 сентября 1991 г., в котором употребленный термин был истолкован как «количество избранных народных депутатов».¹

Принятый Государственной Думой федеральный закон в течение 5 дней передается на рассмотрение Совета Федерации. Если закон не подлежит обязательному рассмотрению верхней палатой в соответствии со ст.106, 108 Конституции РФ и в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации, то в течение 5 дней он направляется Председателем верхней палаты Президенту РФ для подписания и обнародования. Единственный случай, когда законопроект направляется Председателем Государственной Думы Президенту РФ, – это при преодолении несогласия сенаторов.

Четвертая стадия – рассмотрение и одобрение закона Советом Федерации. В соответствии с ч.3 ст.105 Конституции РФ принятый Государственной Думой федеральный закон в течение 5 дней передается на рассмотрение Совета Федерации. Если Федеральный закон принят по предметам совместного ведения, в Совет Федерации направляется информация о позиции органов государственной власти субъектов Федерации по этому федеральному закону.

Поступивший федеральный закон в срок не более 24 часов направляется вместе с сопроводительными документами всем членам Совета Федерации.

В соответствии со ст.106 федеральной Конституции ряд законов подлежат обязательному рассмотрению верхней палатой. Это федеральные законы по вопросам: федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, де-

¹ См.: Захаров В.В. Указ. соч. С.138–140; Лукьянова Е.А. Конституция в судебном переплете // Законодательство. 2000. №12. С.49–50.

нежной эмиссии, ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации, статуса и защиты государственной границы России, войны и мира. Обязательному рассмотрению также подлежат все федеральные конституционные законы, Законы РФ о поправках к Конституции РФ, и федеральные законы, отклоненные Президентом РФ (ст.108 Конституции РФ).

Конституция РФ (ч.4 ст.105) устанавливает 14-дневный срок, в течение которого Совет Федерации рассматривает поступивший из Государственной Думы федеральный закон и который исчисляется со дня, следующего за днем регистрации этого федерального закона в Совете Федерации.

Обязательные законы находятся в верхней палате парламента до вынесения окончательного решения палатой, даже если нарушен 14-дневный срок. В постановлении Конституционного Суда РФ подтверждена необходимость обязательного рассмотрения в Совете Федерации федерального закона в течение 14 дней и «обязательный» федеральный закон, не рассмотренный в течение 14 дней, квалифицирован Конституционным Судом как не одобренный верхней палатой парламента.¹ Вместе с тем, Суд отметил, что такое толкование Конституции РФ не распространяется на федеральные законы, помимо указанных в ст.106 Конституции России, признанных самим Советом Федерации подлежащими обязательному рассмотрению.

После поступления федерального закона в Совет Федерации спикер палаты определяет ответственный комитет.

Комитет (комиссия) Совета Федерации, ответственный за рассмотрение федерального закона, предварительно рассматривает принятый Государственной Думой федеральный закон и принимает по нему заключение. Если федеральный закон передан нескольким комитетам, комиссиям Совета Федерации для подготовки заключения, то каждый комитет (комиссия) представляет свое заключение в ответственный комитет Совета Федерации.

¹ По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. №1-П.

Предварительное рассмотрение комитетом, комиссией Совета Федерации принятого Государственной Думой федерального закона происходит открыто. Комитет, комиссия может приглашать на свои заседания инициатора законопроекта, ученых и специалистов в качестве экспертов, а также представителей средств массовой информации.

Согласно ст.106 Регламента Совета Федерации,¹ ответственный комитет дает оценку рассматриваемого федерального закона, формулирует и направляет спикеру палаты одно из следующих решений:

а) рекомендовать Совету Федерации одобрить федеральный закон, принятый Государственной Думой;

б) рекомендовать Совету Федерации отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой. При этом в заключении излагаются мотивы, по которым комитет, комиссия палаты считает необходимым его отклонить.

Рассмотрение принятого Государственной Думой федерального закона на заседании Совета Федерации начинается с оглашения докладчиком заключения ответственного комитета. Затем предоставляется слово содокладчикам, представителям Президента РФ и Правительства РФ. После выступления последнего Совет Федерации большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации принимает решение одобрить или отклонить федеральный закон без обсуждения либо обсудить его на заседании палаты.

По результатам рассмотрения принятого Государственной Думой федерального закона, подлежащего обязательному рассмотрению в Совете Федерации, председательствующий ставит на голосование вопрос об одобрении федерального закона. В случае недостаточной подготовленности вопроса о рассмотрении указанного федерального закона палата вправе принять решение о переносе вопроса о рассмотрении федерального закона на следующее заседание Совета Федерации.

Указанное решение принимается большинством голосов от числа членов Совета Федерации, принявших участие

¹ Регламент Совета Федерации Федерального Собрания : постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г.

в голосовании. Если такое решение не принято, председательствующий обязан поставить на голосование вопрос об одобрении федерального закона. В случае же переноса рассмотрение «обязательного» закона должно быть завершено на следующем заседании Совета Федерации принятием решения об одобрении или отклонении этого федерального закона.

Что касается «необязательных» федеральных законов, то согласно ст.108 Регламента палаты председательствующий вправе внести предложение не рассматривать указанный федеральный закон, и при полном отсутствии возражений сенаторов такой закон считается одобренным Советом Федерации по истечении 14-дневного срока.

По результатам обсуждения Совет Федерации одобряет или отклоняет принятый Государственной Думой федеральный закон. Федеральный закон принимается простым большинством, Федеральный конституционный закон и Закон РФ о поправках к Конституции РФ – квалифицированным не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации.

Конституционный Суд подтвердил возможность одобрения «необязательных» федеральных законов верхней палатой как в активной форме – путем голосования, так и в пассивной – без рассмотрения палатой, если такой Федеральный закон не был рассмотрен Советом Федерации в 14-дневный срок.¹ В этом же решении Суд подчеркнул, что в любом случае закон направляется главе государства Советом Федерации, за исключением случая, предусмотренного ч.5 ст.105 Конституции РФ, как упоминалось, при преодолении несогласия Совета Федерации и Государственной Думой.

В соответствии со ст.109 Регламента в постановлении Совета Федерации об отклонении принятого Государственной Думой федерального закона могут содержаться:

а) предложение о создании согласительной комиссии для преодоления возникших разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой;

¹ По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. №10-П.

б) поручение ответственному комитету Совета Федерации и сопредседателю согласительной комиссии от Совета Федерации подготовить и направить в Государственную Думу поправки к федеральному закону, отклоненному Советом Федерации.

Постановление Совета Федерации об отклонении принятого Государственной Думой федерального закона с указанием разногласий направляется в Государственную Думу. Постановление об одобрении закона в 5-дневный срок направляется спикером верхней палаты главе государства для подписания и обнародования закона.

В литературе выделяют *особую стадию – преодоление разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой по отклоненному Советом Федерации закону*. Совет Государственной Думы определяет ответственный комитет, который может рекомендовать Думе:

- создать согласительную комиссию для преодоления разногласий;
- принять федеральный закон в ранее принятой редакции;
- снять федеральный закон с повторного рассмотрения палатой.

