

67.400
539



А. В. Безруков, Е. С. Аничкин

ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО РОССИИ

Министерство науки и высшего образования РФ
Алтайский государственный университет

А. В. Безруков, Е. С. Аничкин

ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО РОССИИ

Учебное пособие



Барнаул

Издательство
Алтайского государственного
университета
2023

УДК 34
ББК 67.400
Б 39

Безруков Андрей Викторович, д. ю. н., доцент, профессор кафедры конституционного, административного и муниципального права Сибирского федерального университета (г. Красноярск); профессор кафедры конституционного и международного права Алтайского государственного университета (г. Барнаул)
Аничкин Евгений Сергеевич, д. ю. н., доцент, зав. кафедрой конституционного и международного права Алтайского государственного университета (г. Барнаул)

Безруков, Андрей Викторович.

Б 39 Парламентское право России : учебное пособие / А. В. Безруков, Е. С. Аничкин ; Министерство науки и высшего образования РФ, Алтайский государственный университет. — 4-е изд., перераб. и доп. — Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2023. — 172 с.
ISBN 978-5-7904-2776-3.

Учебное пособие посвящено одному из основных разделов конституционного права России — парламентскому праву, раскрывается правовая основа организации и деятельности, а также компетенция законодательных органов в России, процедура законотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях. Предназначено для аспирантов (адъюнктов), студентов и слушателей образовательных учреждений, обучающихся по юридическим специальностям.

УДК 34
ББК 67.400

ISBN 978-5-7904-2776-3

© Безруков А. В., Аничкин Е. С., 2023
© Оформление. Издательство
Алтайского государственного
университета, 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
Глава 1. ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В РОССИИ.....	6
1.1. Парламентское право, парламент и парламентаризм	6
1.2. Федеральное Собрание России: общая характеристика...14	
1.3. Порядок выборов, структура и организация работы Государственной Думы	23
1.4. Порядок формирования, структура и организация работы Совета Федерации	35
1.5. Порядок формирования, структура и организация парламентов субъектов РФ.....	44
1.6. Правовой статус российских парламентариев.....	54
Глава 2. КОМПЕТЕНЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ	60
2.1. Компетенция Государственной Думы	63
2.2. Компетенция Совета Федерации	79
2.3. Компетенция парламентов субъектов РФ.....	102
Глава 3. ПАРЛАМЕНТСКИЕ ПРОЦЕДУРЫ	108
3.1. Федеральный законодательный процесс	108
3.2. Особенности законодательного процесса в субъектах РФ.....	134
3.3. Парламентский контроль: понятие, формы, реализация.....	143
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	161
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ	164

ВВЕДЕНИЕ

Конституцией Российской Федерации провозглашается, что Россия — это правовое государство (ст. 1). В соответствии с современной политико-правовой доктриной основным отличительным признаком правового государства является верховенство закона и 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-правовых правилах, которые государство обязано соблюдать.

В системе конституционно-правовых отношений одно из ключевых мест занимают парламент и парламентские процедуры, составляющие предмет достаточно молодой подотрасли конституционного права — парламентского права.

В действующей Конституции РФ формированию, структуре и функциям Федерального Собрания посвящена глава 5. Само расположение ее в Конституции Российской Федерации — вслед за главой «Президент Российской Федерации» и перед главой «Правительство Российской Федерации» — указывает на значение представительной и законодательной власти, ее **первостепенное место** в системе разделения властей.

Законотворческая деятельность, будучи основной формой правотворчества, присуща многим органам государственной власти, поскольку они осуществляют деятельность, связанную как с реализацией правовых норм, так и с их созданием. Причем к законотвор-

честву, как справедливо обратил внимание Президент РФ, следует активнее привлекать представителей негосударственных формирований, Общественной палаты¹.

Становление системы законодательства потребовало решения целого ряда вопросов как теоретического, так и прикладного характера. Была выявлена потребность в разграничении правотворческих полномочий между федеральным центром и регионами, а также научном осмыслении вопросов соотношения регионального и федерального законодательства и многих других проблем.

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

Тема парламента и законотворчества в системе конституционного права актуальна сегодня как никогда — перед государством стоит задача укрепления его правовой основы. В еще большей степени научная и практическая актуальность проблем парламентского права усилилась в результате принятия поправок к Конституции РФ в 2020 г., в том числе к главе 5 «Федеральное Собрание».

Настоящее учебное пособие строится по принципу от общего к частному: первоначально рассматривается понятие, сущность, предмет парламентского права, раскрывается понятие и признаки парламента, затем рассматривается правовой статус Федерального Собрания России, 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 РФ. Затем раскрывается понятие, проблемы реализации и стадии федерального законодательного процесса, в завершение анализируются особенности и некоторые проблемы регионального законодательного процесса.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 года // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 3–4.

ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО И КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ 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 Федерации². Некоторые авторы выделяют его материальную и процессуальную составляющую³.

² Определение парламентского права и его выделение как подотрасли конституционного права относительно недавно сформировано в литературе. См.: Парламентское право России / под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. М., 1999. С. 12; Парламентское право России / отв. ред. А. Н. Кокотов. Екатеринбург, 2008. С. 6; Парламентское право России / под ред. О. Н. Булакова. М., 2006. С. 8–9.

³ 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 // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы науч. конф. М., 2003. С. 33–37.

В современный период представляется затруднительным рассматривать парламентское право в качестве самостоятельной полноценной отрасли российского права, поскольку содержательно оно включено в предмет конституционного права, является его неотъемлемой частью. Справедливо отмечает С. А. Авакьян, что вопрос о существовании такой отрасли права является весьма дискуссионным, многие исследователи обоснованно рассматривают проблемы российского парламентаризма в рамках конституционного права России⁴.

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

Важно определить предмет парламентского права, который составляют отношения в области организации и деятельности парламентских органов. Если определить структуру предмета, то можно взять за основу подход, предложенный А. Н. Кокотовым, это:

- общий статус и место парламентских органов в системе публичной власти и политической системе;
- состав и структура 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 и иными субъектами⁵.

Как и многие другие подотрасли права, парламентское право группируется на институты. В литературе предлагаются различные

⁴ Авакьян С. А. Федеральное Собрание — парламент России. М., 1999. С. 8–9.

⁵ Парламентское право России / отв. ред. А. Н. Кокотов. Екатеринбург, 2008. С. 8–9.

группировки и классификации таких институтов, выделяют также в структуре парламентского права общую и особенную части, что пока представляется преждевременным.

Нормы парламентского права, 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 пр.)⁶.

Что касается методов парламентского права, то оно использует те же приемы и 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 регулирование⁷.

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 использование разнообразных согласительных процедур⁸.

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

⁶ Парламентское право России / отв. ред. А. Н. Кокотов. Екатеринбург, 2008. С. 18–19; Саликов М. С. Парламентское процессуальное право — подотрасль конституционного процессуального права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы науч. конф. Авакьяна. М., 2003. С. 33–37.

⁷ Саликов М. С. Парламентское процессуальное право — подотрасль конституционного процессуального права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы науч. конф. Авакьяна. М., 2003. С. 10–11.

⁸ Волкова Н. С., Хабриева Т. Я. Правовые позиции Конституционного Суда РФ и парламент. М., 2005. С. 12–13.

По общему правилу парламент рассматривается в литературе как коллегиальный представительный орган государственной власти, состоящий из одной или нескольких палат, основной задачей которого является разработка и принятие законов в интересах населения и государства. Вместе с тем, помимо законотворческой, нельзя забывать и о других важных функциях парламента, среди которых есть еще представительная, контрольная и организационная функции.

Важнейший признак парламента — это 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, ответственность⁹.

Обратим внимание еще на два важных признака парламента: он является высшим и единственным органом законодательной власти. Такие признаки можно, безусловно, отнести лишь к унитарным государствам, где установлена единая система высших органов государственной власти, т. е. без наличия автономных образований. Во-первых, в автономных образованиях в унитарном государстве, в субъектах федерации имеются представительные органы, принимающие законы. Следовательно, в этом 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. Последние, как правило, имеют собственную компетенцию и не находятся в иерархических отношениях, в отличие от органов исполнительной власти.

По-другому выглядит ситуация, когда в государстве четко установлена иерархия между парламентом (главным законодательным

⁹ Парламентское право России / отв. ред. А. Н. Кокотов. Екатеринбург, 2008. С. 23–27.

органом) и находящимся под его контролем «вторичным» законодательным органом, который создается парламентом, а не избирается непосредственно гражданами, чтобы он не мог противопоставить себя парламенту. Иерархия выражается 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 власти¹⁰.

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 зако-

¹⁰ Чиркин В. Е. Законодательная власть. М., 2008. С. 193–195.

ны, которые являются правовой базой для создания систем исполнительных и судебных органов, а также обеспечивают назначение их руководителей и других должностных лиц)¹¹.

Возможно выделение дополнительных признаков. Так, А.А. Амиантов к признакам парламента, наряду с избираемостью народом, относит его приоритетное положение в отношениях с исполнительной властью, а также социальную и политическую неоднородность по составу. Ж.И. Овсепян дополнительно выделяет такие признаки, как: наличие непосредственных, предметно определенных (или дискреционных), а не производных полномочий; соблюдение надлежащей правовой процедуры; многопартийность.

Кроме того, парламент выступает своего рода связующим звеном между гражданским обществом и государством, выражает интересы общества и государства, состоит из народных представителей. Именно система представительных органов обеспечивает тесное переплетение общества в лице его граждан и государства, позволяя им эффективно взаимодействовать и интегрироваться.

Традиционно к основным *функциям* парламента относят:

✓ *представительную*. Парламентарии представляют интересы граждан, проживающих на территории соответствующего государства или государствовподобного образования, отражая тем самым мнение большинства той или иной общности людей;

✓ *законодательную*. Только парламент может принимать законодательные акты, обязательные для исполнения и имеющие вид общегосударственных законов. Еще Монтескье и Руссо обосновали верховенство законов тем, что они суть акты общей воли народа и регулируют наиболее важные, типичные и устойчивые общественные отношения¹²;

¹¹ Гранкин И.В. Основные признаки законодательных органов // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 5.

¹² Однако в дальнейшем в едином понятии закона были выявлены два аспекта: формальный и материальный. «С формальной точки зрения законом будет всякое определение, исходящее от органа, который в данной стране рассматривается как непосредственный выразитель суверенной воли коллективности, образующей основу государства. С материальной точки зрения законом будет всякий акт, который по своему существу является, независимо от государственного органа, его создавшего», — писал в 1901 г. Дюги.

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

Реализуя свои функции, законодательные органы власти активно взаимодействуют с другими органами государственной власти и иными государственными органами. Среди основных направлений такого взаимодействия можно выделить следующие:

- принятие законов и проведение парламентско-контрольных мероприятий в сфере обеспечения правопорядка;
- обращение палат федерального парламента в Конституционный Суд РФ с запросами о толковании Конституции РФ, а также о проверке конституционности нормативных правовых актов, связанных с обеспечением и поддержанием правопорядка;
- назначение по представлению Президента РФ на должность судей и руководства высших федеральных судов, формирование Счетной палаты РФ, ЦИК России и т.д.;
- утверждение указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения, а также решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил России за пределами ее территории;
- рассмотрение обращений и личный прием граждан депутатами по вопросам обеспечения правопорядка и их конституционных прав;
- реагирование на поступившие обращения граждан путем направления парламентских и депутатских запросов в компетентные органы власти, обращений в суд с заявлениями о защите прав и законных интересов граждан;
- заслушивание отчетов руководителей федеральных, региональных исполнительных (в т.ч. правоохранительных) органов о состоянии законности и правопорядка в соответствующих публично-территориальных образованиях;
- рассмотрение, назначение (согласование) кандидатур соответствующих руководителей исполнительных и территори-

альных правоохранительных органов, функционирующих соответственно на федеральном и/или региональном уровнях.

Из представленного перечня видно, что многие из таких форм взаимодействия законодательных органов власти с другими органами осуществляются посредством не только законотворческой, но и парламентско-контрольной и организационно-правовой деятельности.

В числе классификаций парламентов выделяют их разновидности по следующим критериям:

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

2. По характеру закрепленной в конституциях законодательной компетенции:

а) парламенты с неограниченной компетенцией — это парламенты, которые юридически обладают 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 — здесь рамки ограниченной законодательной компетенции довольно подвижны, имеется совместная законодательная компетенция федерации и ее субъектов.

Между тем нельзя отождествлять понятия «парламент» и «парламентаризм», поскольку первый является необходимым условием и частью второго. Если существование парламента без парламентаризма возможно, то парламентаризм без парламента просто невозможен.

Парламентаризм является результатом деятельности парламентских органов. Парламентаризм рассматривается в литературе как:

— конституционный принцип;

- режим организации государственной власти;
- конституционная ценность;
- особая система государственного руководства обществом, основанная на принципе разделения властей при ведущей роли парламента.

Именно из последнего определения и следует исходить при характеристике парламентаризма¹³.

Современное многообразие парламентов в ряде стран свидетельствует об их особенностях, что мы и рассмотрим на примере России.

1.2. 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 со временем получили равные законодательные права. На рассмотрение императору представлялись только законопроекты, одобренные обеими палатами парламента.

Всего до революции 1917 г. проработало четыре состава Государственной Думы, которая имела некоторые законодательные функции. Однако дореволюционные Думы дискредитировали себя в процессе развития политической борьбы между создаваемыми партиями и царизмом, поэтому в большинстве своем были распущены.

Стать подлинным парламентом страны они так и не смогли, во-первых, в силу возлагавшихся на них в действовавших тогда ос-

¹³ Авакьян С. А. Парламентаризм в России: идеи и решения // Вестник МГУ. Сер.: Право. 2006. № 2. С. 15–20; Парламентское право России / под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. М., 1999. С. 35–40; Парламентское право России / отв. ред. А. Н. Кокотов. Екатеринбург, 2008. С. 47–49.

новых законах полномочий, противоречивших принципу разделения властей (распорядительные и некоторые контрольные полномочия), а во-вторых, в силу фактически существовавшего вертикального соподчинения представительных органов страны, совершенно не свойственного парламентаризму.

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 разделение 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 один процент всех действовавших законов; в основном он утверждал (списком и единогласно) решения, введенные в действие указами Президиума Верховного Совета¹⁴.

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

Большую часть в советской истории 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.

В ходе конституционной реформы 1988–1990 гг. была учреждена двухэтажная парламентская система, включавшая в себя Съезд народных депутатов и формируемый им двухпалатный Верховный Совет¹⁵.

Таким образом, до принятия Конституции 1993 г. в Российской Федерации существовал двухпалатный высший представительный орган государственной власти — Верховный Совет РСФСР; две его

¹⁴ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. В. Лазарева. М., 2001. С. 472.

¹⁵ Авакьян С. А. Совет Федерации: эволюция и перспективы // Федерализм. 2003. № 1. С. 128–133.

палаты назывались Совет Республики и Совет Национальностей, которые различались лишь порядком формирования.

Однако на практике парламент функционировал как однопалатный орган, поскольку большая часть компетенции Верховного Совета осуществлялась совместно обеими палатами, и весьма серьезную роль играли Председатель Президиума Верховного Совета и Президиум Верховного Совета, которые были общими для всего Верховного Совета.

Анализ конституционных проектов группы демократов (А.А. Собчака, Г.Х. Попова) под руководством С.М. Шахрая и в конечном счете президентского проекта Конституции РФ позволяет сделать некоторые выводы. Он показывает, что заложенные в основу Конституции РФ предложения политических деятелей и в еще большей мере президентский проект предопределили наименования палат Федерального Собрания — Государственная Дума и Совет Федерации, хотя впервые данные формулировки появились в Постановлении Президиума Верховного совета РСФСР от 17 июля 1990 г. «О Федеративном Договоре»¹⁶.

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 литературе¹⁷.

В России на федеральном уровне действует единственный законодательный двухпалатный орган — Федеральное Собрание России, а на региональном уровне функционируют законодательные (представительные) органы субъектов РФ.

Структура Федерального Собрания РФ обусловлена федеративным характером государства, сущностными признаками этого ор-

¹⁶ Ведомости Съезда НД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 8. Ст. 112. Аналогичный орган действовал и в СССР как совещательный орган при Президенте Союза (ст. 127–8 союзной Конституции).

¹⁷ Авакян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000.

гана и особенностями его формирования, а также основными направлениями его деятельности.

Принятая 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации закрепила статус двухпалатного парламента России. Парламентом Российской Федерации является Федеральное Собрание РФ, которое осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов и принципов демократического правового государства.

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

Федеральное Собрание не является вышестоящим органом для представительных органов в России, и его правовой статус закрепляется как в законодательстве (предметном и отраслевом), так и в регламентах его палат. В литературе предлагается наделить палаты общими полномочиями и принять Федеральный конституционный закон о Федеральном Собрании РФ. Соглашаясь с последним предложением, вряд ли следует возвращаться к прежнему опыту совместной компетенции палат парламента. Раздельная компетенция позволяет работать палатам системно, организованно и ответственно, стабилизирует их деятельность и создает условия для последовательного прохождения законодательного процесса и самостоятельного решения государственных вопросов каждой палатой парламента.

Следует отметить, что в нашем обществе сохраняется определенное недоверие к представительным органам государственной власти вообще и к парламентам в частности. Такое недоверие является следствием той политической борьбы, которая предшествовала принятию действующей Конституции Российской Федерации. В об-

ществе 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 сталкиваются с рядом противодействующих факторов.

Многие представители политических кругов страны отдают себе отчет в том, что полная дискредитация парламента может сильно подорвать сложившиеся политико-идеологические устои российской демократии.

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

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

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

Кроме того, ст. 94 Конституции РФ устанавливается, что формой государства является представительная, т. е. опосредованная выборами, парламентарная демократия, в условиях которой формирование политической воли народа возлагается на народное представительство, самостоятельно принимающее наиболее ответственные решения.

В литературе обоснованно доказывается, что 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 Кон-

ституции 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; в-четвертых, представительство как центральная функция парламента должно быть обеспечено в повседневной деятельности последнего и выражать интересы большинства в обществе, а не только самого парламентского большинства¹⁸.

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

Признание Федерального Собрания РФ 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 компетенцией (в рамках полномочий Российской Федерации и ее Конституции) в сфере законодательства¹⁹.

Будучи законодательным органом, Федеральное Собрание исполняет и некоторые контрольные функции, в первую очередь осуществляет контроль за исполнительной властью. Контроль осуществляется посредством федерального бюджета, принимаемого Государственной Думой, а также использования права выражать недоверие или отказывать в доверии Правительству, которое в таком случае может быть отправлено Президентом Российской Федерации в отставку. Палаты Федерального Собрания создают Счетную палату РФ для контроля за исполнением бюджета, могут создавать специальные парламентские комиссии для расследования тех или иных событий, о чем речь пойдет в дальнейшем отдельно.