При образовании на паритетной основе согласительной комиссии ставится цель выработать единый текст закона. Итогами работы комиссии являются протокол и сопоставительная таблица статей закона.

Для преодоления несогласия верхней палата Государственная Дума должна принять закон квалифицированным большинством в 2/3 голосов, который в течение 5 дней направляется Президенту РФ для промульгации.

Завершающая – пятая – стадия – подписание закона главой государства и официальное опубликование.

Содержание данной стадии состоит в том, что принятый палатами парламента закон¹ направляется главе госу-

¹ Категория «принятый федеральный закон» имеет большое значение. Ведь, например, понятие «принятый федеральный закон», предусмотренное ч.1 ст.107 Конституции РФ, относится к результату за-

дарства, подписывается им, после чего публикуется и вступает в действие.

В соответствии со ст.107 Конституции Президент России в течение 14 дней подписывает и обнародует закон.

Обнародование закона предполагает доведения до населения информации о законе через СМИ, Интернет, иные каналы. Порядок официального опубликования определен Федеральным законом от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»¹ и сводится к официальной публикации законов в определенных изданиях. По общему правилу подписанный Президентом РФ закон в течение 7 дней публикуется в «Российской газете», «Парламентской газете» или «Собрании законодательства РФ» и вступает в силу по истечении 10 дней с момента публикации, если в законе не указано иное. В России применяются только те федеральные законы, которые официально опубликованы.

Если Президент РФ подписал закон, то рассматриваемая стадия является завершающей. Однако в случае отклонения закона Президентом, он направляется в Государст-

конотворческой деятельности обеих палат парламента, а следовательно, отличается от категории «принятый Государственной Думой федеральный закон». Именно поэтому Конституционный Суд РФ определил, что под «принятым федеральным законом» понимаются:

1) законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с частями 1, 2, 3 и 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации;

2) законы, повторно принятые Государственной Думой в соответствии с частью 5 статьи 105 Конституции Российской Федерации;

3) законы, одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с частью 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации.

См. подр.: По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. №10-П.

¹ О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания : Федеральный закон от 14 июня 1994 г. №5-ФЗ.

венную Думу для повторного рассмотрения с начала либо с той стадии, где была нарушена процедура его рассмотрения.

Президент *отклоняет* федеральный закон, если не согласен с его содержанием (право вето), а *возвращает* в случае, если нарушен порядок или процедура его рассмотрения и принятия. Возможность последнего подтвердил Конституционный Суд, отметив, что Федеральный закон возвращается в соответствующую палату, где была нарушена процедура принятия федерального закона.¹ Фактически Президенту РФ было предоставлено право оценки конституционности закона по порядку принятия, то есть предварительного конституционного контроля.² Вопрос о возможном необоснованном возврате законов Президентом остался открытым.

Право вето является важной формой участия Президента в законодательном процессе. Значимость этого права возрастает в силу того, что оно принадлежит Президенту и является во многих государствах одним из традиционно закрепленных за ним полномочий. В теоретическом плане президентское вето рассматривается также как один из элементов системы сдержек и противовесов, необходимых для реализации принципа разделения властей.

Отлагательное вето представляет собой такой запрет, налагаемый главой государства на закон, поступивший из парламента, который может быть парламентом преодолен. Сам акт наложения вето состоит в том, что глава государства составляет послание, в котором излагаются мотивированные возражения против закона. Причем, как показывает практика, Президент может не согласиться как с законом в целом, так и с отдельными его положениями.

Опротестованный закон вместе с посланием направляется главой государства парламенту, который может:

принять возражения Президента, внести соответствующие изменения в закон и вновь направить его главе государства;

¹ По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. №10-П.

² Захаров В.В. Указ. соч. С.141.

отклонить возражения главы государства, одоблив закон в прежней редакции квалифицированным большинством голосов.

Следует отметить, что порядок одобрения закона в ранее принятой редакции имеет ряд отличий от порядка рассмотрения законов, предусмотренного ст.105 Конституции РФ. Во-первых, закон не может считаться одобренным Советом Федерации, если не был им рассмотрен, то есть если вето Президента не было преодолено путем голосования. Во-вторых, для преодоления вето необходимо квалифицированное большинство в обеих палатах. В-третьих, при реализации данной процедуры недопустимо преодоления неодобрения закона Советом Федерации путем повторного голосования в Государственной Думе. В-четвертых, при такой процедуре Президент РФ обязан подписать одобренный обеими палатами закон в течение 7 дней и обнародовать его.¹ Конституционный Суд РФ подтвердил обязанность Президента РФ в соответствии с ч.3 ст.107 Конституции РФ подписать и обнародовать принятый федеральный закон, что это не препятствует главе государства обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности закона по порядку принятия.² Однако к таким вопросам Суд относится пока осторожно и, предписав депутатам голосовать лично, все же не исключает возможности

¹ По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. №10-П; Несменова С.Э. Федеральное Собрание и Конституционный Суд: вопросы соотношения и взаимодействия // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. М., 2003. С.228–235.

² См.: По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом РФ, между Государственной Думой и Президентом РФ об обязанности Президента РФ подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 г. №11-П. См. также: Пунтус С.А. Проверка конституционности законов по запросам судов Конституционным Судом Российской Федерации : монография. Красноярск, 2006. С.52–53.

внесения в Регламент Государственной Думы изменений, допускающих передачу депутатом голоса в связи с отсутствием на заседании по исключительным обстоятельствам,¹ что и законодатель выполнил, изменив положения ст.85 Регламента Государственной Думы.²

Особенной является процедура принятия федеральных конституционных законов, как и Законов РФ о поправках в Конституцию РФ, которые принимаются квалифицированным большинством голосов каждой из палат парламента (2/3 Думы и 3/4 Совета Федерации) и подлежат обязательному подписанию Президентом России в течение 14 дней. Таким образом, *в отношении таких законов Президент РФ не имеет права вето. Это правило распространяется и на законы, вето Президента РФ на которые преодолено парламентом.*

Однако это не означает невозможности возвращения данного закона в парламент с просьбой рассмотрения спорных моментов (например, в случае противоречия положений федерального конституционного закона федеральной Конституции). Президент в таком случае выступает как гарант Конституции РФ. Однако юридической силой вето такое обращение не обладает. Окончательно спор в таком случае должен быть решен федеральным Конституционным Судом.

Поэтому важно знать, что подписание закона главой государства состоит не только в том, что глава государства подтверждает согласие с законом, но и в том, что закон принят в порядке должной правовой процедуры.

¹ См.: По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 г. «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 1999 г. №12-П.

² О внесении изменений и дополнения в статьи 24 и 85 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 октября 2002 г. №3172-III ГД.