Таким образом, следует признать, что наличие контрольных полномочий является неотъемлемым признаком законодательной

¹⁸ Кокотов А. Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура // Правоведение. 2001. № 1. С. 54–56.

¹⁹ Безруков А. В., Пунтус С. А. Федеральное Собрание Российской Федерации. Красноярск, 2008.

власти (а соответственно и такого органа законодательной власти, как Федеральное Собрание РФ).

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

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

Более того, Конституция предусматривает различную компетенцию для каждой палаты российского парламента²⁰, 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 надежды. 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, т. е. всей России.

²⁰ Предполагалось, что Совет Федерации будет выступать сдерживающим фактором и балансировать принятие решений Государственной Думой, однако практика показала несколько иное. Так, из 2200 принятых законов Государственной Думой шестого созыва (2012–2016 гг.) лишь 23 были отклонены Советом Федерации, а 29 июня 2016 г. Совет Федерации совершил «прорыв» в законодательстве: за 8 часов рассмотрел 160 законов. См.: Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?section=0&federal-subject=6230800&sort=date> (дата обращения 28 октября 2017 г.).

Федеральное Собрание не обладает собственными полномочиями, поэтому определение его как самостоятельного органа государственной власти не является абсолютом. По сути, самостоятельными органами являются его палаты — Государственная Дума и Совет Федерации, а «...юридическая самостоятельность Федерального Собрания как государственного органа носит фиктивный характер...»²¹.

Конституционный Суд РФ в своих решениях дал базовые характеристики Федерального Собрания РФ, отметив при этом двоякость представительства российского парламента, народное с одной стороны и представительство субъектов РФ — с другой²².

В основе порядка образования и деятельности Федерального Собрания лежат следующие *принципы*:

- *разделение властей*;
- *федерализм*;
- *многопартийность*;
- *принцип раздельного и самостоятельного функционирования палат*;
- *принцип коллегиальности*.

Конституция Российской Федерации (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, т. е. в основе образования и деятельности Федерального Собрания лежит принцип разделения властей.

²¹ Колюшин Е. И. Пути реформирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 4 С. 7–14; Безруков А. В., Пунтус С. А. Федеральное Собрание Российской Федерации. Красноярск, 2008. С. 14–20.

²² Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 16. Ст. 1451; Волкова Н. С., Хабриева Т. Я. Правовые позиции Конституционного Суда РФ и парламент. М., 2005. С. 60–68.

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 составных частей, обеспечивать интересы полиэтничной России.

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. Таким образом, многопартийность — это принцип, который также работает в палатах Федерального Собрания РФ.

В Федеральном Собрании палаты самостоятельно и раздельно решают в соответствии с Конституцией Российской Федерации вопросы, относящиеся к их ведению, что характеризует *принцип раздельного и самостоятельного функционирования палат*. Палаты российского парламента собираются совместно лишь в определенном случае (ст. 100 Конституции РФ).

Принцип *коллегальности* 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 двухпалатной структуре.

Кроме вышеперечисленных, Федеральное Собрание РФ осуществляет свою деятельность на основе следующих 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 сенаторов Российской Федерации и невозможностью его роспуска; отсутствием перерыва между сроками полномочий Государственной Думы

прежнего и нового созывов; запретом роспуска Государственной Думы в определенных Конституцией РФ случаях²³.

Актуальными проблемами российского парламентаризма остаются способы формирования (выборы, назначение) и модернизация деятельности палат парламента, их роль в формировании Правительства РФ, усиление парламентского контроля и профессиональной подготовки депутатского корпуса, а также повышение авторитета российского парламента.

Таким образом, Конституция России предусматривает самостоятельный статус и различную компетенцию для 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 Российской Федерации (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 избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Законодателем неодно-

²³ Волкова Н.С., Хабриева Т.Я. Правовые позиции Конституционного Суда РФ и парламент. М., 2005. С. 63–65.

кратно изменялись способы выборов депутатов Государственной Думы — от смешанной мажоритарно-пропорциональной системы осуществлен переход к пропорциональной системе выборов (с 2005 по 2013 г.). Однако Президент РФ предложил вернуться к прежней схеме избрания депутатов Государственной Думы по смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системе, при которой половина депутатов избираются по партийным спискам, вторая половина — по одномандатным округам²⁴. Такая избирательная система действительно представляется оптимальной — преимущества и недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем балансируют, что создает более демократичную платформу для формирования палаты парламента.

В соответствии с Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»²⁵ выборы депутатов Госдумы проводятся на основе смешанной избирательной системы, предусматривающей, что половина депутатов избирается по одномандатным избирательным округам (один депутат — один округ), другая половина — по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов.

Кандидаты на выборах выдвигаются как непосредственно, так и в составе федеральных списков кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, а также путем выдвижения их политическими партиями. Выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями.

В федеральном списке кандидатов должно быть не менее 200 и не более 400 кандидатов. Федеральный список кандидатов разделяется на общефедеральную и региональную части, при этом наличие общефедеральной части необязательно. В общефедеральную часть списка может быть включено не более 10 кандидатов, в регио-

²⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2012 г. // Рос. газета. 2012. 13 декабря. С. 2–3.

²⁵ Российская газета. 2014. 26 февраля. С. 5–8.

нальной части должно быть не менее 35 региональных групп кандидатов. Региональные группы кандидатов могут соответствовать группе граничащих между собой субъектов Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или части его территории, включающей в себя территорию одного округа или территории двух и более граничащих между собой одномандатных избирательных округов. Региональная часть списка должна охватывать всю территорию Российской Федерации.

Регистрация федеральных списков кандидатов, а также кандидатов, выдвинутых политическими партиями по одномандатным избирательным округам, осуществляется без сбора подписей избирателей, если на последних выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти эти политические партии в соответствии с Федеральным законом получили необходимую поддержку избирателей. Остальные политические партии, а также кандидаты, выдвинутые по одномандатным избирательным округам (в т. ч. в порядке самовыдвижения), должны собрать установленное Федеральным законом количество подписей избирателей.

Для проведения своих избирательных кампаний политические партии, выдвинувшие федеральные списки кандидатов, их региональные отделения, а также кандидаты, выдвинутые по одномандатным избирательным округам, создают избирательные фонды. Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда политической партии не может превышать 700 миллионов рублей, а из средств избирательного фонда кандидата — 15 миллионов рублей. Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда регионального отделения политической партии составляет от 15 до 100 миллионов рублей — в зависимости от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Избранным по одномандатному избирательному округу признается кандидат, который получил наибольшее число голосов избирателей. По результатам выборов по федеральному избирательному округу к распределению депутатских мандатов допускаются фе-

деральные списки кандидатов, получившие пять и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Государственная Дума собирается на первое заседание *на 30-й день* после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока (что он неоднократно осуществлял).

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, свободно-го обсуждения и коллективного решения вопросов. Заседания Государственной Думы проводятся открыто, хотя палата вправе проводить и закрытые заседания.

Порядок деятельности Государственной Думы определяется Конституцией Российской Федерации и Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, принятым Постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г.

Анализируя ч. 4 ст. 101 Конституции Российской Федерации, предусматривающую, что каждая из палат Федерального Собрания принимает свой регламент, Е. И. Козлова приходит к выводам, что:

- 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 характера²⁶.

В отношении регламента Государственной Думы (как и Совета Федерации) идет спор о его правовой природе. Так, ряд авторов считает регламенты палат Федерального Собрания корпоратив-

²⁶ Козлова Е. И. Правовая природа регламентов палат Федерального Собрания // Ученые записки: сб. науч. тр. Вып. 1 (3). Ростов-н/Д, 2002. С. 105–108.

ными актами, имеющими исключительно внутриорганизационное значение и не обладающими статусом нормативно-правового акта (Ю.А. Дмитриев). Однако представляется, что они все же являются самостоятельными нормативными правовыми актами.

Государственная Дума избирает из своего состава Председателя, первых заместителей и заместителей Председателя. Они избираются тайным голосованием с использованием бюллетеней. Государственная Дума может принять решение о проведении открытого голосования. Вопрос о числе заместителей Председателя решается Государственной Думой каждым созывом депутатов отдельно.

Председатель Государственной Думы:

- ведет заседания палаты;
- ведает ее внутренним распорядком;
- организует работу Совета Государственной Думы;
- осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата Государственной Думы;
- назначает на должность и освобождает от 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 предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты создается Совет Государственной Думы. Членами Совета с правом решающего голоса являются Председатель Государственной Думы, его первые заместители и заместители, а также руководители фракций и внутрифракционных групп (не более двух). В работе Совета могут принимать участие с правом совещательного голоса председатели комитетов, комиссий или по их поручению — представители комитетов.

Если фракция имеет в Совете Государственной Думы не более 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.

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

Согласно ст. 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, и депутаты Государственной Думы, избранные по одномандатным избирательным округам.

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 федеральное законодательство (ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О политических партиях»), Регламент Госдумы 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 является основанием досрочного прекращения депутатских полномочий.

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 скорее относится к фракциям.

Комитеты Государственной Думы по вопросам, отнесенным к их ведению:

- осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Государственной Думой;
- осуществляют подготовку заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение Государственной Думы;
- в соответствии с решением палаты подготавливают запросы в Конституционный Суд Российской Федерации;
- 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 Российской Федерации;
- организуют проводимые Государственной Думой парламентские слушания;
- дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;
- решают вопросы организации своей деятельности.

Комитеты формируются, как правило, на основе принципа пропорционального представительства фракций. Численный состав каждого комитета определяется Государственной Думой, но 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. Он является постоянно действующим органом Государственной Думы и контролирует, наряду с вышепе-

речисленным, социально-бытовое обеспечение деятельности депутатов, 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 за их деятельностью, а также определяют функциональные обязанности сотрудников 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, утверждаемым 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 от-

носятся: Президент и его полномочный представитель в Государственной Думе; Председатель Совета Федерации; сенаторы Российской Федерации; Председатель и члены Правительства РФ; полномочный представитель Правительства РФ; судьи Конституционного Суда России, Верховного Суда России; Председатель и аудиторы Счетной палаты и его заместители; Уполномоченный по правам человека в РФ; Генеральный прокурор России; Председатель Центральной избирательной комиссии РФ. 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, т. е. 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 в определенные дни недели. 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 Российской Федерации.

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 Российской Федерации.

Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации в случаях, предусмотренных ст. 111, 112 и 117 федеральной Конституции:

- трехкратного отклонения Государственной Думой представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации (ч. 4 ст. 111);
- повторного выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации в течение трех месяцев (ч. 3 ст. 117);
- отказа Государственной Думы в доверии Правительству Российской Федерации (ч. 4 ст. 117).
- трехкратного отклонения Государственной Думой представленных Президентом Российской Федерации кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров, если в результате этого более одной трети должностей членов Правительства РФ остаются вакантными (ч. 4 ст. 112).

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

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

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

Кроме того, Государственная Дума не может быть распущена в период действия на всей территории Российской Федерации во-

енного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации (ч. 5 ст. 109) и в период исполнения обязанностей Президента Российской Федерации Председателем Правительства России (ч. 3 ст. 92).

Следует признать, что роспуск Государственной Думы не является безусловной мерой конституционной ответственности, которая является следствием конституционного правонарушения. Основания роспуска парламента России не связаны с деликтами, и потому «...Предположение о том, что правомерное поведение может вызвать какую-либо юридическую ответственность, противоречит природе и целям юридической ответственности, в том числе и конституционно-правовой...»²⁷. Поэтому, возможно, будет правильным полагать, что роспуск Государственной Думы является мерой конституционно-правового принуждения; являет собой правовой способ преодоления конституционного конфликта.

При роспуске Государственной Думы Президент РФ 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-П «По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (ч. 1, 2 и 4) и 109 (ч. 1) Конституции Российской Федерации» роспуск Государственной Думы Президентом Российской Федерации означает прекращение, начиная с момента назначения даты новых выборов, осуществления Государственной Думой предусмотренных Конституцией Российской Федерации полномочий по принятию законов, а также иных ее конституционных полномочий, которые реализуются путем принятия решений на заседаниях палаты. При этом исключается осуществление указанных полномочий Государственной Думы Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, другими органами государственной власти.

²⁷ Дзидзоев Р. М., Степаненко Д. М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России // Право и политика. 2006. № 9.

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

Таким образом, Государственная Дума занимает первостепенное место в системе разделения властей, как достаточно 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 гл. 5 Конституции РФ (в ред. 2020 г.) 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 законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти; Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, — пожизненно (хотя он вправе отказаться от полномочий сенатора РФ); не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно. Член верхней палаты российского парламента теперь получает статус сенатора Российской Федерации.

Сенатор Российской Федерации — представитель от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации наделяется полномочиями на срок полномочий соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В ч. 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 положениями Конституции РФ (раздел 2), 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 05 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 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, 94 Конституции РФ) и не способствовал законодательному профессионализму. Членам Совета Федерации, отвлекающим-

ся 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 2000 г. законодателем кардинально изменен порядок формирования Совета Федерации. В целом концепция закона приемлема, поскольку не вызывает сомнений необходимость повышения профессионализма Совета Федерации, а закон содержит в себе целый комплекс мероприятий, направленных на достижение этой цели.

Ст. 2 Федерального закона от 05 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации» устанавливала, что представитель от законодательной власти субъекта Федерации *избирается по предложению спикера регионального парламента в состав Совета Федерации представительным органом субъекта России* (в двухпалатных парламентах избирался поочередно, от каждой из палат, на половину срока полномочий соответствующей палаты, кандидатуры вносились поочередно председателями соответствующих палат), а при формировании законодательного органа субъекта РФ путем ротации — на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Причем законодатель оставлял возможность группе депутатов численностью не менее трети 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.

После неоднократного реформирования избирательной системы произошла очередная модернизация формирования Совета Федерации. После перехода от должностного к представительному способу формирования верхней палаты законодателем был уточнен порядок формирования Совета Федерации, который с 1 янва-

ря 2011 г. стал формироваться только из числа депутатов региональных и местных представительных органов.

В 2014 г. был принят Закон РФ о поправках к Конституции РФ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», который предусматривает расширение состава Совета Федерации представителями Российской Федерации до 10 процентов от числа членов палаты, назначаемых и освобождаемых от должности Президентом РФ. По мнению законодателя, учреждение института представителя Российской Федерации обеспечит баланс федеральных и региональных интересов, создаст условия для взаимосвязанной работы Федерации и регионов с целью максимального учета интересов всех граждан России²⁸. Как уже было отмечено, в результате поправок к Конституции РФ 2020 г. количество представителей Российской Федерации, назначаемых главой государства, было увеличено до 30.

В настоящее время действует Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», который скорректировал процедуру его формирования. Кандидаты от парламента субъекта РФ теперь выдвигаются только из числа депутатов соответствующего регионального законодательного органа, причем выдвинуть кандидата может спикер, фракция или группа депутатов числом не меньше одной пятой от общего количества депутатов.

Кандидаты от главы субъекта РФ теперь проходят совместно с ним процедуру выборов (избрания). В случае выборов главы региона населением субъекта РФ каждый кандидат представляет в соответствующую избирательную комиссию, а в случае его избрания депутатами регионального парламента в законодательный орган субъекта РФ — три кандидатуры, отвечающие требованиям, предусмотренным ст. 2 ФЗ о порядке формирования Совета Федерации, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации — представи-

²⁸ Информация о законопроектах по субъектам права законодательной инициативы // Государственная Дума ФС РФ: официальный сайт. URL: www.duma.gov.ru (дата обращения 03.05.2023).

теля от исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации.

В случае избрания главы региона депутатами законодательного органа власти субъекта кандидатом от исполнительного органа региона на пост сенатора Российской Федерации может быть депутат Государственной Думы или сенатор Российской Федерации, имеющий отношение к соответствующему субъекту РФ, при определенных условиях.

Очевидно, что такие преобразования во многом демократизировали процедуру формирования верхней палаты. Во-первых, теперь это представители от регионов и его населения, знакомые с проблемами региона и уже прошедшие процедуру выборов, получив мандат доверия от избирателей. Во-вторых, такой шаг, по сути, позволяет нам вернуть многостепенные выборы, имеющие свои сильные стороны, и не требует в этой части изменения Конституции РФ. В-третьих, качественный состав верхней палаты представлен более разнообразными политическими формированиями, что создает основательную платформу для конструктивной и качественной работы в парламенте.

В целом же такой подход действительно демократизирует процедуру формирования палаты парламента; он повысит ее представительный и профессиональный характер, усилит связь с субъектами РФ, тем самым обеспечивая конституционное право на представительство интересов населения региона в Совете Федерации. Хотя возврат к прямым выборам сенаторов с участием региональных государственных органов, исходя из положений ст. 32, 95, 96 Конституции РФ, способствовал бы реализации права на участие в управлении государством, избирать в органы государственной власти (ст. 32 Конституции РФ).

Поэтому в стремлении смоделировать оптимальный вариант формирования верхней палаты представляется правильным способом окончательный выбор кандидата от главы региона оставить за избирателем. В дальнейшей перспективе оптимальным решением станет переход к прямым выборам членов Совета Федерации, что серьезно расширит возможности реализации избирательных

прав граждан и укрепит демократическую основу российского парламента, что уже неоднократно предлагалось учеными²⁹.

Что касается порядка деятельности Совета Федерации, его органов и должностных лиц, то он определяется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Регламентом Совета Федерации и его решениями.

Деятельность Совета Федерации основывается на принципах коллективного и 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 заместителей. Председатель и его заместители не могут быть представителями одного субъекта Российской Федерации.

Председатель Совета Федерации:

- представляет на рассмотрение сенаторов 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 распорядком деятельности палаты;
- направляет для рассмотрения в соответствующие комитеты Совета Федерации законы, принятые Государственной Думой, а также законопроекты, которые предполагается внести в Государственную Думу;

²⁹ Кабышев В. Т., Заметина Т. В. Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 35–36; Юсубов Э. С. К вопросу о прямых выборах членов Совета Федерации в контексте реформы избирательного законодательства // Избирательное законодательство: проблемы и пути совершенствования: материалы VII Междунар. науч.-практ. конф. Томск, 2013. С. 75–77.

- 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. Политических объединений, по типу фракций в Государственной Думе, в Совете Федерации не создается.

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 Российской Федерации, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации, Председатель и члены Правительства, судьи Конституционного Суда, Верховного Суда Российской Федерации, Председатель Счетной палаты Российской Федерации, 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, выдаваемому 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. Сенаторы Российской Федерации обязаны присутствовать на его заседаниях.

Заседание Совета Федерации считается правомочным, если на нем присутствует более половины от общего числа сенаторов палаты. Сенаторы Российской 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;
- проекты 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 Российской Федерации;
- предложения о направлении запросов в Конституционный Суд Российской Федерации.

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

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

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

Открытое голосование в Совете Федерации может быть поименным и проводиться с помощью электронной системы подсчета голосов либо по решению палаты без использования электронной системы.

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

Количественное голосование представляет собой 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 представляет собой ряд последовательных количественных голосований, в которых может принять участие каждый сенатор Российской 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 абсолютном и 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 представительной власти, обеспечивающая интересы регионов на федеральном уровне в рамках своей компетенции.

Таким образом, Совет Федерации играет ключевую роль в законодательной деятельности, особенно в решении ряда важнейших государственных вопросов. Изменение порядка формирования верхней палаты парламента усиливает представительную функцию российского парламента и придает Совету Федерации обновлен-

ный вид, а также статус профессионального законодательного органа, действующего на постоянной основе.

1.5. Порядок формирования, структура и организация парламентов субъектов РФ

Основы правового статуса законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации определены в Конституции РФ, Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а также учредительном акте субъекта РФ и текущем региональном законодательстве.

Законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации, избираемым населением соответствующего субъекта Российской Федерации.

Можно ли назвать законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ парламентом? Представляется, что для этого имеются достаточные основания, с учетом того, что многие конституции (уставы) субъектов РФ характеризуют свои законодательные органы как парламенты, а то и называют их именно парламентом (Кабардино-Балкарская Республика) или дают двойное название (Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики)³⁰.

По структуре теперь все парламенты субъектов России однопалатные. В недавнем прошлом завершены процедуры возврата (перехода) от двухпалатной к однопалатной структуре регионального законодательного органа (Адыгея, Карелия, Башкортостан, Кабар-

³⁰ См.: Лебедев В. А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства: моногр. М., 2015. С. 140–142.

дино-Балкария, Чечня, Тыва, Свердловская область), что на региональном уровне видится оптимальным и правильным.

Законодательный орган субъекта Российской Федерации осуществляет две важные группы полномочий:

- принимает учредительный акт субъекта Российской Федерации и поправки к нему, если иное не установлено конституцией республики в составе Российской Федерации;
- осуществляет законодательное регулирование по предметам региональной и совместной компетенции в пределах полномочий соответствующего субъекта Российской Федерации.

Таким образом, главным предназначением регионального парламента является качественное законотворчество, что способствует упорядоченности законодательства и установлению конституционного порядка³¹.

Законодательный орган субъекта РФ самостоятелен в реализации своих полномочий. 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).

Разумеется, принятие качественных законов предопределяет ориентир и условия для созидания и качественного установления конституционного правопорядка. Во многом региональный парламент участвует в его обеспечении посредством контрольных полномочий, они регулируются учредительными актами субъектов РФ, которые к числу таковых относят:

- заслушивание ежегодных докладов главы субъекта РФ о его деятельности и деятельности высшего исполнительного органа, в том числе эффективность координации им территории

³¹ См. подробнее: Безруков А. В. Законодательная власть и законодательные органы в конструкции конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка в России // Проблемы права. 2017. № 5. С. 7–13; Лебедев В. А. Роль органов законодательной власти в обеспечении правопорядка в Российской Федерации // Проблемы права. 2016. № 1. С. 11–13.

- альных подразделений правоохранительных органов в сфере обеспечения правопорядка в регионе;
- общий контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ, включая координацию территориальных правоохранительных органов, обеспечивающие правопорядок в субъекте РФ;
 - финансовый контроль (контроль исполнения бюджета субъекта РФ, использования бюджетных кредитных ресурсов);
 - контроль выполнения программ и планов программ социально-экономического развития, соблюдения установленного порядка управления и распоряжения региональной собственностью³².

Важно отметить, что заслушивание докладов главы субъекта Российской Федерации не должно превращать данную процедуру в общую подотчетность исполнительной власти по вопросам ее компетенции законодательной³³, а для эффективного финансового контроля многие субъекты образуют контрольно-счетные палаты, что повышает качество проводимого контроля и способствует обеспечению законности и правопорядка на территории соответствующего субъекта РФ.

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.).

³² Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. В. А. Кряжков. М., 2002. С. 432–435.

³³ По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 1.

Ранее федеральный законодатель устанавливал, что не менее 25 % депутатов законодательного органа субъекта РФ, а в двухпалатном парламенте — не менее 25% депутатов одной из палат указанного органа *должны* избираться по единому избирательному округу по пропорциональной избирательной системе. Причем для городов федерального значения — Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя было сделано исключение, позволяющее им самостоятельно определять вид избирательной системы на выборах депутатов регионального парламента, вплоть до исключительно мажоритарной.

В настоящее время все субъекты Российской Федерации сами определяют вид избирательной системы. Согласно ч. 5 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» «законом субъекта Российской Федерации *может* предусматриваться количество депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации, которые избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах».

Парламент субъекта РФ является правомочным, если в состав указанного органа избрано не менее двух третей 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 с учетом требований ст. 7 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Согласно закону установленное число депутатов должно составлять:

- 1) не менее 15 и не более 50 депутатов — при численности избирателей менее 500 тысяч человек;

- 2) не менее 25 и не более 70 депутатов — при численности избирателей от 500 тысяч до 1 миллиона человек;
- 3) не менее 35 и не более 90 депутатов — при численности избирателей от 1 миллиона до 2 миллионов человек;
- 4) не менее 45 и не более 110 депутатов — при численности избирателей свыше 2 миллионов человек.

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 увеличение численности аппаратов парламентов субъектов РФ и депутатов, работающих на постоянной основе³⁴.

Законодатель определил единый критерий установления числа депутатов региональных парламентов, которым является численность избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. Законом установлена определенная градация, согласно которой 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).

В соответствии со ст. 7 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» срок полномочий депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации одного созыва составляет пять лет, что исключает разнообразие сроков, устанавливаемых ранее на региональном уровне.

Основными организационно-правовыми формами деятельности законодательного органа субъекта Российской Федерации являются *сессии* и *заседания*. Так, Устав Тюменской области (ст. 29) гласит, что «основной организационной формой деятельности областной Думы являются сессии, состоящие из заседаний областной Думы

³⁴ Кынев А. В. Пропорционализация региональных выборов // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. №4. С. 101–110.

и проводимых между ними заседаний ее комитетов и постоянных комиссий, публичных депутатских слушаний».

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

Заседания парламента субъекта РФ 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 1/3 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 (до 30 дней). Как уже отмечалось выше, федеральным законом установлен максимальный 30-дневный срок проведения первого заседания парламента субъекта РФ, если в его состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов.

Статья 12 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» определяет порядок принятия парламентом субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов. Так, конституция (устав) субъекта РФ, поправки к ней (к нему) принимаются большинством *не менее двух третей голосов* от установленного числа депутатов. Законы субъекта РФ принимаются *простым большинством голосов от установленного числа депутатов*. Постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ 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 РФ, принятые парламентом субъекта РФ, направляются главе региона, который обязан обнародовать закон, удостоверив обнародование закона путем его подписания или издания специального акта, либо отклонить закон в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта РФ и не должен превышать *14 календарных дней* с момента поступления указанного закона.

В случае отклонения губернатором регионального закона указанный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. И такой закон не может быть повторно отклонен главой региона.

Полномочия парламента субъекта РФ могут быть *прекращены досрочно* в установленных законом случаях:

- 1) *принятия указанным органом решения о самороспуске*, при этом решение о самороспуске принимается в порядке, предусмотренном конституцией (уставом) или законом субъекта РФ;
- 2) *ропуска* указанного органа руководителем субъекта РФ по основаниям, предусмотренным ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в случае принятия парламентом и неустранения не соответствующих актам большей юридической силы решений и в случае непроведения заседаний избранным или вновь избранным в правомочном составе региональным парламентом в течение трех месяцев подряд);
- 3) 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;

- 4) роспуска указанного органа Президентом РФ в порядке и по основаниям, предусмотренным ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах...» (в случае принятия парламентом региона неконституционных или не соответствующих нормативным правовым актам большей юридической силы правовых актов и неустранения таких противоречий в установленном порядке и сроки).

Регионы по-разному подошли к решению вопроса о самороспуске.

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 депутатского 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.

Другой момент — является ли такой способ досрочным прекращением полномочий регионального парламента, который является постоянно действующим органом власти? Правильнее говорить о досрочном прекращении полномочий депутатов определенного созыва³⁵.

Что касается роспуска регионального парламента главой субъекта РФ, то, как уже отмечалось, глава субъекта РФ вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий парламента субъекта РФ в двух случаях:

- 1) при принятии парламентом субъекта РФ нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ и другим

³⁵ Схожие идеи уже высказывались в литературе. См., напр.: Курманов М. М. Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 24–26.

правовым актам большей юридической силы, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а региональный парламент *не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения*;

- 2) если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный или вновь избранный в правомочном составе законодательный орган субъекта РФ 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 действующем законе наблюдается перевес полномочий в пользу главы субъекта РФ и Президента РФ. Если в прежней редакции закона была установлена возможность и региональному законодательному органу выразить недоверие главе субъекта с последующей его отставкой, то по действующему закону региональный парламент может лишь инициировать отрешение главы субъекта РФ в форме выражения ему недоверия, окончательное решение принимает Президент РФ (ст. 29, 30).

Законом расширены возможности Президента РФ по роспуску регионального парламента, что может произойти в случае принятия парламентом региона неконституционных (незаконных) правовых актов и неприведения их в соответствие с актами большей юридической силы.

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*, а после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного органа субъекта Федерации от принятия в преде-

лах 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 Российской Федерации предупреждения региональному парламенту указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, *Президент РФ вправе распустить региональный парламент.*

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 04 апреля 2002 г. признал конституционной возможность вмешательства Федерации в дела субъектов 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»³⁶. Однако Суд оценивал конституционность предупреждения с возможным последующим роспуском регионального парламента в форме федерального закона, принимаемого Государственной Думой, как было предусмотрено в прежнем законе, а не указом Президента РФ, как регламентировано в действующем законе. Насколько такой подход будет соответствовать федеральной Конституции?

В Постановлении от 16 октября 1997 г. по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Конституционный Суд РФ указал, что прекращение *именно законом* полномочий выборного органа местного самоуправле-

³⁶ СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

ния является существенной гарантией³⁷. Возможность принятия федеральных законов особого, по сути, распорядительного характера подтверждена им также в Постановлении от 20 июля 1999 г. по делу о проверке конституционности Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»³⁸. В упомянутом Постановлении от 04 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 признать такой порядок роспуска регионального парламента неконституционным.

Таким образом, принятие Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» заметно изменило статус региональных парламентов, с некоторой излишней детализацией урегулировало порядок их деятельности и компетенцию, что скорее должно являться предметом учредительных актов регионов.

1.6. Правовой статус российских парламентариев

Правовое регулирование статуса сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы осуществлено Конституцией РФ (ст. 97–99, 104, 109, 134), Федеральным законом от 08 мая 1994 г. «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», регламентами палат Федерального Собрания РФ.

³⁷ СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4902.

³⁸ СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3989.

Поправками к Конституции РФ 2020 г. в отношении статуса российских парламентариев предусмотрены следующие изменения:

- член Совета Федерации получил статус сенатора Российской Федерации, хотя в гл. 9 Конституции РФ в силу невозможности внесения в нее поправок сохранилось прежнее наименование — «член Совета Федерации»;
- депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;
- депутатам Государственной Думы в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (ст. 97 Конституции РФ).

Названный статус определяется в первую очередь природой мандата парламентария. В теории выделяют императивный и свободный депутатские мандаты. Первый означает связанность депутата волей избирателей, что обеспечивается возможностью отзыва депутата избирателями, подотчетностью и наказаниями избирателей, обязательными к исполнению. Свободный мандат — осуществление депутатом интересов избирателей в том виде, в каком он их видит. С учетом сказанного мандат депутата можно оценить как относительно свободный (невозможность отзыва депутата, отсутствие института обязательных наказов), поскольку теперь депутат связан жесткой партийной дисциплиной. Между тем депутат обязан поддерживать связь с избирателями, рассматривать их обращения, встречаться с ними, отчитываться перед ними о своей работе. Эта обязанность лежит и на сенаторе РФ.

Полномочия сенатора начинаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта

Российской Федерации о наделении его полномочиями члена верхней палаты. Полномочия сенатора прекращаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта РФ о наделении полномочиями нового сенатора — представителя от этого же регионального государственного органа власти в порядке, установленном Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации».

Срок полномочий депутата Государственной Думы начинается со дня избрания его депутатом и прекращается со дня начала работы Думы нового созыва, за некоторыми исключениями.

Формами деятельности сенаторов и депутатов являются:

- 1) участие в заседаниях своей палаты в порядке, установленном ее регламентом; в совместных заседаниях палат;
- 2) участие в работе комитетов и комиссий палат, согласительных и специальных комиссий, создаваемых палатами;
- 3) участие в выполнении поручений своих палат;
- 4) участие в парламентских слушаниях;
- 5) внесение законопроектов в Думу;
- 6) внесение собственных запросов, а также инициирование парламентского запроса (запроса Совета Федерации, Государственной Думы), запроса члена Совета Федерации;
- 7) обращение с вопросами к членам Правительства РФ на заседании своей палаты;
- 8) обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

Формами деятельности депутата также являются работа с избирателями и участие в работе своих депутатских объединений.

Полномочия сенатора, депутата могут прекращаться досрочно в случаях:

- 1) его письменного заявления о сложении полномочий;
- 2) его избрания депутатом парламента субъекта РФ, представительного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом иного органа публичной власти, а равно его

- назначения на иную государственную или муниципальную должность РФ;
- 3) его поступления на государственную или муниципальную службу, вхождения в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, осуществления им предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;
 - 4) утраты им гражданства РФ либо приобретения гражданства иностранного государства;
 - 5) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
 - 6) вступления в законную силу решения суда об ограничении его в дееспособности либо о признании его недееспособным;
 - 7) признания его безвестно отсутствующим либо объявления его умершим на основании решения суда, вступившего в законную силу;
 - 8) его смерти.

Полномочия сенатора могут быть также досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом субъекта РФ в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение). Полномочия депутата Думы прекращаются досрочно также в связи с роспуском Государственной Думы Президентом РФ, его выходом по личному заявлению из состава своей фракции.

Статус сенаторов и депутатов Государственной Думы обеспечивается рядом гарантий. Существенной гарантией является депутатская неприкосновенность.

В этой связи интерес представляет Постановление от 20 февраля 1996 г. № 5-П, в котором Конституционный Суд истолковал понятие неприкосновенности парламентария (ст. 98 Конституции РФ). Примечательно, что Суд одновременно использовал приемы ограничительного и расширительного толкования данного понятия. С одной стороны, в соответствии с постановлением (п. 4) «неприкосновенность парламентария не означает его освобождения от ответственности за совершенное правонарушение, в том числе уголов-

ное или административное, если такое правонарушение совершено не в связи с осуществлением собственно депутатской деятельности»³⁹. То есть неприкосновенность парламентария имеет сугубо публично-правовой характер и не является его личной привилегией. С другой стороны, суд вывел широкое понимание «профессионального» парламентского иммунитета, указав, что неприкосновенность парламентария не ограничивается только его личной неприкосновенностью, а распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые им личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему документы и багаж (п. 5 постановления). Иными словами, Суд развил и детализировал смысл конституционного понятия, насытив его конкретным содержанием.

Конституционно закреплено, что сенаторы и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей (ст. 98 Конституции РФ).

Вопрос о лишении парламентария неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палатой федерального парламента.

³⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 20.02.1996 №5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 08 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»» // СЗ РФ. 1996. №9. Ст. 828.

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 формируется Совет Федерации?
10. Каков порядок проведения заседаний и голосования 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. Каков порядок выборов депутатов Московской городской Думы?
14. Что входит в структуру правового статуса сенатора РФ и депутата?
15. Что такое депутатская неприкосновенность?

Глава 2

КОМПЕТЕНЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

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

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

Слово «компетенция» заимствовано из латинского языка — *competentio*, от *compete* — совместно достигаю, добиваюсь, соответствую, подхожу⁴⁰. В русском языке понятие «компетенция» употребляется в двух значениях: первое — область вопросов, в которых кто-либо хорошо осведомлен, и второе — круг полномочий, вопросов, подлежащих чьему-либо ведению⁴¹.

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 государственного органа или должностного лица, определяющих его место в системе государственных органов»⁴².

⁴⁰ Большая советская энциклопедия. М., 1973. Т. 12. С. 585.

⁴¹ Словарь русского языка. М., 1986. Т. 2. С. 85.

⁴² Большой юридический словарь. М., 1999. С. 293.

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 деятельности⁴³. В данном определении наряду с полномочиями в состав понятия «компетенция» включены границы, до которых распространяются определенные права и обязанности, которые в литературе определяются как пределы возможностей парламента в определенной сфере общественных отношений⁴⁴.

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 парламента 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 проблемы⁴⁵. Однако такая классификация во многом условна и, возможно, даже неудачна, поскольку успешное решение внутренних проблем палаты парламента предопределяет эффективное выполнение ее стратегических функций, и разведение полномочий палаты парламента на «первичные» и «вторичные» вряд ли корректно.

⁴³ Политическая энциклопедия. М., 2002. С. 538.

⁴⁴ Гранкин И. В. Парламент России. М., 2001. С. 155.

⁴⁵ Горобец В. Д. Конституционно-правовой статус парламента Российской Федерации: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 24.

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)⁴⁶. Именно рассмотрению специальной компетенции мы и должны уделить первостепенное внимание.

Вопросы ведения Совета Федерации перечислены в ч. 1 ст. 102 Конституции 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 распределения компетенции между палатами парламента, как уже отмечалось, федеральная Конституция «сделала шаг вперед». Если по прежней Конституции РСФСР 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 интересов⁴⁷.

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

⁴⁶ Баглай М. В. Конституционное право РФ. М., 2001. С. 496.

⁴⁷ 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, к их числу согласно ст. 103 Конституции после внесения поправок 2020 г. относятся:

- утверждение по представлению Президента РФ кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации;
- утверждение по представлению Председателя Правительства РФ кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (за исключением тех федеральных министров, которых назначает Президент РФ, т. е. министров «силового блока»);
- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- заслушивание ежегодных отчетов о деятельности Правительства РФ;
- заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов по представлению главы государства (хотя прежде Государственной Думой назначался председатель Счетной палаты России);
- 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 или против Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности;
- осуществление парламентского контроля, о чем подробнее будет сказано в параграфе 3.3.

В результате поправок 2020 г. полномочия Государственной Думы заметно расширяются, в некоторой мере наблюдается их балансировка с Президентом РФ и Советом Федерации.