3.2. ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В современной юридической литературе сложилось понятие «региональное правотворчество», под которым понимается организационно-публичная деятельность региональных правотворческих органов в рамках их компетенции по выявлению потребности в правовом регулировании и создание в соответствии с ними новых нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, изменению или отмене действующих.¹ Центральной составляющей в правотворческой деятельности субъектов Федерации остается региональный законодательный процесс.

Многообразие законодательного процесса в субъектах Российской Федерации не мешает показать его общую модель и обозначить некоторые проблемы.

Правовой основой законодательного процесса в регионах является, прежде всего, Конституция России (ст.5, 72, 73, 76). Ряд важнейших параметров регионального законодательного процесса устанавливает Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Закон определяет:

- основы правового статуса парламентов субъектов РФ;
- основы законодательного процесса в регионах (ст.6–8);
- систему и правовую основу деятельности (включая правотворческую) исполнительных органов субъектов Российской Федерации;
- общие положения об ответственности за нарушение регионального законодательства (ст. 26–28).

¹ См.: Игнатенко В.В. Региональное правотворчество и законодательные акты. Основные понятия и термины. Иркутск, 1996. С. 70; Четвертакова Е.С. Современные подходы к региональному правотворчеству в теории и практике // Российский юридический журнал. 2009. №6. С. 163–164.

Несомненным источником регионального правотворчества являются учредительные документы (конституции, уставы) и законы субъектов Российской Федерации.

В общем виде региональный законодательный процесс включает следующие стадии:

- 1) реализация законодательной инициативы;
- 2) предварительное рассмотрение законопроектов в парламенте субъекта РФ;
- 3) рассмотрение и принятие закона законодательным органом;
- 4) подписание и опубликование принятых законов главой региона;
- 5) вступление в силу законов.

Такая модель является общей, поскольку в ряде субъектов могут появляться дополнительные стадии. Например, в регионах с двухпалатным парламентом будет соответственно отдельная стадия рассмотрения и одобрения закона второй палатой регионального парламента (Адыгея, Свердловская область). Некоторые субъекты Федерации (Тюменская, Костромская области) включают в законодательный процесс наряду с традиционными стадиями процедуру подготовки законопроекта как этап, предшествующий стадии законодательной инициативы.

Право законодательной инициативы в соответствии со ст.6 Закона принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта РФ, представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта Федерации круг субъектов права законодательной инициативы может быть расширен, когда таким правом наделяются иные органы, члены Совета Федерации – представители от законодательного (представительного) и исполнительного органов соответствующего субъекта Федерации; общественные объединения, а также граждане, проживающие на территории данного субъекта РФ.

Например, согласно ст.139 Устава Красноярского края, право законодательной инициативы принадлежит депутатам Законодательного Собрания, группе депутатов Законодательного Собрания, Губернатору края, Правительству края,

гражданам в порядке народной инициативы, представительным органам местного самоуправления, федерации профсоюзов Красноярского края – по социально-трудовым вопросам, комиссии по почетным наградам и званиям – по вопросам ведения комиссии, Избирательной комиссии Красноярского края – по вопросам проведения краевых и местных выборов и референдумов.

Основной формой реализации законодательной инициативы является внесение законопроекта в региональный парламент. Возможно и внесение законодательных предложений.

Оптимальной следует признать законодательную практику тех регионов (Красноярский край, Кемеровская область), которые не допускают возможность реализации законодательной инициативы посредством законодательных предложений. Во-первых, такая возможность расширяет круг лиц, имеющих право обратиться в компетентные органы, в том числе и к обладающим правом законодательной инициативы, с предложениями, которые могут быть тщательно проработаны. Во-вторых, сама по себе идея разработки определенного закона не вписывается в процедуру законодательного процесса, а предшествует его началу, имея неформализованный и не ограниченный по времени и порядку характер ее реализации.

Среди субъектов законодательной инициативы на региональном уровне особо выделяется высшее должностное лицо субъекта Федерации. Поскольку данное должностное лицо занимает приоритетное место в государственно-властном механизме региона, то его предложения о принятии тех или иных законов должны рассматриваться в приоритетном порядке и во многом определять все направления законодательной деятельности в субъекте РФ.

Одной из форм непосредственной демократии является народная или гражданская инициатива, которая нечасто встречается в региональном законодательстве. Так, согласно ст.38 Устава Красноярского края граждане могут осуществлять краевую народную инициативу путем внесения проектов правовых актов на рассмотрение Законодательного Соб-

рания края, Губернатора края, Правительства края. Устав Волгоградской области разделяет гражданскую и законодательную инициативу. Под гражданской инициативой понимается право избирателя на обращение к депутату областной Думы с предложением о принятии или изменении областного закона (ст.16). Под законодательной инициативой граждан понимается право определенного числа избирателей представлять областной Думе проекты законов, а также иные предложения для их принятия в законодательном порядке (ст.17).

Поэтому такую важнейшую форму, как народная законодательная инициатива, следует повсеместно использовать хотя бы в региональном законодательном процессе.

Внесенный в порядке законодательной инициативы законопроект регистрируется в аппарате регионального парламента, после чего принимается решение о возможности его принятия к рассмотрению.

Порядок принятия нормативных правовых актов законодательным органом определен федеральным законодателем в ст.7 Закона. Конституция (устав) субъекта РФ принимаются большинством не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов. Законы субъекта Российской Федерации принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов. Постановления принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов.

Проект закона субъекта РФ рассматривается законодательным органом не менее чем в двух чтениях. Решение о принятии либо отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется постановлением законодательного субъекта РФ.

Субъекты РФ по-разному решают вопрос о количестве чтений проектов законов. Большинство субъектов РФ вслед за федеральным законодателем устанавливают правило, согласно которому законопроекты рассматриваются в трех чтениях (Калининградская, Свердловская, Тульская области).

Ряд субъектов РФ ограничиваются двумя чтениями. Так, ст.140 Устава Красноярского края закрепляет, что проекты законов края рассматриваются Законодательным Соб-

ранием края в двух чтениях, проводимых, как правило, в различные дни. В первом чтении законопроект должен быть последовательно проголосован за основу и (или) по разделам либо статьям, во втором чтении – за основу и (или) по статьям, а также в целом. Каждому чтению законопроекта, по общему правилу, должно предшествовать его обсуждение в комитетах краевого парламента.

Каждое из двух-трех используемых чтений имеет специализацию. Задача первого заключается в уяснении и принятии общей концепции законопроекта, второе направлено на доработку законопроекта путем включения в него поступивших поправок и принятие закона в целом при отсутствии третьего чтения.

Общая процедура рассмотрения законопроекта в региональном парламенте схожа с федеральным законодательным процессом. Особенности заключаются в разном количестве чтений в субъектах РФ, необходимом (квалифицированном) большинстве голосов депутатов при принятии конституционных (уставных) региональных законов, рассмотрении законопроекта второй палатой парламента при ее наличии и согласительных процедурах между участниками законодательного процесса при возможных разногласиях.