Однако данный перечень полномочий палаты не является полным — ряд полномочий закреплен как в других статьях Конституции Российской Федерации (ст. 105, 125, 134), так и в законодательстве (например, назначение пяти членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации или членов Национального финансового совета Центрального Банка РФ). Вместе с тем магистральным полномочием парламента является разработка и принятие законов в рамках законодательного процесса, процедура которого рассмотрена в 3-й главе.

Реализация полномочий Государственной Думы в государственно-управленческой сфере

Компетенция федеральных парламентов в назначении руководителя правительства, формировании правительства в целом, а также назначении ряда должностных лиц напрямую 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 государственно-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 зафик-

сированы в федеральных законах (назначение членов ЦИК, членов Национального финансового совета Центробанка России). Тем самым видно, что законодатель расширяет полномочия первой палаты российского парламента, а перечень ее конституционных полномочий является открытым.

Исходя из такой классификации, последовательно рассмотрим данные полномочия.

Утверждение по представлению Президента РФ кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации

В соответствии со ст. 83, 103 и 111 Конституции Российской Федерации Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации после утверждения его кандидатуры Государственной Думой.

При этом следует отличать процедуру согласования, что действовала прежде, и утверждения кандидатуры Председателя Правительства РФ Государственной Думой, тогда как первая не обязывает главу государства назначить согласованного кандидата, предполагает возможность для Президента РФ «передумать» и внести другую кандидатуру, а вторая уже обязывает главу государства назначить утвержденного Государственной Думой кандидата на должность Председателя Правительства РФ без вариантов.

В случае внесения в Государственную Думу Президентом Российской Федерации 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 Российской Федерации либо его полномочный представитель в Государственной Думе официально представляет кандидатуру на должность Председателя Правительства Российской Федерации.

Кандидат на должность Председателя Правительства Российской Федерации представляет Государственной Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства Рос-

сийской Федерации. Перед обсуждением кандидатуры кандидат на должность Председателя Правительства Российской Федерации 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 об утверждении кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации 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.

Утверждение Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации считается состоявшимся, если за предложенную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы, что оформляется постановлением Государственной Думы. После утверждения Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ на должность и уже не имеет права передумать в отношении представленной ранее Государственной Думе кандидатуры.

В случае отклонения Государственной Думой кандидатуры на должность Председателя Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации 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 этот вопрос ответил Конституционный Суд РФ. Однако его позиция по этому вопросу выглядит весьма неоднозначной. Суд подтвердил право Президента РФ представлять одну и ту же кандидатуру премьер-министра и во второй, и в третий раз в Думу

для согласования⁴⁸. В таком случае утрачивается смысл согласования кандидатуры главы Правительства России с Государственной Думой, которая ставится под угрозу роспуска и тем самым понуждается к утверждению 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 Российской Федерации происходит в сроки и в порядке, которые предусмотрены Регламентом Государственной Думы. При этом важно подчеркнуть, что после трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент РФ вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

Утверждение по представлению Председателя Правительства РФ кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (за исключением тех федеральных министров, которых в соответствии с п. «д1» ст. 83 Конституции РФ назначает Президент РФ)

Представления по кандидатурам заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров вносятся в Государственную Думу Председателем Правительства РФ. В случае внесения в Государственную Думу Председателем Правительства Российской Федерации представлений по кандидатурам Председатель Государственной Думы незамедлительно извещает об этом депутатов Государственной Думы. Государственная Дума рассматривает представленные Председателем Правительства Российской Федерации кандидатуры в течение недели со дня внесения соответствующих представлений. Кандидат на должность Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации или кандидат на должность федерального министра представляет Государственной Думе соответственно программу основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, которые он

⁴⁸ Дзидзоев 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.

будет координировать на занимаемой должности, либо программу основных направлений деятельности федерального органа исполнительной власти, на должность руководителя которого его кандидатура представлена к рассмотрению. Перед обсуждением кандидатуры кандидат на должность Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации или кандидат на должность федерального министра отвечает на вопросы депутатов в течение времени, определенного процедурой рассмотрения представленной кандидатуры. По окончании ответов на вопросы депутатов представители фракций высказываются за утверждение или отклонение представленной кандидатуры. В случае отклонения Государственной Думой кандидатуры Председатель Правительства Российской Федерации в течение недели со дня ее отклонения вносит представление по новой кандидатуре или повторно по той кандидатуре, которая была отклонена Государственной Думой. Обсуждение и утверждение новой или повторно представленной кандидатуры происходят в том же порядке и в тот же срок. Аналогичная процедура и срок используются при представлении третьей кандидатуры на указанную должность либо кандидатуры, которая ранее один или два раза была отклонена Государственной Думой.

Доверие Правительству России

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

Мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству Российской Федерации может вносить группа численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы.

Мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству Российской Федерации 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 Российской Федерации в недельный срок после его внесения.

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

В ходе обсуждения предложения о выражении недоверия Правительству Российской Федерации депутаты Государственной Думы задают вопросы Председателю Правительства Российской Федерации и другим членам Правительства Российской Федерации, высказываются за выражение недоверия Правительству Российской Федерации или против этого; преимущественное право на выступление принадлежит представителям фракций.

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

В ходе обсуждения Председатель Правительства Российской Федерации и другие члены Правительства Российской Федерации 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 Российской Федерации отзывают свои подписи, и при этом численность депутатов Государственной Думы, внесших предложение о выражении недоверия Правительству Российской Федерации, становится менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы, то вопрос о выражении недоверия Правительству Российской Федерации исключается из порядка работы палаты без дополнительного голосования.

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

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

Предложение о выражении недоверия Правительству Российской Федерации считается отклоненным, если оно не набрало большинства голосов депутатов, предусмотренного частью первой настоящей статьи.

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

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

Государственная Дума рассматривает вопрос о доверии Правительству Российской Федерации 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 Российской Федерации поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации в период внесения либо рассмотрения депутатами Государственной Думы предложения о выражении недоверия Правительству Российской Федерации, первым рассматривается предложение депутатов Государственной Думы о выражении недоверия Правительству РФ. Соответственно поставленный Председателем Прави-

тельства РФ (премьер-министром) вопрос о доверии Правительству РФ рассматривается *по истечении трех месяцев* со дня его внесения.

Таким образом, законодатель развел по времени процедуры рассмотрения вопроса о доверии, который инициируется депутатами, и отказа в доверии, который инициируется Председателем Правительства РФ, исключив возможные противоречия.

Отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности

В соответствии со ст. 103 и 114 Конституции Российской Федерации Государственная Дума ежегодно заслушивает отчеты Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Это полномочие палаты российского парламента, которое в декабре 2008 г. было внесено в Конституцию РФ в форме Закона РФ о поправке к Конституции РФ. В литературе справедливо критикуется некоторая размытость отчетности Правительства РФ и предлагается установление конкретных критериев оценки парламентом деятельности Правительства РФ⁴⁹.

Регламент предусматривает, что ежегодно фракции направляют в Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы вопросы о деятельности Правительства Российской Федерации. 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 Российской Федерации, который направляет в Совет Государственной Думы.

Утвержденный Советом Государственной Думы перечень вопросов Государственной Думы о деятельности Правительства Россий-

⁴⁹ Дзидзов 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.

ской Федерации направляется в Правительство Российской Федерации.

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

Первый такой отчет состоялся в апреле 2009 г. Годом позже, 21 апреля 2010 г., Председатель Правительства РФ выступил с очередным отчетом о деятельности Правительства РФ перед депутатами Государственной Думы⁵⁰.

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

По итогам рассмотрения ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности Государственная Дума принимает постановление, проект которого готовит и вносит на рассмотрение палаты Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

Заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка РФ

В соответствии со ст. 174 Регламента Государственной Думы Банк России ежегодно не позднее 15 мая года, следующего за отчетным, представляет в Государственную Думу годовой отчет Банка России. Государственная Дума рассматривает годовой отчет Банка России до 1 июля года, следующего за отчетным. Годовой отчет Банка России предварительно рассматривается на совместном заседании че-

⁵⁰ Российская газета. 2010. 21 апреля.

тырех комитетов Государственной Думы: по финансовому рынку, по бюджету и налогам, по экономической политике и по контролю. Комитет Государственной Думы по финансовому рынку вносит проект постановления Государственной Думы по указанному вопросу на рассмотрение палаты. При рассмотрении годового отчета Банка России Государственная Дума заслушивает доклад Председателя Центрального банка Российской Федерации о деятельности Банка России, а также содоклады представителей указанных комитетов. Депутаты Государственной Думы, присутствующие на заседании, вправе задавать вопросы Председателю Центрального банка Российской Федерации и его содокладчику (содокладчикам), высказывать свое мнение о деятельности Банка России и его годовом отчете. По итогам рассмотрения годового отчета Банка России Государственная Дума принимает постановление.

Назначение отдельных должностных лиц

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

Уполномоченный по правам человека в РФ 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 депутатскими объединениями 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 включа-

ются 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.

В случае если в Государственную Думу было внесено 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 настоящей главой Регламента.

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 ст. 9 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», произносится Уполномоченным по правам человека вслух, стоя, положив руку на текст Конституции Российской Федерации. 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 Российской Федерации и с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» заместитель Председателя Счетной палаты Российской Федерации и половина состава ее аудиторов назначаются на должность и освобождаются от должности Государственной Думой.

Кандидатуру для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты представляет Президент Российской Федерации. Предложения о кандидатах на должность заместителя Председателя Счетной палаты могут вноситься Президенту Российской

Федерации фракциями, комитетами Государственной Думы, а также не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы.

Предложения о кандидатах на должность заместителя Председателя Счетной палаты направляются Председателю Государственной Думы в срок, установленный Советом Государственной Думы по предложению Комитета Государственной Думы по контролю. Предложения фракции, комитета Государственной Думы вносятся с приложением решения фракции, решения комитета Государственной Думы. Предложения группы депутатов Государственной Думы, определенной частью первой настоящей статьи, вносятся с приложением списка депутатов Государственной Думы — инициаторов предложений о кандидатах на должность заместителя Председателя Счетной палаты. В списке указываются наименования фракций, проставляются дата и личные подписи депутатов Государственной Думы.

Совет Государственной Думы направляет поступившие предложения о кандидатах на должность заместителя Председателя Счетной палаты Президенту Российской Федерации.

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

Дата рассмотрения Государственной Думой вопроса о назначении на должность заместителя Председателя Счетной палаты устанавливается Советом Государственной Думы по предложению Комитета Государственной Думы по контролю.

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

Кандидат на должность заместителя 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 заместителя Председателя Счетной палаты Государственная Дума принимает постановление.

Назначение Председателя Центрального банка Российской Федерации производится на сессии Государственной Думы, ближайшей к моменту истечения полномочий Председателя Центрального банка Российской Федерации (Банка России). Кандидатура на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации представляется Президентом Российской Федерации.

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

Председатель Центрального банка считается назначенным, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

Вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка решается по представлению Президента РФ, 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 РФ для отрешения его от должности может быть внесено по инициати-

ве не менее одной трети от общего числа депутатов Государственной Думы, должно содержать конкретные указания на признаки преступления, которое вменяется в вину Президенту, а также обоснование его причастности к этому преступлению.

Предложение о выдвижении обвинения против 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 своих 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 Фе-

дерации, а также в Конституционный Суд и Верховный Суд Российской Федерации для дачи заключений.

Если предложение о выдвижении обвинения против Президента не получило поддержки большинства в две трети 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 Думы 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 таких постановлений явилось решение об амнистии в честь 65-летия Победы⁵¹.

В Регламенте Государственной Думы также 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 Российской Федерации, либо по докладам и сообщениям Правительства Российской Федерации 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.

⁵¹ Постановление Государственной Думы от 22.04.2010 // Российская газета. 2010. 23 апреля.

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 делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками в соответствии с их 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 обозначена в Конституции Российской Федерации нижней палатой, является первым и главным составляющим звеном российского парламента, где действительно не только принимаются законы, но и решается ряд важнейших вопросов государственно-правовой и общественной 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; лишение неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий;
- назначение по представлению Президента РФ на должность руководства и судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ;
- проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность Генерального прокурора РФ, его заместителей, прокуроров субъектов РФ, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов РФ; заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины ее аудиторов по представлению Президента РФ;
- проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;
- прекращение по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляци-

онных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

Данный вид перечень полномочий Совета Федерации обрел после поправок к Конституции РФ 2020 г.: в целом они были существенно расширены и определенным образом сбалансированы по сравнению с полномочиями Президента РФ и Государственной Думы.

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

Помимо законодательных полномочий Совета Федерации, которые подробно рассмотрены в гл. 3, Совет Федерации обладает рядом полномочий в государственно-управленческой сфере. Такие полномочия можно условно сгруппировать в два блока:

- 1) полномочия, направленные на обеспечение национальной безопасности и территориальной целостности;
- 2) полномочия, связанные с кадровыми вопросами.

Рассмотрим полномочия верхней палаты с учетом предложенной классификации.

1. Полномочия, направленные на обеспечение национальной безопасности и территориальной целостности

Утверждение изменения границ между субъектами РФ

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, в частности 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 устройства⁵².

Вопрос об изменении границ субъектов РФ 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 РФ, 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 предоставления возможности федеральным властям самостоятельного установления границ с мол-

⁵² Дымов Д. Е. Конституционные гарантии целостности федерации в зарубежных странах. М., 1996. С. 7.

чаливого согласия субъектов РФ, так как это девальвирует принцип взаимного согласия субъектов на изменение своих границ и превращает его в свою противоположность⁵³.

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) 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 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 Российской Федерации и 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 об-

⁵³ Хабриева Т. Я. Границы субъектов Российской Федерации и их изменение: круглый стол // Государство и право. 2002. №2. С. 111.

щего числа сенаторов Российской Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации.

Если за решение об утверждении изменения границ между субъектами Российской Федерации не проголосовало необходимое число сенаторов Российской 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. 87, 88) и федеральными конституционными законами от 30 января 2002 г. «О военном положении» и от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении».

Военное или чрезвычайное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях вводятся указом Президента Российской Федерации. Президент Российской Федерации незамедлительно сообщает о введении таких положений Совету Федерации и Государственной Думе. В указе Президента Российской Федерации о введении военного положения должны быть определены (ст. 4 ФКЗ):

- 1) обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения;
- 2) дата и время, с которых начинает действовать военное положение;
- 3) 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 Россий-

ской Федерации о введении чрезвычайного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа Президента Российской Федерации.

Рассмотрение вопроса об утверждении указа Президента Российской Федерации 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 неутверждения Советом Федерации указа Президента о введении военного положения и о введении 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 РФ за пределами территории РФ

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 Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, что допустимо только в том случае, если это соответствует Конституции Российской Федерации, 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»⁵⁴.

⁵⁴ СЗ РФ. 1995. №26. Ст. 2401.

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 для подготовки заключений.

В соответствии со ст. 162 Регламента Совет Федерации рассматривает вопрос о возможности использования Вооруженных сил Российской Федерации за пределами территории 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 Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации на закрытом заседании Совета Федерации, если палатой не будет принято иное решение⁵⁵.

Рассмотрение вопроса о возможности использования Вооруженных сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации на заседании Совета Федерации начинается с доклада Президента Российской Федерации либо его полномочного представителя 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 Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации не проголосовало необходимое число сенаторов Совета Федерации, Вооруженные силы Российской Федерации не могут использоваться за пределами территории Российской Федерации,

⁵⁵ Регламент СФ ФС от 30.01.2002 // СПС «Консультант плюс».

что оформляется постановлением Совета Федерации. Постановление Совета Федерации в двухдневный срок со дня его принятия направляется Президенту Российской Федерации, который издает соответствующий указ⁵⁶.

Практика получения такого согласия постепенно нарастает. Если в 2008 г. Президенту РФ не потребовалось получать такого согласия Совета Федерации на территории Южной Осетии, так как миротворческий контингент Вооруженных сил РФ находился на ее территории, то в феврале 2014 г. Президент РФ получил такое согласие на использование Вооруженных сил РФ на территории Украины, но не воспользовался таким правомочием. Позднее глава государства инициировал отмену такого согласия верхней палатой российского парламента.

2. Полномочия, связанные с кадровыми вопросами

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 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 Президентом⁵⁷.

⁵⁶ 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 02.10.2006 // Российская газета. 2006. 5 октября.

⁵⁷ Авакьян С. А. Федеральное Собрание — парламент России. М., 1999. С. 79–82.

Совет Федерации производит назначение выборов Президента Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации»⁵⁸.

Выборы Президента Российской Федерации 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 Российской Федерации.

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

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

Решение о назначении выборов Президента Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации. Выборы Президента РФ в 2008 г. были назначены в декабре 2007 г. на 2 марта 2008 г.⁵⁹, в декабре 2011 г. — на 4 марта 2012 г., в декабре 2017 г. — на 18 марта 2018 г. Если выборы палата не назначит, хотя этого практически не должно происходить, их назначает ЦИК России.

В Конституции РФ не закреплено полномочий верхней палаты относительно назначения членов Центральной избирательной комиссии РФ, однако данное полномочие палаты следует из ч. 4 ст. 21

⁵⁸ Российская газета. 2003. 15 января.

⁵⁹ Российская газета. 2007. 11 декабря.

Федерального закона от 12 июня 2002 г.⁶⁰, где предусмотрено назначение Советом Федерации пяти членов ЦИК из числа кандидатур, предложенных региональными парламентами и руководителями субъектов РФ.

Отрешение Президента Российской Федерации от должности

В соответствии с п. «е» ст. 102 Конституции к ведению Совета Федерации относится отрешение Президента Российской Федерации от должности, а равно лишение неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий. Совет Федерации вправе отрешить Президента Российской Федерации 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 Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления после получения постановления Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации, заключения специальной комиссии, образованной Думой для оценки обоснованности обвинения, и стенограммы соответствующего заседания Думы, а также заключения Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления.

После получения из Государственной Думы указанных документов Председатель Совета Федерации незамедлительно направляет постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации 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 Конституци-

⁶⁰ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

онный Суд Российской Федерации о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации.

Вопрос об отрешении Президента Российской Федерации 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 Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Председатель Совета Федерации уведомляет и приглашает Президента Российской Федерации, Председателя Государственной Думы, Председателя Правительства Российской Федерации, Председателя Конституционного Суда, Председателя Верховного Суда на заседание Совета Федерации, на котором предполагается рассмотреть вопрос об отрешении Президента Российской Федерации 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 Российской Федерации для оглашения заключения Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения и Председателю Верховного Суда Российской Федерации для оглашения заключения Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления. После этого заслушивается заключение Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству. Президенту Российской Федерации либо его представителю предоставляется слово по его желанию.

В соответствии с ч. 3 ст. 93 федеральной Конституции решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности должно быть принято не позднее чем в трехме-

сячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней. Решение считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа сенаторов Российской Федерации, и оформляется постановлением Совета Федерации. Невынесение решения в установленный срок означает отклонение обвинения. То есть 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 устраняет возможность 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 Председателя, заместителей Председателя и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного 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 двух высших судов — Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ.

Кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ представляет Совету Федерации Президент Российской Федерации либо по его поручению полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации.

Вопрос о назначении на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ Совет Федерации рассматривает

в 14-дневный срок с момента получения представления Президента Российской Федерации. 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 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, Верховного Суда РФ, предварительно обсуждаются в Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, который готовит заключение по каждой кандидатуре.

На заседании Совета Федерации заслушиваются заключения ответствующего Комитета Совета Федерации. После обсуждения каждая кандидатура на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, 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 сенаторов Российской Федерации, что оформляется постановлением Совета Федерации, как и в случае принятия отрицательного решения.

Назначение на должность Председателя и заместителей Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя и заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации, членов Президиума Верховного Суда Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном Регламентом для назначения на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации.

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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации со вступлением в должность и передает ему мантию как символ судебной власти. После принесения судьей (судьями) Конституционного Суда Российской Федерации присяги звучит Государственный гимн Российской Федерации.

После оглашения результатов голосования по кандидатурам, представленным Президентом Российской Федерации 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 в Конституционный Суд РФ назначаются только представители «московской профессуры», и Совет Федерации стал гибче подходить к кадровым назначениям. 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 Урала⁶¹. Между тем показателен опыт Германии, где в выборах судей Конституционного Суда палаты парламента участвуют на паритетных началах, а также пред-

⁶¹ Латухина К. Профессоры Фемиды // Российская газета. 2010. 4 марта. С. 2.

усмотрено участие исполнительной власти и земель в формировании судов.

Поэтому важно отметить, что, обладая такими кадровыми полномочиями, как назначение судей Конституционного Суда РФ, которые обладают весомыми полномочиями в области конституционного контроля, Совет Федерации обретает возможность обеспечивать реализацию федеративных начал в формировании федеральных органов власти⁶².

Проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность Генерального прокурора РФ, его заместителей, прокуроров субъектов РФ, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов РФ

Представление по кандидатуре на должность Генерального прокурора Российской Федерации и другие материалы, характеризующие представляемую кандидатуру, направляются в Совет Федерации Президентом Российской Федерации. Совет Федерации рассматривает представленную для проведения консультаций кандидатуру на должность Генерального прокурора Российской Федерации и информирует Президента Российской Федерации о результатах рассмотрения не позднее недельного срока со дня получения представления и других материалов, характеризующих представленную кандидатуру. В случае необходимости Председатель Совета Федерации может созвать для рассмотрения этого вопроса внеочередное заседание палаты.

Представленная Президентом Российской Федерации для проведения консультаций кандидатура на должность Генерального прокурора Российской Федерации предварительно обсуждается в Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитете Совета Федерации по обороне и безопасности, которые готовят заключения по представленной кандидатуре. Кандидат на должность Генерального прокурора Российской Федерации приглашается на за-

⁶² Прохоров В. М. Федеративные начала в организации и деятельности парламента: проблемы России и опыт зарубежных стран. М., 1997.

седания Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности и на заседание Совета Федерации. Предварительное обсуждение представленной Президентом Российской Федерации для проведения консультаций кандидатуры на должность Генерального прокурора Российской Федерации может проводиться на совместном заседании комитетов Совета Федерации.

Рассмотрение представленной Президентом Российской Федерации для проведения консультаций кандидатуры на должность Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации начинается с выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Совете Федерации. Затем слово для доклада предоставляется председателю, первому заместителю председателя или заместителю председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству. С содокладом может выступить председатель, первый заместитель председателя или заместитель председателя Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности. В ходе обсуждения сенаторы Российской Федерации могут задавать вопросы полномочному представителю Президента Российской Федерации в Совете Федерации, докладчикам от комитетов Совета Федерации, кандидату на должность Генерального прокурора Российской Федерации. Результаты рассмотрения представленной Президентом Российской Федерации для проведения консультаций кандидатуры на должность Генерального прокурора Российской Федерации оформляются постановлением Совета Федерации, которое незамедлительно направляется Президенту Российской Федерации.

Схожим образом происходит проведение консультаций по представленным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации.

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

Счетная палата образуется Советом Федерации и Государственной Думой для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета на основании принципов законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности (ст. 101 Конституции и ст. 4 Федерального закона от 05 апреля 2013 г. «О Счетной палате Российской Федерации»)⁶³. Формирование состава Счетной палаты осуществляется палатами парламента на паритетных началах. Согласно ст. 1 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» от 05 апреля 2013 г. Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым Федеральным Собранием и подотчетным ему. Согласно ст. 7 указанного Закона Председатель Счетной палаты назначается на должность Советом Федерации сроком на шесть лет по представлению Президента РФ. При формировании Счетной палаты Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов сроком на шесть лет.

Кандидатуры для назначения на должности заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудиторов Счетной палаты Российской Федерации предлагают комитеты, комиссии Совета Федерации. Комиссия Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации 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 руководителем комитета или Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации кандидатур для назначения.

По каждой кандидатуре проводится тайное голосование. Назначенным на должность Председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудитора Счетной палаты Российской Федерации счита-

⁶³ СЗ РФ. 1995. №3. Ст. 167.

ется кандидат, получивший при голосовании большинство голосов от общего числа членов Совета Федерации.

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

- 1) согласиться на задержание, арест, привлечение к уголовной ответственности Председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудитора Счетной палаты Российской Федерации;
- 2) отказать в даче согласия на задержание, арест, привлечение к уголовной ответственности Председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудитора Счетной палаты Российской Федерации.

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

Проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности

Представленные Президентом Российской Федерации для проведения консультаций кандидатуры на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти предварительно обсуждаются в соответствии с вопросами ведения в Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, Комитете Совета Федерации по обороне и безопасности, Комитете Совета Федерации по международным делам, Комитете Совета Федерации по федеративному устройству, регио-

нальной политике, местному самоуправлению и делам Севера, которые готовят заключения (решения) по представленным кандидатурам.

Председатель Совета Федерации вправе назначить другие комитеты Совета Федерации — соисполнители для предварительного обсуждения представленных Президентом Российской Федерации для проведения консультаций кандидатур на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти и подготовки заключений (решений).

Представленные Президентом Российской Федерации для проведения консультаций кандидатуры на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти на заседаниях комитетов Совета Федерации представляет полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации.

Кандидаты на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти приглашаются на заседания комитетов Совета Федерации и на заседание Совета Федерации. Предварительное обсуждение представленных Президентом Российской Федерации для проведения консультаций кандидатур на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти на заседаниях комитетов Совета Федерации может проводиться в закрытом режиме. Предварительное обсуждение представленных Президентом Российской Федерации для проведения консультаций кандидатур на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти может проводиться на совместном заседании комитетов Совета Федерации.

Заключение (решение) комитета Совета Федерации — соисполнителя по представленной Президентом Российской Федерации для проведения консультаций кандидатуре на должность руководителя федерального органа исполнительной власти направляется в комитет Совета Федерации, ответственный за рассмотрение указанного вопроса в Совете Федерации, до начала его заседания, за исключением случая, когда обсуждение проходит на совместном заседании комитетов Совета Федерации.

Рассмотрение представленных Президентом Российской Федерации для проведения консультаций кандидатур на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти на заседании Совета Федерации начинается с выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Совете Федерации. Затем слово для доклада предоставляется председателю, первому заместителю председателя или заместителю председателя комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение указанного вопроса в Совете Федерации. С содокладом может выступить председатель, первый заместитель председателя или заместитель председателя комитета Совета Федерации — соисполнителя. В ходе обсуждения сенаторы Российской Федерации могут задавать вопросы полномочному представителю Президента Российской Федерации в Совете Федерации, докладчикам от комитетов Совета Федерации, кандидатам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти. Результаты рассмотрения представленной Президентом Российской Федерации для проведения консультаций кандидатуры на должность руководителя федерального органа исполнительной власти оформляются постановлением Совета Федерации, которое незамедлительно направляется Президенту Российской Федерации.

Прекращение по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий

В основном к такого рода случаям относятся: несоблюдение ограничений, запретов и требований, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции»; прекращение гражданства Российской Федерации, приобретение гражданства (подданства) иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; нарушение судьей, его супругом (супругой) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами; занятие деятельностью, несовместимой с должностью судьи.

Вопрос о прекращении полномочий судьи рассматривается Советом Федерации в 14-дневный срок со дня получения представления Президента Российской Федерации. В случае необходимости Председатель Совета Федерации созывает для рассмотрения этого вопроса внеочередное заседание палаты.

Представление Президента Российской Федерации о прекращении полномочий судьи предварительно обсуждается в Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитете Совета Федерации по обороне и безопасности, которые готовят заключения. Предварительное обсуждение представления Президента Российской Федерации о прекращении полномочий судьи может проводиться на совместном заседании комитетов Совета Федерации.

Рассмотрение вопроса о прекращении полномочий судьи на заседании Совета Федерации начинается с выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Совете Федерации. Затем слово предоставляется председателям, первым заместителям председателей либо заместителям председателей Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности для оглашения заключений коми-

тетов. При рассмотрении вопроса о прекращении полномочий судьи на заседания комитетов Совета Федерации и заседание Совета Федерации может быть приглашен судья, полномочия которого прекращаются. В ходе обсуждения сенаторы Российской Федерации вправе задавать вопросы полномочному представителю Президента Российской Федерации в Совете Федерации, докладчикам от Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности, а также самому судье. После обсуждения вопроса о прекращении полномочий судьи проводится тайное голосование с использованием электронной системы. Совет Федерации может принять решение о проведении тайного голосования с использованием бюллетеней или открытого голосования. Решение о прекращении полномочий судьи принимается большинством голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации.

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. Между тем нельзя не отметить значительную 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 них уже упоминалось) следует отметить такие решения, как:

- положение об общем числе депутатов в обеих палатах, интерпретирующее Конституцию РФ таким образом, что необходимо учитывать раздельное голосование и раздельный подсчет голосов парламентариев от каждой палаты⁶⁴;
- постановление, определившее процедуру обязательного рассмотрения в Совете Федерации федерального закона в течение 14 дней и квалифицирующее нерассмотренный «обяза-

⁶⁴ СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

тельный» федеральный закон в течение 14 дней как не одобренный верхней палатой парламента⁶⁵;

- постановление, подтвердившее возможность одобрения «необязательных» федеральных законов верхней палатой как в активной форме — путем голосования, так и в пассивной, при условии, если такой федеральный закон не был рассмотрен Советом Федерации в 14-дневный срок⁶⁶.

Таким образом, полномочия Совета Федерации являются важнейшей составной частью его конституционно-правового статуса, их перечень может дополняться федеральным законодательством, а сама палата в государственно-управленческой сфере пока не играет стратегической роли, что обусловлено наличием сильной президентской власти, а также некоторым креном полномочий в пользу Государственной Думы.

2.3. Компетенция парламентов субъектов РФ

Ключевой элемент правового статуса регионального парламента заключается в его компетенции. Основные полномочия парламента субъекта Российской Федерации определены в ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

- *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 Рос-

⁶⁵ СЗ РФ. 1995. № 13. Ст. 1207.

⁶⁶ СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

- сийской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации;
- обладает правом законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации;
 - заслушивает ежегодный отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным органом субъекта Российской Федерации, представленный высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации или председателем высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации;
 - заслушивает информацию о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в соответствующем субъекте Российской Федерации, определяет порядок участия в заседаниях законодательного органа субъекта Российской Федерации руководителей исполнительных органов субъекта Российской Федерации.

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).

Статьи 12, 13 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» определяют порядок принятия парламентом субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов. Так, конституция (устав) субъекта РФ, поправки к ней (к нему) принимаются большинством *не менее двух третей голосов* от установленного числа депутатов. Законы субъекта РФ принимаются *простым большинством голосов от установленного* числа депутатов. Постановления законодатель-

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

В случае отклонения губернатором регионального закона указанный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа 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:

- 1) *утверждается бюджет субъекта Российской Федерации и отчет* о его исполнении, представленные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации или председателем высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации;
- 2) 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;
- 3) утверждается порядок осуществления *стратегического планирования* в субъекте Российской Федерации;

- 4) устанавливаются *налоги и сборы*, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъекта РФ, а также порядок их взимания;
- 5) утверждаются *бюджет территориального государственного внебюджетного фонда субъекта Российской Федерации* и отчет об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда субъекта Российской Федерации;
- 6) *устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ*, в том числе долями (паями, акциями) субъекта РФ в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;
- 7) утверждаются заключение и расторжение *договоров субъекта РФ*;
- 8) устанавливается порядок назначения и проведения *референдума субъекта РФ*;
- 9) устанавливается порядок проведения выборов в законодательный орган РФ, а также выборов высшего должностного лица субъекта РФ;
- 10) устанавливается *административно-территориальное устройство субъекта РФ* и порядок его изменения;
- 11) в пределах полномочий, определенных федеральным законом, осуществляется *наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации*;
- 12) регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ к ведению и полномочиям субъекта РФ.

Постановлением парламента субъекта Российской Федерации:

- 1) принимается регламент указанного органа и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности;
- 2) назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица субъекта Российской Федерации, а также оформляется согласие на их назначение на должность,

если такой порядок назначения предусмотрен Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта РФ;

- 3) назначается дата выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, а также дата выборов высшего должностного лица субъекта РФ;
- 4) назначается референдум субъекта РФ в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ;
- 5) 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;
- 6) утверждается соглашение об изменении границ субъектов РФ;
- 7) одобряется проект договора о разграничении полномочий;
- 8) 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, использования бюджетных кредитных ресурсов);
- контроль выполнения программ и планов программ социально-экономического развития, соблюдения установленного порядка управления и распоряжения региональной собственностью⁶⁷.

Рассматривая обозначенные формы контроля, важно отметить, что заслушивание докладов главы региона не должно превращать

⁶⁷ Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. В.А. Кряжков. М., 2002. С. 432–435.

данную процедуру в общую подотчетность исполнительной власти по вопросам ее компетенции законодательной⁶⁸, а для эффективного финансового контроля многие субъекты образуют контрольно-счетные палаты, что повышает качество проводимого контроля и политически дистанцирует подконтрольные и контролирующие органы (Новосибирская область, Красноярский край и др.)⁶⁹.

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 Государственной Думы 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 Московской городской Думы.

⁶⁸ Постановление Конституционного Суда от 18 января 1996 года по «алтайскому делу» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 1.

⁶⁹ Роньжина О. В. Счетные палаты субъектов Российской Федерации: проблемы теории и практики. Екатеринбург, 2004. С. 434–435.

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ПРОЦЕДУРЫ

3.1. Федеральный законодательный процесс

Главная задача парламента — принятие законов. Законодательный процесс занимает более половины времени работы парламента, он 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 процессов⁷⁰.

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.⁷¹

⁷⁰ Ивлев Г. П., Гаджимагомедов Г. А. Участие Правительства РФ в законодательной деятельности. М., 2008. С. 18–20.

⁷¹ Авакьян С. А. Десять конституционно-правовых «заповедей» законотворчества // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. № 1. С. 6–28.

В самом общем виде *законодательный процесс можно определить как 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 обе, 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, а представляет собой познавательный процесс со своими трудностями в выборе объекта и методов законодательного регулирования⁷². Поэтому его следует рассматривать как более широкое понятие, так как, во-первых, он не полностью формализован, 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, потому они не могут отождествляться⁷³. Неразведение этих категорий ведет к их смешению и нечеткости выстраивания стадий законодательного процесса. Поэтому стадию разработки законопроекта сле-

⁷² Законотворчество в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 17–20; Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии. М., 2000. С. 53–54.

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

дует выделять в рамках законотворческого, а не законодательного процесса, как делают некоторые авторы⁷⁴.

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. Представим 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 и образуются 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 процесса⁷⁵. Как уже отмечалось, о них можно вести речь только 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 законопроекта на рассмотрение Государственной Думой⁷⁶.

⁷⁴ Ивлев Г. П., Гаджимагомедов Г. А. Участие Правительства РФ в законодательной деятельности: моногр. М., 2008. С. 20–21.

⁷⁵ Там же.

⁷⁶ Значимость первой стадии законодательного процесса обусловлена особым научным вниманием в литературе. См.: Лебедев В. А., Ройзман Н. В. Законодательная инициатива — стадия законодательного процесса в РФ. Челябинск, 2010.

Согласно ст. 104 федеральной Конституции право законодательной инициативы принадлежит главе государства, Совету Федерации, сенаторам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ⁷⁷, законодательным органам субъектов России. По вопросам ведения Конституционного Суда России, Верховного Суда России 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, в принципе, неплохо изучен в конституционном праве и выделяется особой сложностью.

Конституция РФ 1993 г. не внесла революционных изменений в реализацию права законодательной инициативы, правда несколько сузила круг субъектов законодательной инициативы по сравнению с прежней Конституцией РСФСР 1978 г. Из круга субъектов этого права теперь выведены комитеты и комиссии парламента, Генеральный прокурор России, общероссийские общественные организации. Что касается последних, то, действительно, с учетом активности политических партий в парламенте будет разумным наделить общероссийские объединения правом представлять законо-

⁷⁷ 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.

проекты в профильные комитеты Государственной Думы, что в некоторой мере расширит диапазон участия общественных формирований в законодательном процессе. Возможно, есть смысл подумать и о включении в законодательный процесс объединений профессиональных юристов, Общественной палаты⁷⁸. Также к числу субъектов законодательной инициативы логично было бы отнести Генерального прокурора РФ и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Законопроекты по действующей Конституции РФ вносятся в Государственную Думу, в то время как за рубежом законопроекты могут вноситься в обе палаты парламента (США, Франция, Италия). Между тем 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 отличаются последовательностью, а центром законодательной инициативы является Государственная Дума.

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.

Однако в литературе предлагается включение в законотворческий процесс *идеи законопроекта* в качестве начальной стадии законодательной процедуры, представляющей собой систему научных или вненаучных суждений о необходимости принятия новых или изменения действующих правовых норм. Действительно, такой подход позволит повысить качество вносимых законодательных инициатив, рассмотрение которых занимает весьма много времени

⁷⁸ Авакьян С. А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. №3. С. 8–15.

парламентариев, тем самым оптимизирует и упорядочит законодательный процесс⁷⁹. 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 неодобрении.

Можно считать исключительной для российского законодательства ситуацию, связанную с проектом, выдвинутым в порядке народной инициативы, т. е. законопроектом, подготовленным гражданами. В отличие от ряда зарубежных стран, такая возможность для граждан России юридически 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 с законодательными предложениями. В данном случае вопрос о допустимости такой законодательной инициативы парламент будет решать самостоятельно. Хотя, вероятно, инициаторам будет предложено внести такой законопроект через народных представителей, т. е. депутатов. Формально отказ правомерен, но если вдуматься, можно прийти и к положительному варианту решения, так как Конституция РФ и не запрещает такой вид обращения в российский парламент. А все, что не запрещено человеку законом, дозволено. Потому актуальны предложения ученых о праве народной правотворческой инициативы, которая действует на местном уровне и внедрена в ряде субъектов РФ⁸⁰.

Необходимо также вспомнить о влиянии лоббирования на законодательный процесс на стадии, связанной с осуществлением законодательной инициативы. Результативность лоббирования групповых интересов представителей бизнеса, организаций, объединений

⁷⁹ Баранов В. М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 10–13.

⁸⁰ Авакьян С. А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 9–10.

и отдельных граждан зависит как от первоначальных методов воздействия на органы государственной власти (в т. ч. 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 прав, общественного порядка и управления⁸¹.

Поэтому важно обратить внимание на предложение Президента РФ в Послании Федеральному Собранию РФ предусмотреть дополнительные меры для привлечения к законотворческому процессу представителей негосударственных формирований, Общественной палаты. Президент РФ полагает полезным их обязательное участие в рассмотрении законопроектов, затрагивающих важнейшие для каждого человека вопросы — свободы человека, вопросы здоровья и вопросы собственности⁸².

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

Таким образом, под *правом законодательной инициативы* можно определить конституционное правомочие определенных в Конституции РФ 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,

⁸¹ Любимов А. П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998. С. 124.

⁸² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 года // Российская газета. 2008. 6 ноября.

речь идет о правовом последствии, знаменующем начало законодательного процесса.

Между тем 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: это не только правомочие внести законопроект компетентным субъектом, но и конституционная обязанность парламента рассмотреть такой законопроект⁸³. Другой вопрос, что парламент 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 в аппарат Государственной Думы законопроект, где осуществляется его регистрация. *Регистрацию осуществляет Управление документационного обеспечения, и именно с этого момента начинается реализация данной стадии.* Именно с момента регистрации в указанном подразделении аппарата Думы берет начало эта стадия, что еще не означает ее прохождения. Все, что предшествует этому, укладывается в рамки законотворческого, но не законодательного процесса. Если законопроект непосредственно внесен в профильный комитет, комиссию на рассмотрение, это не означает внесения законодательной инициативы. Требуется обязательная регистрация законопроекта в Аппарате и представление его Председателю палаты.

Затем законопроект направляется в Совет Государственной Думы. В случае если законопроект затрагивает финансовые обязательства или вводит или отменяет налоги, предусматривает расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, Совет Государственной Думы направляет законопроект в Правительство, кото-

⁸³ Чиркин В. Е. Законодательная власть. М., 2008. С. 276–277.

рое в течение 30 дней готовит по нему заключение (ст. 104 Конституции РФ).

Согласно Регламенту Государственной Думы⁸⁴ в текст законопроекта необходимо включать следующие положения:

- о сроке и порядке вступления в силу предлагаемого закона;
- 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 (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ) Правительство становится участником процесса реализации законодательной инициативы в силу прямого указания Конституции РФ. Поэтому при отсутствии такого заключения Правительства РФ в указанных случаях такая инициатива не может рассматриваться как законодательная. Причем, как определил Конституционный Суд РФ, отрицательное заключение Правительства РФ не блокирует законодательную инициативу и не препятствует внесению законопроекта в Государственную Думу⁸⁵.

⁸⁴ СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

⁸⁵ О проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства РФ: Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 // Рос. газета. 2006. 6 декабря.

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

Согласно ст. 107 и 108 Регламента Государственной Думы спикер палаты направляет зарегистрированный законопроект 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, депутатские объединения и федеральные органы государственной власти (Президенту РФ, Совету Федерации, сенаторам Российской Федерации, высшим судам по вопросам их ведения) для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

В случае если, по мнению комитета, законопроект не соответствует предъявляемым требованиям, Совет Государственной Думы принимает решение о возвращении законопроекта инициатору, и такой законопроект не считается внесенным в Государственную Думу, что и подтвердил Конституционный Суд РФ⁸⁶.

Вторая стадия — предварительное рассмотрение законопроекта в Государственной Думе.

В случае отсутствия явных нарушений и соблюдении вышеупомянутых требований, предъявляемых к законопроектам, Совет Го-

⁸⁶ О проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства РФ: Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 // Российская газета. 2006. 6 декабря.

сударственной Думы направляет законопроект в ответственный комитет палаты.

Если законопроект направлен в несколько комитетов для подготовки, то Совет Государственной Думы назначает ответственным один из них. С учетом предложений последнего Совет Государственной Думы устанавливает срок подготовки законопроекта к рассмотрению.

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 урегулирования законом такой процедуры. И законодатель среагировал на данный пробел в законодательстве, пусть и несколько несвоевременно. Первоначально в 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»⁸⁷ (Федеральный закон от 24 июня 1999 г. — утратил силу)⁸⁸, а затем в ст. 26.4 Федерального закона от 06 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁸⁹, введено, как отмечалось, обязательное согласование проектов таких федеральных законов с субъектами Российской Федерации, закреплена процедура участия субъектов Российской Федерации в законодательном процессе по предметам совместного ведения.

Важно обратить внимание на позиции Конституционного Суда РФ, который, как уже отмечалось, определил, что Конституция не предусматривает обязательного направления законопроектов по предметам совместного ведения субъектам РФ, но такую процедуру вправе предусмотреть Государственная Дума⁹⁰, что и было

⁸⁷ СЗ РФ. 1999. №26. Ст. 3176.

⁸⁸ СЗ РФ. 2003. №27 (ч. II). Ст. 2709.

⁸⁹ СЗ РФ. 1999. №42. Ст. 5005.

⁹⁰ СЗ РФ. 1998. №3. Ст. 429.

выполнено в обновленном Регламенте палаты. Впоследствии Суд сформулировал вывод о том, что 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, а отступление от них не может служить основанием для признания федерального закона неконституционным по порядку принятия⁹¹.

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

Это рассмотрение осуществляется в *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.

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Дума может:

- 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)⁹².

⁹¹ СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1833. См. также: Захаров В. В. Решения Конституционного Суда РФ как источник конституционного права. М., 2005. С. 145–160.

⁹² СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

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 голосования⁹³. 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, 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.

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 рекомендуемыми им к одобрению и отклонению поправками. Правовое управление Аппарата Государственной Думы осуществляет правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта⁹⁴ и подготавливает заключение.

⁹³ Согласно Регламенту Государственной Думы голосование с использованием электронной системы может быть количественным, рейтинговым, альтернативным и качественным.

⁹⁴ Лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей текстов законов.

Законопроект вместе со всеми необходимыми материалами (таблицами, заключениями) рассылается Президенту России, в Совет Федерации, в Правительство РФ, 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, о 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.

Далее Дума переходит к рассмотрению поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению. Затем на голосование выносятся поправки, причем 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 последний 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 принятия 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). В этой связи хотелось бы обратить внимание на Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П о толковании неоднократно встречающегося в Конституции РФ словосочетания «общее число депутатов Государственной Думы (членов Совета Федерации)». По мнению Суда, оно означает конституционно установленные числа, т. е. 450 депутатов Государственной Думы и 178 (на тот момент) членов Совета Федерации. Поэтому «при определении порядка принятия законов и постановлений палатами Федерального Собрания Конституция Российской Федерации исходит из названного общего числа депутатов Государственной Думы (общего числа членов Совета Федерации)»⁹⁵.

Данная правовая позиция представляется неоднозначной, что обнажило ее дискуссионность еще на стадии принятия решения: двое судей Конституционного Суда (Г.А. Гаджиев и Б.С. Эбзеев) выразили по делу особые мнения. В частности, Б.С. Эбзеев обратил внимание на то, что в общее число депутатов Государственной Думы включаются голоса фактически не избранных депутатов, что создает фикцию представительства народа в парламенте. На основании этого Б.С. Эбзеев считает правильным понимать рассматриваемое положение «как конституционно установленное чис-

⁹⁵ 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 12.04.1995 № 2-П // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

ло депутатских мандатов в Государственной Думе за вычетом числа мандатов, являющихся вакантными».

В обоснование своей позиции ученый ссылается на волю создателей Конституции: при обсуждении этого вопроса в рамках рабочей группы Конституционного совещания сформировалось общее мнение о том, что «понятие общего числа депутатов Государственной Думы не тождественно понятию состава Государственной Думы и в своем арифметическом выражении может отличаться от конституционно установленного числа депутатов Государственной Думы — 450 депутатов»⁹⁶.

Критикует Постановление от 12 апреля 1995 г. и Е.А. Лукьянова: «При предлагаемом Судом подходе многие решения парламента могут оказаться заблокированными „мертвыми душами“, что в действительности и происходит», поэтому «вместо „общее число депутатов“ следует читать „конституционно установленное число“. Более того, Конституционный Суд не воспринял Постановление Съезда народных депутатов от 30 сентября 1991 года, в котором употребленный термин был истолкован как „количество избранных народных депутатов“»⁹⁷.

Другие обосновывают правильность правовой позиции Конституционного Суда. Так, В.О. Лучин пишет: «Если в Государственную Думу избрано меньше 450 депутатов и выборы признаны состоявшимися, то она в пределах своих полномочий может принимать любые решения большинством голосов от числа, установленного частью 3 статьи 95 Конституции Российской Федерации», а «неизбранные депутаты участвовать в голосовании не могут по определению»⁹⁸.

Дискуссионность правовой позиции Конституционного Суда свидетельствует о допустимости двоякого толкования конституционных положений об «общем числе депутатов», а с учетом первоначаль-

⁹⁶ Вестник Конституционного Суда. 1995. №2–3. С. 28.

⁹⁷ Лукьянова Е.А. Конституция в судебном переплете // Законодательство. 2000. №12. С. 49–50.

⁹⁸ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 545.

чального смысла рассматриваемого понятия становится очевидным смысловое изменение федеральной Конституции.

Далее принятый Государственной Думой федеральный закон в течение пяти 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 пяти дней данный закон направляется Председателем Совета Федерации Президенту РФ для подписания и обнародования. Единственный случай, когда законопроект направляется Председателем Государственной Думы, минуя Совет Федерации, напрямую Президенту РФ — это при преодолении несогласия сенаторов.

Следует отметить, что за почти 30-летний период работы Государственной Думой было принято свыше 10 тыс. федеральных законов: по итогам работы I созыва — 461, II — 1036, III — 781, IV — 1062, V — 1581, VI — 1817, VII — 2672 и за прошедшее с октября 2021 года время работы VIII созыва еще 1212 федеральных законов⁹⁹. В целом наблюдается неуклонный рост количества принятых законов от одного созыва Государственной Думы к другому.

Четвертая стадия — рассмотрение и одобрение закона Советом Федерации.

В соответствии с ч. 3 ст. 105 Конституции Российской Федерации принятый Государственной Думой федеральный закон в течение пяти 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 Российской Федерации по этому федеральному закону.

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

⁹⁹ Официальный сайт Государственной Думы ФС РФ. URL: <http://duma.gov.ru/> (дата обращения 01.08.2023).

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, денежной эмиссии;
- ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- статуса и защиты государственной границы РФ;
- 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.

В этой связи в Постановлении Конституционного Суда от 23 марта 1995 г. № 1-П «О толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» обнаруживаются интересные «уточнения» толкуемых положений. Как известно, Суду надлежало разъяснить, распространяется ли 14-дневный срок, установленный ч. 4 ст. 105 Конституции для рассмотрения и одобрения федеральных законов в Совете Федерации, на федеральные законы, подлежащие обязательному рассмотрению в Совете Федерации, т. е. принятые Государственной Думой по вопросам, перечисленным в ст. 106 Конституции РФ. По мнению Суда, установленный в ч. 4 ст. 105 Конституции РФ 14-дневный срок рассмотрения действителен и для законов, подлежащих обязательному рассмотрению в Совете Федерации. В то же время Суд подчеркнул специальный характер положений ст. 106 по отношению к ч. 4 ст. 105 Конституции РФ, указав: «Если рассмотрение в Совете Федерации федеральных зако-

нов, принятых по вопросам, перечисленным в ст. 106 Конституции Российской Федерации, не завершено в установленный частью 4 статьи 105 срок, оно должно быть продолжено на следующем заседании Совета Федерации и завершено принятием решения»¹⁰⁰. Другими словами, признавая единство срока рассмотрения федеральных законов в Совете Федерации, Суд предусматривает различные правовые последствия несоблюдения 14-дневного срока: законы, принятые Государственной Думой по вопросам, перечисленным в ст. 106 Конституции РФ, не могут считаться одобренными, а законы, принятые Государственной Думой по иным вопросам, автоматически считаются одобренными Советом Федерации. Применительно к законам, принятым по вопросам, перечисленным в ст. 106, основная идея заключается в необходимости приступить к их рассмотрению в 14-дневный срок, а в отношении других законов 14-дневный срок решает их дальнейшую «судьбу». В процессе рассмотрения дела сформировалось и иное понимание толкуемых положений. В частности, судья Конституционного Суда Ю.Д. Рудкин полагал, что 14-дневный срок, установленный ч. 4 ст. 105 Конституции, в полной мере проецируется на федеральные законы, принимаемые по вопросам, указанным в ст. 106 Конституции, и в течение этого срока Совет Федерации обязан вынести решение об одобрении или отклонении принятого Государственной Думой федерального закона. При неисполнении данной обязанности наступают последствия, предусмотренные ч. 4 ст. 105 Конституции РФ, т.е. федеральный закон считается одобренным¹⁰¹.

Таким образом, 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 одобрен-

¹⁰⁰ СЗ РФ. 1995. № 13. Ст. 1207.

¹⁰¹ Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Ю. Д. Рудкина по делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда. 1995. № 2–3. С. 11.

ный верхней палатой парламента. Вместе с тем Суд отметил, что такое толкование Конституции РФ не распространяется на федеральные законы, помимо указанных в ст. 106 Конституции РФ, 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.

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 Федерации¹⁰² ответственный комитет дает оценку рассматриваемого федерального закона, формулирует и направляет спикеру палаты одно из следующих решений:

- 1) рекомендовать Совету Федерации одобрить федеральный закон, принятый Государственной Думой;
- 2) 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 Пра-

¹⁰² СЗ РФ. 2002. №7. Ст. 635.

вительства 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 в голосовании. Если указанное 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 трех четвертей 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 срок¹⁰³. 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 Государственной Думой.

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

- 1) предложение о создании согласительной комиссии для преодоления возникших разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой;
- 2) поручение ответственному комитету Совета Федерации и председателю 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 пятидневный 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 рабо-

¹⁰³ СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

ты комиссии являются протокол и сопоставительная таблица статей закона.

Для преодоления несогласия верхней палаты Государственная Дума должна принять квалифицированным большинством в две трети голосов закон, который в течение пяти 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 закон направляется главе государства, подписывается им, после чего публикуется и вступает в действие. Важное значение имеет категория «принятый федеральный закон». Ведь, например, понятие «принятый федеральный закон», предусмотренное ч. 1 ст. 107 Конституции РФ, относится к результату законотворческой 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 ч. 1–4 ст. 105 Конституции Российской Федерации;
- 2) законы, повторно принятые Государственной Думой в соответствии с ч. 5 ст. 105 Конституции Российской Федерации;
- 3) законы, одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции Российской Федерации.

В соответствии со ст. 107 Конституции Президент России в течение 14 дней подписывает и обнародует закон. Президент РФ вправе *отклонить* или *возвратить* закон. Президент отклоняет федеральный закон, если не согласен с его содержанием (право вето), а возвращает в случае, если нарушен порядок его рассмотрения и принятия.

Постановлением от 22 апреля 1996 г. Конституционный Суд, «применив технику филигранной юридической казуистики, вновь наделил главу государства неизвестным ранее полномочием — воз-

вращать закон без мотивировки его отклонения по основанию процедурных нарушений»¹⁰⁴. Определенному смысловому изменению подверглись положения ч. 3 ст. 107 Конституции РФ об отклонении Президентом РФ федерального закона. В п. 3 резолютивной части Постановления Суд установил: «Не является отклонением федерального закона в смысле ч. 3 ст. 107 Конституции РФ возвращение Президентом Российской Федерации федерального закона в соответствующую палату Федерального Собрания, возможное только в случае нарушения палатой установленных Конституцией Российской Федерации требований к порядку принятия федеральных законов и предусмотренных его условий и процедур»¹⁰⁵. Другими словами, речь идет о «возвращении», как не относящейся к «отклонению» реакции Президента РФ на поступивший из Федерального Собрания федеральный закон. Очевидно создание Судом нового правила поведения, не охватываемого смыслом толкуемых конституционных положений. Такой вывод объясняется тем, что буквальный смысл ч. 3 ст. 107 Конституции РФ позволяет Президенту РФ отказать от подписания федерального закона только один раз¹⁰⁶. Фактически Президенту РФ было предоставлено право оценки конституционности закона по порядку принятия, т. е. предварительного конституционного контроля¹⁰⁷, а наряду с возможностью отклонения федерального закона появилась еще возможность его возвращения.

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 госу-

¹⁰⁴ Лукьянова Е. А. Конституция в судебном переплете // Законодательство. 2000. № 12. С. 51.

¹⁰⁵ По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 № 10-П // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

¹⁰⁶ Спорность названной правовой позиции Конституционного Суда обусловила ее критику. См.: Мазуров А. В. Конституция и общественная практика. М., 2004. С. 332–333; Митюков М. А., Барнашов А. М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск, 1999. С. 259.

¹⁰⁷ Захаров В. В. Решения Конституционного Суда РФ как источник конституционного права. М., 2005. С. 141.

дарства 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 преодолен парламентом. Сам акт наложения вето состоит в том, что глава государства составляет послание, в котором излагаются его мотивированные возражения против закона. Причем, как показывает практика, Президент РФ 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 поступить двояко:

- 1) принять возражения Президента, внести соответствующие изменения в закон и вновь направить его главе государства;
- 2) отклонить возражения главы государства, одобрив закон в прежней редакции квалифицированным большинством голосов.

Однако с вступлением в силу поправок к Конституции 2020 г. ситуация изменилась.

В новой редакции ч. 3 ст. 107 Конституции РФ предусматривается возможность Президента РФ после преодоления президентского вето палатами парламента в течение установленного семидневного срока для подписания закона обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности федерального закона, срок для подписания такого закона на этот период приостанавливается. Если Конституционный Суд Российской Федерации подтвердит конституционность федерального закона, Президент РФ подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом РФ соответствующего решения. Если Конституционный Суд РФ не подтвердит конституционности федерального закона, Президент РФ возвращает его в Государственную Думу без подписания.