В соответствии с п.2 ст.8 Закона законы субъекта РФ, принятые законодательным органом, направляются указанным органом для обнародования руководителю субъекта РФ в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта РФ. Так, принятые Законодательным Собранием Красноярского края законы края в срок до 7 рабочих дней со дня голосования по проекту в целом направляются Губернатору края.

Глава субъекта РФ обязан обнародовать конституцию (устав), закон субъекта Российской Федерации, удостоверив обнародование закона путем его подписания или издания специального акта, либо отклонить закон в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом региона и не должен превышать четырнадцать календарных дней с момента поступления указанного закона.

Подписание закона является одним из важнейших прав главы региона, позволяющего ему принимать активное участие в законодательном процессе. В то же время – это и его важнейшая обязанность. В случае подписания закона губернатором он направляется для официального опубликования, о чем оформляется соответствующее решение главы региона в форме указа (постановления).

Как на федеральном уровне Президент РФ, так и в субъектах РФ глава региона вправе отклонить переданный ему закон субъекта РФ (использовать право «отлагательного вето»). В случае отклонения руководителем субъекта РФ регионального закона указанный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов парламента региона.

Например, губернатор Красноярского края в течение 14 дней со времени поступления к нему текста принятого Законодательным Собранием закона обязан подписать его и передать для официального опубликования либо отклонить его, направив в Законодательное Собрание в течение срока, отведенного для его подписания, мотивированные возражения против принятия данного закона в целом или против принятия его отдельных частей. Выдвижение Губернатором края возражений против принятия отдельных частей закона должно сопровождаться внесением им предложений по изменению текста закона.

Предметом повторного рассмотрения Законодательным Собранием возвращенного закона может быть только возражение Губернатора края. Возражение Губернатора края против принятия закона в целом может быть преодолено Законодательным Собранием как путем принятия статей закона, вызвавших возражения с последующим принятием закона в целом, так и путем изначального принятия этого закона в целом. И в первом, и во втором случаях решение принимается голосами не менее 2/3 от установленного числа депутатов.

Губернатор края в срок до 7 дней со дня поступления к нему закона, принятого Законодательным Собранием края в ходе повторного рассмотрения, обязан подписать его и передать для официального опубликования в качестве закона края.

Завершает региональный законодательный процесс стадия официального опубликования закона и вступление его в силу. Суть такой стадии состоит в доведении до населения полного и точного текста принятого закона в официальном источнике опубликования. По общему правилу законы субъектов РФ вступают в силу на всей территории региона и распространяются на всех его жителей.

Что касается унификации процедуры регионального законодательного процесса, то следует признать, что имеет смысл консолидация регионального законодательства, регулирующего правотворческий процесс и юридическую природу региональных правовых актов.

В настоящее время более чем в 50 регионах приняты специальные законы о правотворчестве и правовых актах. Часть субъектов РФ (около 1/3) законодательно закрепляют дефиниции понятий «правотворчество», «правотворческая деятельность». При этом большинство субъектов РФ адекватно определяют, что процесс издания правового акта включает в себя его подготовку, принятие, изменение, введение в действие и признание утратившим силу. И лишь некоторые субъекты Федерации (Нижегородская область) неоправданно расширяют пределы правотворчества, включая в него наряду с перечисленными этапами толкование правовых актов, а также оценку эффективности их действия, что в действительности осуществляется в отношении изданных правовых актов и очевидно оказывается за рамками правотворчества, поэтому обоснованно критикуется в литературе.¹

Между тем как в научном, так в правотворческом аспектах актуальным остается вопрос о том, каким должен быть «закон о законах»? Уже принятые в регионах такого рода законы существенно отличаются друг от друга по содержанию и по объему.

В юридической литературе предлагалось принять «закон о законах» или придать ему форму законодательного

¹ См.: Четвертакова Е.С. Указ. соч. С. 163–165.

кодекса.¹ При этом отсутствует необходимость принятия подобного рамочного федерального закона в силу того, что Федеральный закон от 6 октября 1999 г. уже выполняет такую роль.

Суть концепции такого кодекса состоит в том, что он должен *системно, в необходимой мере полно и детально, регулировать весь комплекс вопросов, связанных с правотворческой деятельностью субъекта Российской Федерации*, в том числе с подготовкой, внесением, рассмотрением, принятием, опубликованием, вступлением и действием, изменением и отменой нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а так же вопросы правотворческой деятельности муниципальных образований.

Общие требования к законодательному кодексу можно определить следующие:

1) законодательный кодекс должен быть единым и единственным основным специальным законом субъекта Российской Федерации по вопросам правотворчества и нормативных правовых актов;

2) предметом регулирования кодекса должен быть весь комплекс вопросов, связанных с правотворческой деятельностью и правовыми актами, которые находятся в пределах законотворческих полномочий субъекта России.

Важно подчеркнуть необходимость включения в предмет кодекса не только норм, регулирующих подготовку, принятие и введение в действие нормативных правовых актов, но *также и правила их реализации, в том числе толкования нормативных актов, контроля за их исполнением и ответственности за нарушение, то есть кодекс должен охватывать весь цикл «жизни» закона с «рождения» (принятия) до «смерти» (отмены)*;

3) степень детализации правового регулирования отношений в сфере правотворчества в кодексе должна быть различной (более детально регламентируется процесс принятия законов, принятие же других правовых актов должно носить общий характер);

¹ Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Теория, практика, методика. Екатеринбург, 2001. С.18.

4) законодательный кодекс должен быть подчинен идее обеспечения качества каждого нормативного акта и законодательства в целом.

Такие требования должны учитываться при разработке региональных «законов о законах».

Создание правовой системы субъектов Российской Федерации не может проводиться в отрыве от федерального парламента, играющего методологическую и координирующую роль. Между тем недостатки правотворческой работы в субъектах Российской Федерации, выраженные в перегрузке планирования, поспешности в разработке и принятии правовых актов, негативно сказываются не только на результативности работы названных органов, но и на механизме взаимодействия федерального и регионального законодателей.¹

Целесообразным представляется планирование законопроектной деятельности региональным парламентом не только в отношении проектов региональных законов, но и в отношении числа и содержания проектов федеральных законов, подлежащих внесению в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы. Поэтому правильной следует считать практику тех субъектов Российской Федерации, которые планируют подобные законодательные инициативы, своевременно приступают в работе над ними, что, несомненно, повысит и качество законопроектов и позволит упорядочить законодательную процедуру.

Таким образом, анализ федерального законодательного процесса и выявленные особенности регионального законодательного процесса в России свидетельствуют как об общих чертах, так и о региональной специфике, однако, на наш взгляд, субъекты Российской Федерации, при определенной поддержке федерального законодателя, должны стремиться к унификации и консолидации регионального законодательства.

¹ О недостатках «опережающего» законодательства и качественно состоянии региональных актов см.: Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. М., 1998. С.48.; Самигуллин В.К. Об обеспечении единства и целостности общественной конституционно-правовой системы // Конституционное законодательство субъектов РФ. М., 1999. С.47.

3.3. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Контроль определяется как проверка, наблюдение с целью проверки исполнения законов, постановлений, управленческих решений; как проверка деятельности или наблюдение за кем или чем-либо.¹

Важнейшей особенностью парламента является комплексный характер его деятельности, которая не ограничивается законотворчеством, а предполагает и контрольные функции.

Становление и развитие парламентаризма в России идет не только путем совершенствования парламентских процедур и статуса палат парламента, но и через применение наиболее рациональных и продуктивных форм парламентского контроля, которые выработаны мировой практикой и нашли отражение в российском опыте.

В Конституции РФ не содержится определения и достаточных форм парламентского контроля. Однако анализ законодательства и регламентов палат российского парламента позволяет определить *парламентский контроль как регламентированную конституционными нормами деятельность уполномоченных органов, направленную на проверку и оценку соответствия и реализации законов в целях устранения выявленных нарушений и предупреждения возможных несоответствий в системе действующего законодательства.*²

В литературе можно встретить и другие определения парламентского контроля, суть которых сводится к проверке реализации законов и соответствия им правовых актов меньшей юридической силы.³

¹ Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 306; Словарь современного русского литературного языка. М., 1999. Т. 5 С. 167.

² См.: Парламентское право России : учебник / под ред. О.Н.Булакова. М., 2006. С. 135–138.

³ См.: Там же. С. 135–140; Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005. С. 12–13; Корнилаева А.А. Теория парламентского контроля в контексте прин-

Целями парламентского контроля являются проверка не только законности действий органов и должностных лиц, но и целесообразности их действий по исполнению законодательства, что и отличает парламентский контроль от надзора, который ограничен проверкой законности действий и решений соответствующих органов и должностных лиц, а также обладает определенными мерами принуждения.

В основе выделения видов парламентского контроля заложены различные критерии, такие как субъекты контроля, сферы осуществления контроля, объекты контроля, время и цели контроля.

Классификации парламентского контроля выделяют:

- 1) в зависимости от органов, осуществляющих контроль:
 - непосредственно парламентом (например, парламентский запрос Совета Федерации);
 - парламентскими органами и должностными лицами (комиссиями, комитетами);
 - отдельными органами и должностными лицами, подотчетными перед парламентом (Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ);
- 2) по времени осуществления контроля:
 - предварительный (упреждающий), направленный на предупреждение и пресечение незаконной (неэффективной) деятельности органов исполнительной власти;
 - сопутствующий, при котором реализация того или иного закона сопровождается парламентским контролем (например, реализация бюджета);
 - последующий, направленный на проверку правильности не только исполнения законов исполнительной властью, но и правильность и своевременность реагирования ее представителей на решение той или иной ситуации. Так, расследование в Сенате Конгресса США бездействия должностных лиц, не принявших соответствующих мер по предотвращению событий 11 сентября 2001 г.;
- 3) по содержанию (перечень открытый):

ципа разделения властей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002. С. 25–27.

- контроль в сфере соблюдения прав человека;
- в сфере обороны и безопасности;
- финансовый контроль;
- в сфере охраны окружающей среды и др.

Существуют и другие классификации – по объектам (внутренний, который обращен в проверке структурных подразделений парламента и внешний – направлен на проверку сторонних объектов), по последствиям (информативный, санкционирующий и решающий контроль); в зависимости от формы правления (парламентский контроль в президентской, парламентской, смешанной республиках, конституционной монархии); по процедуре (открытый и закрытый); по основаниям (юридический и политический); по предмету (конкретный, связан с конкретным событием или делом, например, ЧП на Саяно-Шушенской ГЭС и абстрактный, не связан с конкретным делом, например, упреждающий контроль за исполнением бюджета) и др.¹

Среди форм осуществления парламентского контроля выделяют организационные и функционально-процессуальные формы. Первые включают в себя парламентские органы, их подразделения (комитеты, комиссии, депутатские формирования). Контрольная деятельность перечисленных субъектов осуществляется посредством функционально-процессуальных форм – сессии, заседания парламента, его палат, депутатские запросы, парламентские запросы, парламентские слушания, расследования и пр.²

Выделим следующие формы парламентского контроля.³

В главе 5 Конституции РФ слово «контроль» употребляется лишь один раз и связано с осуществлением контрольной деятельности за *исполнением федерального бюджета*. Для реализации такой функции палаты парламента образую Счетную палату РФ.

¹ См.: Коврякова Е.В. Указ. соч.. С. 15–21.

² Парламентское право России : учебное пособие / отв. ред. А.Н. Кокотов. С. 250–251.

³ См.: Гранкин И.В. Контрольная деятельность палат парламента России: состояние и пути совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2006. №6. С. 24–28.

Палаты парламента могут давать поручения Счетной палате при осуществлении контроля над расходованием средств федерального бюджета.

Председатель Счетной палаты и половина аудиторов назначаются на должность и освобождаются от должности Государственной Думой, а Заместитель Председателя Счетной палаты и другая половина аудиторов – Советом Федерации.

Статус Счетной палаты определен Федеральным законом, принятым Государственной Думой 18 ноября 1994 г. Согласно этому закону (ст.1). Счетная палата – постоянно действующий орган государственного финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием и подотчетный ему.

Для рассмотрения вопросов планирования и организации работы Счетной палаты образуется Коллегия Счетной палаты. В состав Коллегии Счетной палаты входят Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты и аудиторы Счетной палаты.

Задачами Счетной палаты являются:

- организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета;

- установление эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных и внебюджетных фондов;

- финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, на-

правленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

– контроль над законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

– регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Государственная Дума практикует принятие постановлений по результатам проверок Счетной палаты. Так, 18 марта 1998 г. Дума приняла постановление по результатам проверки Счетной палатой Российской Федерации РАО ЕЭС «России», выявив финансовые нарушения, обратив внимание Президента России на необходимость профессионального руководства энергетикой, и постановила направить материалы проверки Счетной палаты РФ в Генпрокуратуру России для решения вопроса о привлечении к ответственности должностных лиц РАО, виновных в нанесении ущерба государству.¹

Совет Федерации также неоднократно заслушивал отчет о работе Счетной палаты РФ, не всегда положительно оценивая ее деятельность, особенно в части исполнения предписаний Счетной палаты. Между тем благодаря ее активной деятельности в федеральный бюджет удается вернуть миллиарды рублей.

В поле зрения парламента находится и Центральный Банк России, руководство которого формируется палатами Федерального Собрания РФ и который ежегодно не позднее 15 мая представляет в Государственную Думу годовой отчет, утвержденный Советом директоров. Отчет Банка Рос-

¹ См.: О результатах проверки Счетной палатой Российской Федерации деятельности руководства РАО «ЕЭС России» : постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18 марта 1998 г. №2295-П ГД.

сии направляется Президенту РФ, а также на заключение – в Правительство РФ, готовится на рассмотрение в пленарном заседании палаты бюджетным комитетом. По итогам рассмотрения годового отчета Банка России палатой принимается постановление.