Изменяются правила и в отношении подписания Президентом РФ ФЗ. В ч. 2 ст. 108 новой редакции Конституции РФ сохраняет-

ся прежнее правило о том, что принятый федеральный конституционный закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию. То есть в отношении таких законов Президент РФ не имеет права вето. Однако в течение указанного срока для Президента РФ также предусмотрена возможность обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности такого закона с приостановлением установленного 14-дневного срока для его подписания. Если Конституционный Суд России подтвердит конституционность федерального конституционного закона, Президент РФ подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом РФ соответствующего решения. Если Конституционный Суд РФ не подтвердит конституционности такого закона, Президент РФ возвращает его в Государственную Думу без подписания.

Обнародование закона предполагает доведение 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»¹⁰⁸ и сводится к официальной публикации законов в определенных изданиях. Согласно этому акту в России применяются только те федеральные законы, которые официально опубликованы в «Российской газете», «Парламентской газете», Собрании законодательства Российской Федерации, а также впервые размещены (опубликованы) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) в соответствующем разделе. Публикация закона осуществляется в течение семи дней с момента подписания Президентом РФ, закон вступает в силу по общему правилу по истечении 10 дней со дня опубликования, если иное не предусмотрено в законе. Важно еще раз подчеркнуть, что в России применяются только те федеральные законы, которые официально опубликованы.

Поэтому важно знать, что подписание закона главой государства состоит не только в том, чтобы подтвердить свое согласие с законом,

¹⁰⁸ СЗ РФ. 1994. №8. Ст. 801.

но и проследить, чтобы закон был принят в порядке должной правовой процедуры. Президент РФ в данном случае выступает как гарант Конституции РФ.

3.2. Особенности законодательного процесса в субъектах РФ

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 создании в соответствии с ними новых нормативных правовых актов субъектов РФ, изменению или отмене действующих¹⁰⁹. Центральной составляющей в правотворческой деятельности субъектов РФ остается региональный законодательный процесс.

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

Правовой основой законодательного процесса в регионах является прежде всего Конституция Российской Федерации (ст. 5, 72, 73, 76). Ряд важнейших параметров регионального законодательного процесса устанавливает Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Данный закон определяет в том числе основы правового статуса парламентов субъектов РФ (ст. 7–8); право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации (ст. 10); заседания законодательного органа субъекта Российской Федерации (ст. 11); принятие законодательным органом субъекта Российской Федерации нормативных право-

¹⁰⁹ 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.

вых актов (ст. 12); обнародование и вступление в силу нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации (ст. 13).

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

В общем виде региональный законодательный процесс включает в себя 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, некоторые субъекты РФ (Тюменская, Костромская области) включают в законодательный процесс наряду с традиционными стадиями процедуру подготовки законопроекта как этап, предшествующий стадии законодательной инициативы.

Право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации в соответствии со ст. 10 названного Федерального закона от 21 декабря 2021 г. принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации, прокурору субъекта Российской Федерации, представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта РФ 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 РФ; общественные объединения, а также граждане, проживающие на территории данного субъекта РФ.

Например, согласно ст. 139 Устава Красноярского края право законодательной инициативы принадлежит депутатам Законодатель-

ного 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.

Правильной 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 РФ. 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 предусмотрено, что граждане могут осуществлять краевую народную инициативу путем внесения проектов правовых актов на рассмотрение Законодательного Собрания края, Гу-

бернатора 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. 12 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. Конституция (устав) субъекта РФ принимается большинством не менее двух третей 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 Собранием края в двух чтении-

ях, 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 свою 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 законов республик в составе РФ и согласительных процедурах между участниками законодательного процесса при возможных разногласиях.

В соответствии с п. 1 ст. 13 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. законы субъекта РФ, принятые законодательным органом, направляются указанным органом для обнародования высшему должностному лицу субъекта РФ в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта РФ. Так, законы города Москвы, принятые Московской городской Думой, направляются для подписания и обнародования Мэру Москвы в 14-дневный срок. Мэр Москвы подписывает и обнародует принятые Московской городской Думой законы города Москвы в 14-дневный срок (ч. 8 ст. 36 Устава города Москвы).

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 14 календарных дней с момента поступления указанного закона.

Подписание закона является одним из важнейших прав главы региона, позволяющим ему принимать активное участие в законодательном процессе. В то же время это 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 двух третей 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 двух третей от установленного числа депутатов.

Губернатор края в срок до семи дней со дня поступления к нему закона, принятого Законодательным Собранием края в ходе повтор-

ного 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 этой 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 РФ (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 литературе¹¹⁰.

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.

¹¹⁰ Четвертакова Е. С. Современные подходы к региональному правотворчеству в теории и практике // Российский юридический журнал. 2009. №6. С. 163–165.

В юридической литературе предлагалось принять «закон о законах» или придать ему форму законодательного кодекса¹¹¹. При этом отсутствует необходимость принятия подобного рамочного федерального закона в силу того, что Федеральный закон от 21 декабря 2021 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. Кроме того, он должен регулировать вопросы правотворческой деятельности муниципальных образований.

Можно определить следующие общие требования к законодательному кодексу:

- 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 законодательных 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

¹¹¹ Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Теория, практика, методика. Екатеринбург, 2001. С. 18.

(более детально регламентируется процесс принятия законов, принятие же других правовых актов должно носить общий характер);

- 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 системы законодательства 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 на результативности работы не только названных органов, но и на механизме взаимодействия федерального и регионального законодателей¹¹².

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 к работе над ними, что, несомненно, повысит качество законопроектов и позволит упорядочить законодательную процедуру.

Если вести речь о других проблемах регионального законодательного процесса, то одной из ключевых прежде всего можно было обозначить проблему несоответствия регионального законодательства федеральному. Однако в большинстве субъектов Российской

¹¹² О недостатках «опережающего» законодательства и качественном 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.

Федерации региональные законы приведены в соответствие с федеральной Конституцией и федеральными законами, что осуществлено с помощью действия образованного института полпредов Президента РФ в федеральных округах и органов прокуратуры.

Таким образом, проведенный анализ федерального законодательного процесса выявил особенности регионального законодательного процесса в России, показал как их сходство, так и имеющуюся региональную специфику в субъектах РФ, которые при определенной поддержке федерального законодателя должны стремиться к унификации и консолидации регионального законодательства.

3.3. Парламентский контроль: понятие, формы, реализация

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 прежде не содержалось определения и достаточных форм парламентского контроля. Вводимая законом о поправках к Конституции РФ ст. 103.1 Конституции РФ предусматривает, что Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания. Однако нормативно-правового определения парламентского контроля так и не сформулировано.

Контроль определяется как проверка, наблюдение с целью проверки исполнения законов, постановлений, управленческих решений; как проверка деятельности или наблюдение за кем- или чем-либо¹¹³. 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*¹¹⁴.

В литературе можно встретить и другие определения парламентского контроля, суть которых сводится к проверке реализации законов и соответствия им правовых актов меньшей юридической силы¹¹⁵.

Целями парламентского контроля является 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.

Важно отметить, что осуществление парламентского контроля не должно оправдывать вмешательство законодательного (представительного) органа в деятельность иных органов государственной власти. Парламентский контроль, органично вписываясь в концепцию разделения властей, с одной стороны, препятствует возможному вмешательству других органов власти в деятельность парламента, а с другой — позволяет эффективно реализовать принцип «сдержек и противовесов», ограничивая потенциальную гегемонию исполнительной власти в государстве¹¹⁶.

¹¹³ Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 306; Словарь современного русского литературного языка. М., 1999. Т. 5 С. 167.

¹¹⁴ Парламентское право России / под ред. О.Н. Булакова. М., 2006. С. 135–138.

¹¹⁵ Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 306; Словарь современного русского литературного языка. М., 1999. Т. 5 С. 167.

¹¹⁶ Гиздатов А.Р. Парламентский контроль за деятельностью полиции (конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2015. С. 83–84.

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

Среди классификаций 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 парламенту (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 правильности и своевременности реагирования ее представителей на решение той или иной ситуации. Например, расследование в Сенате Конгресса США бездействия должностных лиц, не принявших соответствующих мер по предотвращению событий 11 сентября 2001 г.

3. По содержанию (перечень открытый):

- 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 к проверке структурных подразделений парламента, и внешний, направленный 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.¹¹⁷

Порядок осуществления и формы парламентского контроля в России установлены Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»¹¹⁸, субъектами которого являются палаты Федерального Собрания, их комитеты и комиссии, сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы, Счетная палата РФ, а также парламентская комиссия по расследованию соответствующих фактов и обстоятельств.

Вместе с тем представляется целесообразным наряду с палатами Федерального Собрания включить в число субъектов такого контроля и законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ, их комитеты (комиссии) и депутатов, а также подумать над возможностью включения в число таких субъектов и представительных органов муниципальных образований. Тем более что региональные и муниципальные представительные органы, их депутаты активно взаимодействуют с территориальными правоохранительными органами, в частности, заслушивают отчеты руководителей территориальных органов внутренних дел регионального и районного уровней о состоянии законности и правопорядка в пределах соответствующей публично-территориальной единицы.

¹¹⁷ Гиздатов А. Р. Парламентский контроль за деятельностью полиции (конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2015. С. 135–140; Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005. С. 12–13; Корнилова А. А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002. С. 25–27.

¹¹⁸ О парламентском контроле: Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 20.05.2023).

Законодатель в числе целей парламентского контроля определяет обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации и законов, укрепление законности и правопорядка; противодействие коррупции, выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов. Кроме того, изучается практика применения законодательства России, вырабатываются рекомендации по его совершенствованию.

Законодатель закрепил и принципы осуществления парламентского контроля, в их числе: законности; соблюдения прав и свобод человека и гражданина; разделения властей; самостоятельности и независимости субъектов парламентского контроля; системности; гласности.

Многие из законодательно установленных форм парламентского контроля в той или иной мере охватывают сферу обеспечения правопорядка. Так, Госдума рассматривает вопрос о доверии Правительству РФ, заслушивает его ежегодные отчеты, а также доклады Председателя ЦБ России о деятельности Банка России. В числе других форм контроля — парламентские слушания, парламентские расследования, депутатские и парламентские запросы и вопросы. Представители палат федерального парламента могут привлекаться к работе правительственной комиссии по расследованию причин возникновения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий. Государственный и местный органы власти, организация или соответствующие должностные лица обязаны рассмотреть предложения соответствующей палаты федерального парламента, подготовленные по итогам проведения парламентского контроля, и в определенный срок уведомить ее о принятых мерах.

Правительство РФ должно ежеквартально информировать парламент России о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, предусмотренных федеральными законами. Парламентский контроль осуществляется гласно. Информация о нем должна быть открытой для общества и средств массовой информации. Общее руководство организацией и проведением парламентского контроля возлагается на председателей палат федерального парламента и их заместителей.

Обратим внимание на отдельные формы парламентского контроля. 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.

После принятия федерального закона о парламентском расследовании федерального парламента приняты аналогичные законы в некоторых субъектах РФ. Так, в 2006 г. принят Закон о парламентском расследовании Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики. Государственное Собрание Республики Саха (Якутия) Постановлением от 15 июня 2005 г. утвердило Положение о депутатском расследовании. Ряд субъектов РФ внесли соответствующие изменения об усилении парламентского контроля в законы о законодательном органе власти или в регламенты таких органов (Адыгея, Башкортостан, Калмыкия)¹¹⁹.

В соответствии с законом *парламентскому расследованию подлежат*: факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией России 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.

¹¹⁹ См.: Лебедев В. А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства: моногр. М., 2015. С. 170–171.

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 сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы. Комиссию возглавляют обладающие равными правами сопредседатели, избираемые палатами Собрания.

По результатам парламентского расследования готовится итоговый доклад комиссии, который направляется в палаты парламента, 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 Правительству РФ, которое обязано рассмотреть его на своем заседании, затем он публикуется в установленном порядке, а также размещается в сети Интернет. После чего парламентское расследование считается завершенным.

Федеральное Собрание РФ воспользовалось своим правом на проведение парламентского расследования, объектом которого явилась авария на Саяно-Шушенской ГЭС. В итоговом докладе парламентской комиссии среди причин аварии указаны недопустимо низкая ответственность эксплуатационного персонала и руководства станции, злоупотребление ими служебным положением. В докладе поименно перечислены около 20 виновных должностных лиц Саяно-Шушенской ГЭС, 15 из которых члены комиссии рекомендовали уволить с работы¹²⁰.

¹²⁰ Шкель Т. Дума на экваторе // Российская газета. 2009. 28 декабря. С. 2.

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, итогового, согласованного решения, что достигается путем выявления и обмена мнениями, согласованием позиций.

Парламентские слушания могут заканчиваться принятием рекомендаций по обсуждаемому вопросу. Рекомендации парламентских слушаний принимаются путем одобрения большинством принявших участие в парламентских слушаниях участников.

Активно проходят как в Государственной Думе, так и в Совете Федерации такие слушания, где темами 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.

В главе 5 Конституции РФ слово «контроль» употребляется лишь дважды. В первом случае это связано с осуществлением контрольной деятельности за *исполнением федерального бюджета*. Для реализации такой функции палаты парламента образуют Счетную палату РФ (ч. 5 ст. 101). 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 Советом Федерации, а Заместитель Председателя Счетной палаты и другая половина аудиторов — Государственной Думой.

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 целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации;
- определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации;
- анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции;
- развитие возможностей и методов аудита (контроля) эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, включая выбор и оценку ключевых национальных показателей и индикаторов социально-экономического развития Российской Федерации;
- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты;

- определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации;
- обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

Государственная Дума практикует принятие постановлений по результатам проверок Счетной палаты. Так, например, 18 марта 1998 г. Дума приняла постановление по результатам проверки Счетной палатой Российской Федерации РАО ЕЭС «России», выявив финансовые нарушения, обратив внимание Президента Российской Федерации 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 государству¹²¹.

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, Председатель которого назначается и освобождается от должности Государственной Думой и который ежегодно не позднее 15 мая представляет в Государственную Думу годовой отчет, утвержденный Советом директоров. Отчет Банка России направляется Президенту РФ, а также на заключение в Правительство РФ, гото-

¹²¹ СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1487.

вится на рассмотрение в пленарном заседании палаты бюджетным комитетом. По итогам рассмотрения годового отчета Банка России палатой принимается постановление.

Во втором случае слово «контроль» в главе 5 употреблено в ст. 103.1, согласно которой «Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания».

Особыми формами парламентского контроля являются парламентские и депутатские запросы, обращения и вопросы депутатов, а также «правительственный час», когда члены Правительства РФ, в том числе министры «силового блока», выступают в Госдуме и Совете Федерации, отвечают на вопросы парламентариев. 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 соответствующих мер¹²².

Так, в положениях Регламента Государственной Думы (ст. 41) и Регламента Совета Федерации (ст. 77) предусмотрено, что «правительственный час» — это время, предоставляемое для ответов федерального министра либо иного должностного лица на вопросы парламентариев. Таким образом, в рамках «правительственного часа» у парламентариев есть реальная возможность путем диалога с руководителями соответствующих органов исполнительной власти получить информацию о положении дел, в том числе в сфере обеспечения правопорядка, с целью последующего возможного парламентского реагирования. И парламентарии активно используют предоставленное им право приглашения на «правительственный час» должностных лиц. Причем, согласно сложившейся прак-

¹²² См.: Парламентское право России: учебник / под ред. О.Н. Булакова. С. 188–190.

тике, для ответов на вопросы депутатов приглашаются, как правило, руководители федеральных исполнительных органов власти.

Особое значение имеет осуществление парламентского контроля за правоохранительными структурами, в первую очередь это касается органов внутренних дел. Так, например, 22 апреля 2015 г. в рамках заседания Государственной Думы проведен «правительственный час» с участием Министра внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцева, который показал результативность работы ведомства: увеличилась раскрываемость отдельных видов преступлений, улучшились показатели работы органов предварительного следствия, повысился уровень соблюдения законности на всех стадиях предварительного расследования. Приоритетными направлениями работы остаются предупреждение и пресечение экстремизма, противодействие коррупции¹²³.

Не меньше внимания силовым структурам уделяет Совет Федерации. Так, 20 ноября 2013 г. прошел «правительственный час» с участием министра внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцева. Итогом обсуждений явилось принятие Советом Федерации постановления «О мерах по обеспечению общественной безопасности и правопорядка в Российской Федерации», где отмечен вклад МВД России в обеспечение общественной безопасности и правопорядка в Российской Федерации, разработаны практические рекомендации¹²⁴.

Другой пример — 25 марта 2015 г. в ходе заседания Совета Федерации в рамках «правительственного часа» состоялось выступление Министра внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцева на тему: «О мерах по противодействию экстремизму и обеспечению общественной безопасности», в ходе которого поднимались практические проблемы эффективного обеспечения правопорядка

¹²³ См.: Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 22 апреля 2015 г. // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4272/> (дата обращения 05.06.2017).

¹²⁴ О мерах по обеспечению общественной безопасности и правопорядка в Российской Федерации: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 20.11.2013 № 438-СФ // СЗ РФ. 2013. № 47. Ст. 6004.

и общественной безопасности, а также вопросы совершенствования деятельности органов внутренних дел¹²⁵.

Среди проблем при достижении эффективного осуществления парламентского контроля за правоохранительными органами, обеспечивающими правопорядок, — ограничение сведений об отдельных направлениях их деятельности и отсутствие возможности участия палат федерального парламента в назначении и освобождении от должности их руководства. В то же время, например, отдельные руководители министерств (управлений) МВД России по субъектам РФ проходят согласование с органами государственной власти соответствующего субъекта РФ, периодически отчитываются перед депутатами законодательного органа субъекта РФ. Таким образом, парламентский контроль позволяет повысить эффективность и организацию работы специализированных органов обеспечения правопорядка, включая органы внутренних дел.

Причем порой наибольший эффект в парламентско-контрольной деятельности достигается посредством реализации полномочий не парламента в целом или его палат, функционирующих коллегиально, где требуется наличие кворума и соблюдение процедуры для принятия решения, а отдельных парламентариев.

В число правомочий депутата входят: депутатские обращения, депутатские запросы и вопросы, требования принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан, предложения парламентариев по совершенствованию правопорядка, направление обращений в органы судебной власти, инициирование парламентских запросов и расследований, посещение государственных и муниципальных органов, организаций и многие другие¹²⁶.

¹²⁵ См.: Стенограмма заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 25 марта 2015 г. // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ. URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/51008/transcript> (дата обращения 30.05.2017).

¹²⁶ См.: Карасев А. Т., Литвинова А. В., Пивоваров А. С., Савоськин А. В. Обеспечение правопорядка депутатами представительных (законодательных) органов государственной власти в Российской Федерации: моногр. Челябинск, 2013. С. 52–53.