Правовое регулирование такой формы парламентского контроля, как *парламентские расследования*, нашло отражение в Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», где установлены предмет, основания, порядок проведения и организационные формы парламентского расследования.

В соответствии с законом парламентскому расследованию подлежат: факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина; обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера; обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Парламентскому расследованию не подлежат: деятельность Президента РФ; деятельность суда по осуществлению правосудия; деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Предметом парламентского расследования не может быть установление виновности конкретных лиц в совершении преступления.

Основаниями для возбуждения парламентского расследования являются события, ставшие известными депутатам и сенаторам, связанные с обозначенными фактами.

При поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования (поддержке предложения о создании комиссии) и принятии решения о возбуждении парламентского расследования палаты Федерального Собрания на паритетных началах формируют комиссию, состоящую из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Комиссию возглавляют обладающие равными права сопредседатели, избираемые палатами Собрания.

По результатам парламентского расследования готовится итоговый доклад комиссии, который направляется в палаты парламента и где должны содержаться выводы комиссии по расследуемым ею фактам и обстоятельствам, а также законодательные и кадровые предложения.

Палаты Федерального Собрания в течение одного месяца рассматривают и утверждают итоговый доклад. В заседаниях палат Федерального Собрания России при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада вправе участвовать Уполномоченный по правам человека в РФ.

Утвержденный палатами доклад направляется Президенту РФ и Правительство РФ, которое обязано рассмотреть его на своем заседании, публикуется в установленном порядке, а также размещается в сети Интернет. После чего парламентское расследование считается завершенным

Парламентские слушания, являясь одной из форм парламентского контроля, не ограничены лишь контролем, они являются инструментом обратной связи парламента с общественностью, служат для прояснения и согласования позиций их участников.

Основной целью слушаний является разработка компромиссного, согласованного решения, что достигается путем выявления и обмена мнениями, согласованием позиций.

В соответствии с Регламентом Государственной Думы на парламентских слушаниях депутатами Государственной Думы и приглашенными могут обсуждаться: законопроекты, требующие публичного обсуждения; международные договоры Российской Федерации, представленные на ратификацию; проект федерального бюджета и отчет о его исполнении; направленные в Государственную Думу рекомендательные законодательные и иные правовые акты Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств и других межпарламентских организаций Содружества Независимых Государств, включающих в себя делегацию Федерального Собрания РФ; другие важнейшие вопросы внутренней и внешней политики.

Парламентские слушания проводятся Государственной Думой по инициативе Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий Государственной Думы, депутатских объединений. Решение о проведении парламентских слушаний в верхней палате принимает Совет палаты.

Вопрос о проведении парламентских слушаний вносится для рассмотрения на заседание Совета Государственной Думы или Совета палаты, которые и определяют дату парламентских слушаний.

Парламентские слушания могут заканчиваться принятием рекомендаций по обсуждаемому вопросу. Рекомендации парламентских слушаний принимаются путем одобрения большинством принявших участие в парламентских слушаниях участников.

Парламентские слушания могут заканчиваться принятием рекомендаций по обсуждаемому вопросу. Рекомендации парламентских слушаний принимаются путем одобрения большинством принявших участие в парламентских слушаниях участников.

Активно проходят такие слушания как в Государственной Думе, так и в Совете Федерации, где тематикой обсуждения становятся сферы образования, науки, культуры, здравоохранения, транспорта, экономической политики и др. Комитеты и комиссии палат парламента также принимают участие в организации и проведении парламентских слушаний, состоявшихся в другой палате парламента, что является одной из форм их взаимодействия.

Особыми формами парламентского контроля являются парламентские и депутатские запросы, вопросы депутатов и «правительственный час». Такие формы, предусмотренные и Регламентами палат, и Федеральным конституционным законом «О Правительстве РФ», позволяют депутатам обратиться к чиновникам по наиболее значимым вопросам и получить обстоятельное разъяснение или ориентировать компетентные органы на принятие соответствующим мер.¹

¹ См.: Парламентское право России / под ред. О.Н.Булакова. С. 188–190.

К специфическим формам парламентского контроля можно отнести отрешение Президента РФ от должности, а также заслушивание ежегодных отчетов о деятельности Правительства РФ и рассмотрение вопроса о доверии Правительству РФ.

Таким образом, реализация законодательной и представительной функций парламента неразрывно связана с его контрольной деятельностью. Народ делегирует законодателью не только установление правовых предписаний в форме законов, но и поручает осуществлять парламентский контроль исполнения законодательства.

Вопросы для самоконтроля

1. Чем отличается круг субъектов законодательной инициативы от субъектов конституционной инициативы?

2. На какие законопроекты обязательно наличие заключения Правительства РФ?

3. Может ли Федеральное Собрание принимать законы по предметам собственного ведения субъектов Федерации?

4. В отношении каких законов Президент РФ не обладает правом отлагательного вето?

5. На каких стадиях законодательного процесса проведение правовой и лингвистической экспертиз обязательно?

6. В чем назначение первого, второго и третьего чтений законопроектов в Государственной Думе?

7. Когда законопроекты рассматриваются более чем в трех чтениях?

8. Какие из этапов законодательного процесса могут выпадать?

9. Как соотносятся обнародование и опубликование законов?

10. Имеются ли особенности внесения законопроектов коллегиальными органами?

11. Как соотносится процедура возвращения закона с процедурой отклонения закона главой государства?

12. Когда принятый закон может направляться Председателем Государственной Думы Президенту РФ, минуя Совет Федерации?

13. Может ли Государственная Дума преодолеть вето Президента РФ при пассивном согласии Совета Федерации?

14. Какие стадии законодательного процесса в регионах могут выпадать?

15. Какое минимальное количество чтений установлено для региональных законов? Какова практика в большинстве регионов?

16. Какой порядок преодоления вето главы региона установлен в субъектах РФ?

17. В чем особенности подписания и обнародования региональных законов?

18. Какие виды законов в Красноярском крае Вам известны?

19. В чем особенности законодательного процесса в Красноярском крае?

20. Какие существуют способы подписания законов главой субъекта Российской Федерации?

21. Какие формы парламентского контроля регламентированы законодателем?

22. В чем отличие депутатского и парламентского запросов?

23. Какие формы парламентского контроля закреплены в Конституции РФ и Уставе Красноярского края?

24. Чем отличаются парламентские слушания от парламентских расследований?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Парламентское право России является одним из инструментов реализации современных принципов демократического правового государства с федеративным устройством и республиканской формой правления.

Федеральное Собрание Российской Федерации имеет реальные средства, позволяющие избежать концентрации или узурпации власти в руках одного органа, группы лиц или одного человека. К этим инструментам можно отнести как общие принципы деятельности Федерального Собрания (разделение властей, открытость, законность, коллегиальность и т.д.), так и прямые права, обязанности палат парламента (законодательные, представительные, контрольные).

Поскольку Российская Федерация заявляет себя в ст.1 Конституции РФ федеративным правовым демократическим государством с республиканской формой правления, то роль парламента существенно возрастает. Парламент представляет интересы всего общества, всего населения страны, которые должны не только учитываться при осуществлении государственной политики, но становиться определяющими.

Парламент в России, несмотря на относительно небольшой срок существования, доказал свою жизнеспособность. В настоящее время происходит становление не только законных принципов деятельности парламента, но и складывание определенных парламентских обычаев, этики и эстетики.

Федеральный и региональный законодательный процесс во многом схожи, включают в себя как несколько основных, так и ряд факультативных стадий.

К числу основных стадий рассматриваемой деятельности относятся: реализация законодательной инициативы, подготовка и рассмотрение законопроекта парламентом, одобрение закона второй палатой при ее наличии, подписание и опубликование закона главой государства или главой региона. Факультативные стадии возникают в случае разногласий и преодолении вето второй палаты, Президента РФ или главы субъекта РФ.

Существенное влияние на федеральный законодательный процесс оказал Конституционный Суд РФ, придав соответствующее толкование многим положениям Конституции РФ, что поспособствовало установлению единства и упорядоченности законодательной процедуры.

На уровне субъектов Российской Федерации законодательный процесс обладает многими схожими чертами благодаря Федеральному закону от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Но само наличие унифицированного рамочного федерального закона не позволяет учесть всех особенностей и специфики законотворческого процесса в субъектах РФ, которые отличаются по географическому, социально-экономическому, национальному, историческому и другими критериям.

Особенности регионального законодательного процесса заключаются в разнообразии региональных парламентов (число двухпалатных парламентов постепенно сокращается) и разном количестве чтений законопроектов в субъектах РФ, необходимом (квалифицированном) большинстве голосов депутатов при принятии конституционных (уставных) региональных законов, и согласительных процедурах между участниками законодательного процесса при возможных разногласиях.

Потому существует потребность создания определенного специализированного правового акта, закрепляющего порядок законотворческой деятельности на региональном уровне, что поспособствует консолидации регионального

Безруков А.В.

ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО РОССИИ : учебное пособие.

– Красноярск: СибЮИ МВД России, 2011.

законодательства и существенно унифицирует законодательную процедуру.

Можно констатировать, что законодательная деятельность парламентариев имеет не только процессуальный, но и содержательный аспект, способствует повышению качества правового регулирования важнейших общественных отношений, составляющих предмет конституционного права России. Можно прогнозировать дальнейшее оптимальное развитие законотворчества при условии повышения правовой культуры и правосознания граждан. Потому рассмотренная тематика важна для юриста, способного умело применять полученные знания в практической деятельности.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ К ИЗУЧЕНИЮ ЛИТЕРАТУРЫ

*Нормативные акты**

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

2. О референдуме Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. // Собрание законодательства РФ. – 2004. – №27. – Ст.2710.

3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – №42. – Ст.5005.

4. По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. №2-П // Собрание законодательства РФ. – 1995. – №16. – Ст.1451.

5. По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. №1-П // Собрание законодательства РФ. – 1995. – №13. – Ст.1207.

6. По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации : постановление

* Приводятся только дата принятия, номер и место первой публикации нормативных актов. Последние редакции указанных документов находятся в справочной правовой системе КонсультантПлюс.

Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. №10-П // Собрание законодательства РФ. – 1996. – №18. – Ст.2253.

7. По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. №12-П // Собрание законодательства РФ. – 1995. – №45. – Ст.4408.

8. По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 г. «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 1999 г. №12-П // Собрание законодательства РФ. – 1999. – №30. – Ст.3989.

9. О проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. // Российская газета. – 2006. – 6 декабря.

10. По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. №1-П // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №3. – Ст.429.

11. По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. №8-П // Собрание законодательства РФ. – 2004. – №18. – Ст.1833.

12. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №7. – Ст.801.

13. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания : постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №7 – Ст.635.

14. О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума

Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. №2 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2003. – №3.

15. Устав Красноярского края : принят Законодательным Собранием Красноярского края 5 июня 2008 г. // Ведомости Законодательного Собрания Красноярского края. – 2008. – 21 июня.

Монографии, научные и учебные издания, публикации

1. Авакьян, С.А. Десять конституционно-правовых «заповедей» законотворчества / С.А. Авакьян // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2010. – № 1.

2. Авакьян, С.А. Совет Федерации: эволюция и перспективы / С.А. Авакьян // Федерализм. – 2003. – №1.

3. Амиантов, А.А. Конституционные принципы парламентаризма / А.А. Амиантов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №18.

4. Аналитическая записка по вопросу правового регулирования статуса Федерального Собрания Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – №6.

5. Авакьян, С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – №3.

6. Баранов, В.М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление / В.М. Баранов // Журнал российского права. – 2008. – №2.

7. Безруков, А.В. Федеральное Собрание РФ : учебное пособие / А.В.Безруков, С.А.Пунтус. – Красноярск, 2008.

8. Булаков, О.Н. Бикамеральная структура парламента (практика и проблемы законотворчества) / О.Н. Булаков // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – №9.

9. Булаков, О.Н. Парламентское право Российской Федерации. / О.Н. Булаков. – М., 2009.

10. Дигангаров, С.В. Предмет парламентского расследования в Российской Федерации / С.В.Дигангаров // Право и политика. – 2010. – № 4.

11. Бошно, С.В. Влияние судебной практики на законодательство / С.В. Бошно // Государство и право. – 2004. – №8.

12. Волкова, Н.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент / Н.С. Волкова, Т.Я. Хабриева. – М., 2005.

13. Гранкин, И.В. Контрольная деятельность палат парламента России: состояние и пути совершенствования / И.В. Гранкин // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – №6.

14. Гранкин, И.В. Определение статуса Федерального Собрания Российской Федерации и проблемы его совершенствования / И.В. Гранкин // Государство и право. – 2005. – №6.

15. Гранкин, И.В. Основные признаки законодательных органов / И.В. Гранкин // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №5.

16. Дзидзоев, Р.М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России / Р.М. Дзидзоев, Д.М. Степаненко // Право и политика. – 2006. – №9.

17. Дмитриев, Ю.А. Регламент – правовая основа деятельности парламента России / Ю.А. Дмитриев // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2006. – №3.

18. Дубов, И.А. Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования / И.А. Дубов // Государство и право. – 1993. – №10.

19. Законодательство в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. – М., 2000.

20. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / отв. ред. Р.Ф. Васильев. – М., 2000.

21. Иванов, С.А. Федеральный закон и нормативный указ Президента России: проблемы взаимоотношений и пути их совершенствования / С.А. Иванов // Государство и право. – 2003. – №2.

22. Ивлев, Г.П. Участие Правительства РФ в законодательной деятельности: монография / Г.П. Ивлев, Г.А. Гаджимагомедов. – М., 2008.

23. Крашенинников, П.В. Федеральный законотворческий процесс / П.В, Крашенинников. – М., 2001.

24. Лебедев, В.А. Законодательная инициатива – стадия законодательного процесса в РФ : монография / В.А. Лебедев, Н.В. Ройзман. – Челябинск, 2010.