Особенно ярко это проявляется при взаимодействии депутатов с судебными и правоохранительными органами, обеспечивающими режим конституционной законности и правопорядка.

Среди основных форм работы депутатами в правоохранительной сфере предлагаются: 1) обращения депутатов в судебные органы; 2) направление парламентариями в Конституционный Суд РФ запросов о конституционности нормативных правовых актов, перечисленных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ; 3) обращение депутатов в суд с заявлениями о защите прав и законных интересов граждан¹²⁷.

Другим важнейшим инструментом парламентского контроля над исполнительной властью является заслушивание ежегодных отчетов о деятельности Правительства Российской Федерации и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. На заседаниях парламентов также заслушиваются руководители федеральных и территориальных правоохранительных органов, где дается соответствующая оценка состоянию законности и правопорядка в пределах соответственно Российской Федерации или субъекта РФ, на что уже обращалось внимание. В связи с чем следует позитивно оценить внесение поправки в Конституцию Российской Федерации, которой изменены положения ч. 1 ст. 103 и ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, установившие обязанность Правительства Российской Федерации ежегодно отчитываться перед Государственной Думой, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

На основании этих конституционных изменений в законодательство субъектов РФ внесены соответствующие коррективы, в результате которых в субъектах РФ сформирована практика заслушивания отчетов и докладов руководства исполнительных органов регионов о состоянии государственных дел и правопорядка, что способствует усилению контрольной функции парламента и укреплению конституционного правопорядка в целом. Однако, к сожалению, пока ин-

¹²⁷ Карасев А. Т., Литвинова А. В., Пивоваров А. С., Савоськин А. В. Обеспечение правопорядка депутатами представительных (законодательных) органов государственной власти в Российской Федерации: моногр. Челябинск, 2013. С. 55–71.

ститут парламентского контроля не нашел отражения в большинстве учредительных актов субъектов РФ¹²⁸.

В связи с этим практика парламентского контроля в субъектах Российской Федерации представляет особую значимость. Парламентарии в отдельных субъектах Российской Федерации достаточно активно направляют депутатские (парламентские) запросы и вопросы различным должностным лицам органов исполнительной власти, включая руководителей территориальных правоохранительных органов.

Весьма значимой формой парламентского контроля в субъектах Российской Федерации являются не только отчеты (доклады) главы субъекта Российской Федерации и должностных лиц исполнительной власти, но и упоминаемые отчеты руководителей территориальных правоохранительных органов. Особое значение имеют отчеты руководителя территориального органа внутренних дел перед депутатами регионального законодательного органа.

Исходя из положений Конституции РФ и ст. 8 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹²⁹, предусматривающей обязанность должностных лиц органов внутренних дел отчитываться о деятельности полиции перед депутатами парламентов субъектов Федерации, представительных органов муниципальных образований, а также перед гражданами, издан приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России»¹³⁰, в котором установлены порядок отчетности должностных лиц органов внутренних дел перед депутатами и гражданами, перечень должностных лиц, уполномоченных отчитываться, а также форма таких

¹²⁸ См.: Лебедев В. А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства: моногр. М., 2015. С. 168–169.

¹²⁹ О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (в ред. 2017 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 18.01.2018).

¹³⁰ Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России: Приказ МВД России от 30.08.2011 № 975 (в ред. от 2017 г.).

отчетов. И парламентская практика таких отчетов весьма разнообразна¹³¹.

К особым формам парламентского контроля, которые в определенной мере связаны с установлением и обеспечением конституционного правопорядка, можно отнести отрешение Президента Российской Федерации от должности (ст. 93 Конституции Российской Федерации), хотя законодатель ее к таковым не относит, а также отрешение от должности Президентом РФ главы субъекта РФ (ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»). Причем по прежнему законодательству такое полномочие по отрешению главы региона относилось непосредственно к компетенции парламента субъекта Российской Федерации, что в современных условиях в определенной мере ослабляет эффективность парламентского контроля на региональном уровне.

В конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации содержатся нормы, посвященные контрольным полномочиям. В ряде субъектов Российской Федерации приняты и в этой сфере действуют специальные законы: в Сахалинской области действует Закон Сахалинской области «О контрольной деятельности Сахалинской областной Думы»¹³². В Хабаровском крае — Закон «Об осуществлении Законодательной Думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского края»¹³³. Устав города Москвы определяет, что Московская городская Дума осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов города Москвы и постановлений Московской городской Думы, исполнением бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, соблюдением установленного порядка распоряже-

¹³¹ См. напр.: Гиздатов А.Р. Парламентский контроль за деятельностью полиции (конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2015. С. 134–141.

¹³² О контрольной деятельности Сахалинской областной Думы: Закон Сахалинской области от 18.10.2002 № 366 // Губернские ведомости. 2002. 23 октября.

¹³³ Об осуществлении Законодательной Думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 30.05.2007 № 121 // Собрание законодательства Хабаровского края. 2003. № 4.

ния собственностью города Москвы (ст. 38). Устав Псковской области (ст. 32) и другие конституции (уставы) субъектов РФ включают аналогичную норму¹³⁴.

К специфической форме парламентского контроля можно отнести отрешение Президента РФ от должности, хотя законодатель к таковым ее не относит.

Таким образом, эффективная реализация законодательной и представительной функции парламента во многом направлены на созидание и качественное формирование правопорядка. Такие функции современного парламента неразрывно связаны с его парламентако-контрольной деятельностью. Следовательно, народ делегирует законодателью не только установление правовых предписаний, но и поручает компетентным субъектам (депутатам) осуществлять парламентаский контроль за исполнением и соблюдением законодательства, участвовать в установлении и поддержании конституционного правопорядка, что совершенствует и повышает эффективность государственно-правового механизма в целом.

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 РФ принимать законы по предметам собственного ведения субъектов Федерации?
4. На какие законы Президент РФ не может наложить отлагательное вето?
5. На каких стадиях законодательного процесса обязательно проведение правовой и лингвистической экспертизы?

¹³⁴ См.: Лебедев В. А. Роль органов законодательной власти в обеспечении правопорядка в Российской Федерации // Проблемы права. 2016. № 1. С. 12; Ишков К. А. Механизм реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2016. № 4. С. 63–71.

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 выпасть?

9. Как соотносятся обнародование и опубликование законов?

10. Имеются ли особенности внесения законопроектов коллегияльными органами?

11. Как соотносится процедура возвращения закона с процедурой отклонения закона главой государства?

12. Когда принятый закон направляется Председателем Думы Президенту РФ, минуя Совет Федерации?

13. Может ли 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 и в чем особенности законодательного процесса в городе Москве?

19. Какие существуют способы подписания законов главой субъекта РФ?

20. Какие формы парламентского контроля регламентированы законодателем?

21. В чем отличие депутатского запроса от парламентского?

22. Какие формы парламентского контроля закреплены в Конституции РФ и Уставе города Москвы?

23. Чем отличаются парламентские слушания от парламентских расследований?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Парламентское право и парламентские процедуры в России являются 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 и становиться определяющими.

Парламент в России, несмотря на свой относительно небольшой срок существования, доказал свою жизнеспособность. В настоящее время происходит становление не только законных принципов деятельности парламента, но и складывание определенных парламентских обычаев и этики.

Законодателю следует рекомендовать совершенствовать правовой статус законодательных органов посредством разработки

и принятия федеральных законов о Федеральном Собрании Российской Федерации, о системе нормативных правовых актов и др.

Федеральный и региональный законодательный процесс во многом схожи, включают в себя как несколько основных стадий, так и ряд факультативных стадий.

К числу основных стадий рассматриваемой деятельности относятся: реализация законодательной инициативы, подготовка и рассмотрение законопроекта парламентом, одобрение закона верхней палатой при ее наличии, подписание и опубликование закона главой государства или главой региона. Факультативные стадии возникают в случае разногласий и преодоления вето верхней палаты, Президента РФ или главы субъекта РФ.

Существенное влияние на федеральные парламентские процедуры оказал Конституционный Суд РФ, придав соответствующее толкование многим положениям Конституции РФ, что способствовало установлению единства и упорядоченности законодательной процедуры.

На уровне субъектов Российской Федерации законодательные процедуры обладают многими схожими чертами благодаря Федеральному закону от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах 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 другим критериям.

Особенности регионального законодательного процесса заключаются в разнообразии сроков законодательного процесса в региональных парламентах, 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 зако-

нотворческой деятельности на региональном уровне, что способствует консолидации регионального законодательства и существенно унифицирует законодательную процедуру.

Законодателю следует рекомендовать совершенствовать законодательную процедуру посредством унификации стадий законодательного процесса, включения в него представителей других органов государственной власти и негосударственных формирований.

Таким образом, можно резюмировать, что законодательная деятельность способствует повышению качества правового регулирования важнейших общественных отношений, составляющих предмет конституционного права России, на что должно влиять повышение правовой культуры и правосознания граждан. Поэтому рассмотренная тематика в качестве важнейшей составной части учебной дисциплины «Конституционное право России» значима для юриста, способного умело применять полученные знания в практической деятельности.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (в ред. 2020 г.) // СПС «Консультант плюс».

2. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 52 (Ч. I). Ст. 8585.

3. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

4. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

5. О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

6. О парламентском контроле : Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

7. О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

8. О проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства РФ : Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 // Российская газета. 2006. 6 декабря.

9. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 (в ред. 2017 г.) // СПС «Консультант плюс».

10. 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 12.04.1995 № 2-П // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

11. По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 № 1-П // СЗ РФ. 1995. № 13. Ст. 1207.

12. По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 № 10-П // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

13. По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 № 12-П // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

14. По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» : Постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.1999 № 12-П // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3989.

15. По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

16. По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 8-П // СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1833.

17. О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003 № 2 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. № 3.

18. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 (в ред. 2017 г.) // СПС «Консультант плюс».

19. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания : Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.2002 // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

Монографии, научные и учебные издания, публикации

1. Авакьян С.А. Десять конституционно-правовых «заповедей» законотворчества // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 2010. № 1.

2. Авакьян С.А. Конституционное право России : учеб. курс. В 2 т. М., 2005: [Рецензия] / В.А. Кряжков, А.Н. Кокотов // Государство и право. 2006. № 7. С. 118–120.

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

4. Авакьян С.А. Совет Федерации: эволюция и перспективы // Федерализм. 2003. № 1.

5. Авакьян С.А. Федеральное Собрание — парламент России М., 1999. 432 с.

6. Алиев Т.Т. К вопросу о правопонимании и обеспечении качества законодательного акта // Современное право. 2016. № 4.

7. Амиантов А.А. Конституционные принципы парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18.

8. Аналитическая записка по вопросу правового регулирования статуса Федерального Собрания Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 6.

9. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов. 6-е изд., изм. и доп. М., 2011. 784 с.

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

11. Безруков А.В., Пунтус С.А. Федеральное Собрание Российской Федерации : учеб. пособие. Красноярск, 2008.

12. Богданова Н.А. Парламентское право в системе конституционного права. Парламентские процедуры: процедуры России и зарубежный опыт : материалы науч. конф. / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2003.

13. Бондарь Н.С. Законодательные пробелы — категория конституционно-правовой дефектологии: методология исследования, практика преодоления // Журнал конституционного правосудия. 2017. № 3.

14. *Бошно С. В.* Влияние судебной практики на законотворчество // Государство и право. 2004. № 8.

15. *Булаков О. Н.* Бикамеральная структура парламента (практика и проблемы законотворчества // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9.

16. *Булаков О. Н.* Парламентское право Российской Федерации. М., 2009. 736 с.

17. *Виноградов Т. П.* Алгоритм разработки законопроекта: между искусством и технологией // Государство и право. 2017. № 11.

18. *Виноградов Т. П.* Подготовка сопроводительных документов к законопроекту: проблемы и способы решения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 5.

19. *Виноградов Т. П.* Экспертиза законопроектов: современное состояние и пути развития // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12.

20. *Волкова Н. С., Хабриева Т. Я.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент. М., 2005.

21. *Горобец В. Д.* Конституционно-правовой статус парламента РФ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000.

22. *Гранкин И. В.* Контрольная деятельность палат парламента России: состояние и пути совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6.

23. *Гранкин И. В.* Определение статуса Федерального Собрания Российской Федерации и проблемы его совершенствования // Государство и право. 2005. № 6.

24. *Гранкин И. В.* Основные признаки законодательных органов // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 5. С. 19–21.

25. *Гранкин И. В.* Парламент России. 2-е изд., доп. М., 2001. 368 с.

26. *Дзидзов 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.

27. *Дзидзов Р. М., Степаненко Д. М.* Институт роспуска представительного органа государственной власти в России // Право и политика. 2006. № 9.

28. *Дигангаров С. В.* Предмет парламентского расследования в Российской Федерации // *Право и политика.* 2010. № 4.
29. *Дмитриев Ю. А.* Регламент — правовая основа деятельности парламента России // *Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы.* 2006. № 3.
30. *Дубов И. А.* Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования // *Государство и право.* 1993. № 10.
31. *Дымов Д. Е.* Конституционные гарантии целостности федерации в зарубежных странах. М., 1996. 28 с.
32. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / отв. ред. Р. Ф. Васильев. М., 2000. 320 с.
33. Законотворчество в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. 604 с.
34. *Захаров В. В.* Решения Конституционного Суда РФ как источник конституционного права. М., 2005. 248 с.
35. *Иванов С. А.* Федеральный закон и нормативный указ Президента России: проблемы взаимоотношений и пути их совершенствования // *Государство и право.* 2003. № 2.
36. *Ивлев Г. П., Гаджимагомедов Г. А.* Участие Правительства РФ в законодательной деятельности : моногр. М., 2008. 224 с.
37. *Игнатенко В. В.* Региональное правотворчество и законодательные акты. Основные понятия и термины. Иркутск, 1996. 79 с.
38. *Кабышев В. Т., Заметина Т. В.* Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // *Конституционное и муниципальное право.* 2012. № 3. С. 35–36.
39. *Карасев А. Т.* Депутатский мандат и конституционно-правовой статус депутата в свете решений Конституционного Суда РФ // *Российский юридический журнал.* 2013. № 4.
40. *Коврякова Е. В.* Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005. 192 с.
41. *Колюшин Е. И.* Пути реформирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право.* 2006. № 4. С. 7–14.
42. *Конджакулян К. М., Арутюнян А. М.* Правительство Российской Федерации в системе законодательной деятельности: сравни-

тельно-правовое исследование // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 9.

43. *Кондрашев А.А.* Конституционно-правовая ответственность депутата законодательного органа государственной власти (представительного органа местного самоуправления) в РФ: основания классификации и проблемы реализации в практике // Российский юридический журнал. 2011. № 1.

44. Конституционное право России : учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М., 2003. 536 с.

45. *Крашенинников П.В.* Федеральный законотворческий процесс. М., 2001.

46. *Курманов М.М.* Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 24–26.

47. *Кынев А.В.* Пропорционализация региональных выборов // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 4. С. 101–110.

48. *Лазарев В.В.* Право законодательной инициативы высших судов и проблемы его реализации // Журнал российского права. 2017. № 3.

49. *Лебедев В.А., Ройzman Н.В.* Законодательная инициатива — стадия законодательного процесса в Российской Федерации : моногр. Челябинск, 2010. 162 с.

50. *Личичан О.П.* Правовые системы субъектов Федерации: опыт конструирования российской модели // Право и политика. 2010. № 5.

51. *Лукьянова Е.А.* Депутатские риски (некоторые вопросы современной трансформации статуса депутата парламента) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9.

52. *Любимов А.П.* Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998. 256 с.

53. *Марченко М.Н.* Источники права: учеб. пособие. М., 2005.

54. *Марченко М.Н.* Судебное правотворчество и судебское право. М., 2007.

55. *Назарова И.С.* К вопросу о реформировании порядка комплектования палат федерального парламента в России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11.

56. *Нарышкин С.Е.* Парламентское право России в фокусе науки. Журнал российского права. 2015. № 9.

57. Парламентское право России : учеб. пособие / Автономов А. С., Любимов А. П., Румянцева Т. С., Степанов И. М. и др.; под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. М., 1999. 392 с.

58. Парламентское право России : учеб. пособие / Т. М. Баженова, С. В. Бендюрина, И. В. Захаров и др. Екатеринбург, 2008. 280 с.

59. Парламентское право России : учебник / О. Н. Булаков, Ю. Ю. Бойко, Е. В. Коврякова и др. М., 2006. 656 с.

60. Парламентское право Российской Федерации : учеб. пособие / отв. ред. А. Н. Кокотов М., 2020. 320 с.

61. *Полянский В. В., Якушева А. В.* Конституционное право субъектов Российской Федерации. М., 2002. 864 с.

62. *Прокофьев В. Н.* Институт президентства и политические партии, представленные в Государственной Думе Федерального Собрания РФ // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2.

63. *Саликов М. С.* Избирательное законодательство как политический инструмент государства // Российский юридический журнал. 2013. № 4.

64. *Саликов М. С.* Парламентское процессуальное право — подотрасль конституционного процессуального права. // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт : материалы науч. конф. / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2003. С. 33–37.

65. *Самигуллин В. К.* Об обеспечении единства и целостности отечественной конституционно-правовой системы // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании : материалы науч. конф. М., 1999. С. 42–48.

66. *Фадеев В. И.* Как формировать Совет Федерации? // Журнал о выборах. 2007. № 1.

67. *Филатов С. В.* Правотворческий процесс: понятие, стадии, принципы // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8.

68. *Филиппова Н.А.* Совет Федерации: стратегия реформы в контексте правовой интеграции Российского государства // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6.

69. *Хабриева Т.Я.* Границы субъектов Российской Федерации и их изменение: круглый стол // Государство и право. 2002. № 2. С. 109–113.

70. *Чиркин В.Е.* Законодательная власть. М., 2014. 336 с.

71. *Чиркин В.Е.* О ч. 1 ст. 105 Конституции России и аналогичных формулировках зарубежных конституций // Журнал российского права. 2017. № 11.

72. *Юсубов Э.С.* К вопросу о прямых выборах членов Совета Федерации в контексте реформы избирательного законодательства // Избирательное законодательство: проблемы и пути совершенствования : материалы VII Междунар. науч.-практ. конф. Томск, 2013. С. 75–77.

Учебное издание

Безруков Андрей Викторович
Аничкин Евгений Сергеевич

ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО РОССИИ

Редактирование Н. Ю. Ляшко
Подготовка оригинал-макета, оформление обложки: О. В. Майер

Издательство Алтайского государственного университета
Издательская лицензия ЛР 020261 от 14.01.1997.

Подписано в печать 16.08.2023.

Формат 60x84/16. Бумага офсетная.

Усл.-печ. л. 10,0. Тираж 100 экз. Заказ 000.

Типография Алтайского государственного университета
656049 Барнаул, ул. Димитрова, 66