25. Личичан, О.П. Правовые системы субъектов Федерации: опыт конструирования российской модели / О.П. Личичан // Право и политика. – 2010. – № 5.

26. Марченко, М.Н. Источники права : учебное пособие / М.Н. Марченко. – М., 2005.

27. Марченко, М.Н. Судебное правотворчество и судебское право / М.Н. Марченко. – М., 2007

28. Парламентское право России : учебное пособие. – М., 2006.

29. Парламентское право России : учебное пособие / отв. ред. А.Н. Кокотов. – Екатеринбург, 2008.

ПРИЛОЖЕНИЯ

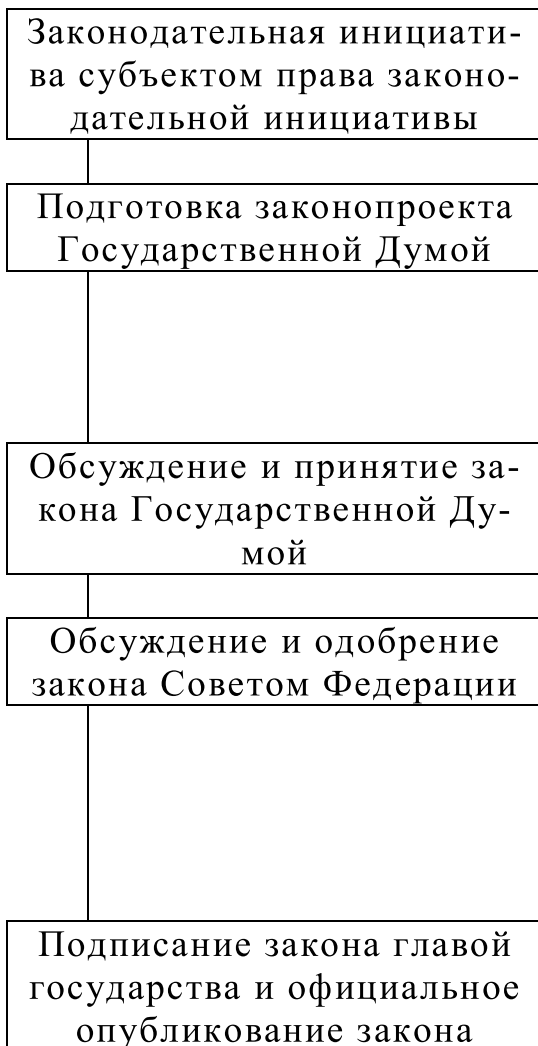
**СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА
ПЕРЕЧНЯ СУБЪЕКТОВ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ
ИНИЦИАТИВЫ И КОНСТИТУЦИОННОЙ ИНИЦИАТИВЫ**

Субъекты права законодательной инициативы (ст.104 Конституции РФ)	Субъекты права конституционной инициативы (ст.134 Конституции РФ)
Президент Российской Федерации	Президент Российской Федерации
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации как палата
Члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации как палата
Правительство Российской Федерации	Правительство Российской Федерации
Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации
Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации	Группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.
Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ } по во- просам их ведения	

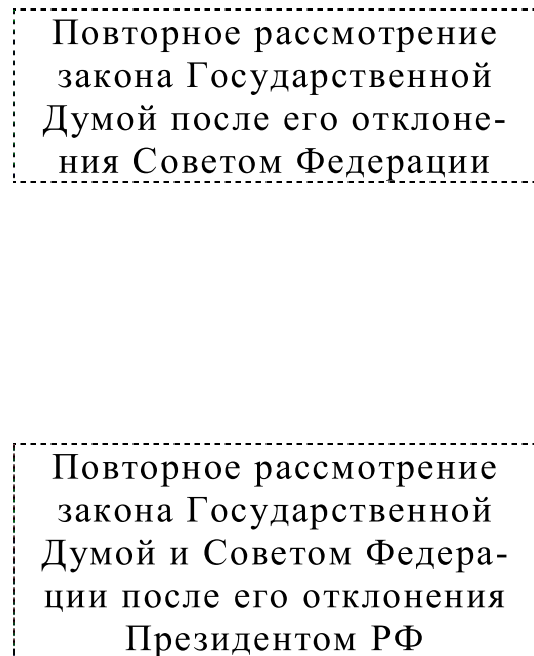
Законопроекты вносятся в Государственную Думу	Предложения вносятся в Государственную Думу
---	---

СТАДИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Обязательные стадии



Факультативные стадии



**СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА
ПЕРЕЧНЯ СУБЪЕКТОВ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ
ИНИЦИАТИВЫ В РФ И СУБЪЕКТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ
ИНИЦИАТИВЫ В КРАСНОЯРСКОМ КРАЕ**

Субъекты права законодательной инициативы в Российской Федерации (ст.104 Конституции РФ)	Субъекты права законодательной инициативы в Красноярском крае (ст.139 Устава края)
Президент Российской Федерации	Губернатор края
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	Правительство края
Члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	Депутаты Законодательного Собрания, группа депутатов Законодательного Собрания
Правительство Российской Федерации	Граждане Российской Федерации в порядке народной инициативы
Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	Представительные органы местного самоуправления
Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации	Федерация профсоюзов Красноярского края — по социально-трудовым вопросам; Комиссия по почетным наградам и званиям — по вопросам ведения комиссии, Избирательная комиссия Красноярского края — по вопросам проведения краевых и местных выборов и референдумов
Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ	} по вопросам их ведения

Законопроекты вносятся
в Государственную Думу

Законопроекты вносятся
в Законодательное Собрание
края

Приложение 4

**СТАДИИ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО
ПРОЦЕССА**

(на примере Красноярского края)

Обязательные стадии

Факультативные стадии

Законодательная инициатива
субъектом права законода-
тельной инициативы

Подготовка законопроекта
Законодательным Собранием

Обсуждение и принятие за-
кона Законодательным Соб-
ранием в первом чтении

Обсуждение, доработка и
принятие закона Законода-
тельным Собранием во вто-
ром чтении, в целом

Подписание закона губерна-
тором края и официальное
опубликование закона

Повторное рассмотрение закона
Законодательным Собранием
после его отклонения губерна-
тором края

План издания № 14

Андрей Викторович Безруков,
кандидат юридических наук, доцент

Парламентское право России

Учебное пособие

Редактор Ю.В.Леонтьева
Технический редактор М.Н.Соколова

Подписано в печать *20 января 2011 г.*
Формат Р 60х84. Бумага типографская.
Гарнитура Times New Roman, Bookman Old Style.
Печать офсетная. Уч. изд. листов 5,87 (9,25 усл.печ.л.).
Тираж 100 экз. Заказ _____.

Организационно-научный и редакционно-издательский отдел.
Сибирский юридический институт МВД России.
660131, г. Красноярск, ул. Рокоссовского, 20.

Отпечатано на участке оперативной полиграфии
Сибирского юридического института МВД России.
660050, г. Красноярск, ул. Кутузова, 6.