

А.В. БЕЗРУКОВ



**ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО
И ПАРЛАМЕНТСКИЕ
ПРОЦЕДУРЫ
В РОССИИ**

Учебное пособие

ЮСТИЦИЯ

Москва, 2015

Андрей Викторович Безруков Парламентское право и парламентские процедуры в России

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=8970527

Парламентское право и парламентские процедуры в России: учебное пособие / А.В. Безруков. 2-е изд., переработанное и дополненное.: Юстицинформ; Москва; 2015 ISBN 978-5-7205-1265-1

Аннотация

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

Предназначено для аспирантов (адъюнктов), студентов и слушателей образовательных учреждений, обучающихся по юридическим специальностям.

Содержание

Введение	5
Introduction	6
Глава 1	7
1.1 Парламентское право, парламент и парламентаризм	7
1.2 Федеральное Собрание России: общая характеристика	11
1.3 Порядок выборов, структура и организация работы Государственной Думы	16
1.4 Порядок формирования, структура и организация работы Совета Федерации	23
Конец ознакомительного фрагмента.	26

Андрей Безруков

Парламентское право и парламентские процедуры в России

Рецензенты:

С.А. Авакьян – заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

А.Н. Кокотов – заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

В.А. Лебедев — заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

Bezrukov A.V.

Parliamentary law and parliamentary procedures in Russia
Textbook

Reviewers:

S.A. Avakyan – Honored Scholar of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

A.N. Kokotov – Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

V.A. Lebedev – Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Scholar of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

The manual prepared by Associate Professor, Ph.D. AV Bezrukov

The manual is devoted to one of the main sections of the constitutional law of Russia – parliamentary law, the legal basis for the organization and powers of legislatures in Russia, the process of legislative activity at the federal and regional levels in Russia.

It is intended for graduate students (Ph.D. students) and students of educational institutions, students in the legal profession.

© Bezrukov A.V., 2015 © Limited Liability Company «Yustitsinform» 2015

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 может быть произвольным, субъективным, он должен базироваться на принятых и закрепленных конституционно правилах, которые государство обязано соблюдать.

В системе конституционно-правовых отношений центральное место 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 5 глава. 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 законотворчеству, 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 разграничения правотворческих полномочий между федеративным Центром и регионами, а также научного осмысления 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 лишь несколько лет, 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.

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 завершении анализируются особенности и некоторые проблемы регионального законодательного процесса, обращено внимание на законодательную практику Москвы.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 года // Российская газета. 2008. – 06 ноября. – С. 3–4.

Introduction

Constitution of the Russian Federation declares that Russia is a state governed by the rule of law (Art. 1). According to modern political and legal doctrine the main distinguishing feature is the rule of law and the prevalence of principles of law, not the motives of political expediency in the public domain.

Organizational and legal bases of the Parliament, and the process of establishing legal rules may not be arbitrary, subjective, it must be based on accepted and fixed constitutional rules that the state must comply with.

In the system of constitutional and legal relations the central place is held by parliament and parliamentary procedures, they are the subject of quite a young sub-sector of constitutional law – parliamentary law.

In the current Constitution of the Russian Federation formation, structure and functions of the Federal Assembly are discussed in Chapter 5. The very location of it in the Constitution of the Russian Federation – after the chapter “President of the Russian Federation» and before the chapter «Government of the Russian Federation» – indicates the value of the representative and legislative power, its paramount role in the system of separation of powers.

Legislative activity, being the main form of lawmaking, is inherent to many public authorities as they carry out activities related to the implementation of both legal rules and their creation. And law, as rightly pointed out by the President of the Russian Federation, should be adopted with the active involvement of representatives of non-State actors, public chambers.

Formation of the legislation requires the solution of a number of issues, both theoretical and practical. Identified is the need for demarcation of legislative powers between the federal center and the regions, as well as scientific understanding of the question of the relationship of regional and federal legislation and many other problems.

The Constitution of the Russian Federation has given subjects of the Russian Federation the right to exercise their own legal regulation. Due to the fact that the regional legislation exists for only a few years, the actual problem is the development of standardized procedures for its establishment and its good quality.

The subject-matter of Parliament and legislative system of constitutional law is relevant today as ever – the state is challenged to strengthen its legal framework.

This manual is based on the principle of the general to the specific: it initially discusses the concept, the essence, the subject of parliamentary law, reveals the concept and character of Parliament, then considers the legal status of the Federal Assembly of Russia, its chambers. Separately considered is the competence of each of the chambers of the Russian parliament, the concept, types and forms of organization of parliamentary control, and the legal status of legislative bodies of subjects of the Russian Federation. Then revealed are the concept, implementation problems and the stage of the federal legislative process, to complete the analysis with the features and some of the problems of regional legislative process, draw attention to the legislative practice of Moscow.

Глава 1

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.

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 и учреждений. Если определить структуру предмета, то можно взять за основу подход, предложенный А.Н. Кокотовым, который в него включает:

- общий статус и место парламентских органов в системе публичной власти и политической системе;
- состав и 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 любая другая отрасль права, парламентское право группируется на институты. В литературе предлагаются различные группировки и классификации таких институтов, выде-

² Определение парламентского права и его выделение как подотрасли конституционного права относительно недавно сформировано в литературе. 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. – С. 33–37 // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции / под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2003.

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.

ляют так же 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.

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 ещё 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, то есть 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

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

⁷ Там же. С. 10–11.

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

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

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 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 законы, 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 соответствующей территории, отражая тем самым мнение большинства той или иной общности людей;

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

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

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

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

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 немыслим.

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.

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 году Дюги.

¹³ Авакьян С.А. Парламентаризм в России: идеи и решения / С.А. Авакьян // Вестник МГУ. Серия «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.

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 году. 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 4 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 возглавлявшихся на них и действовавших тогда Основных законов полномочий, противоречивших принципу разделения властей (распорядительные и некоторые контрольные полномочия), а во-вторых, в силу фактически существовавшего вертикального подчинения представительных органов страны, совершенно несвойственного парламентским представительным органам.

В ходе Февральской и Октябрьской революций 1917 года 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 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 пала-

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 / С.А. Авакьян // Федерализм. 2003. – № 1. – С. 128–133.

тами, 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 ещё 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 органа и особенностями его формирования, а также основными направлениями его деятельности.

Принятая 12 декабря 1993 года 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, организовано 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 парламенту в частности. Такое недоверие является следствием той политической борьбы, которая предшествовала принятию действующей Конституции Российской Федерации. В обществе остаются силы, которые не прочь отказаться от парламента как важнейшего демократического института или

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

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 парламент 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 – парламент 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 законодательных актах, характеризующих его место и роль в системе органов государственной власти.

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

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 Конституции РФ); в-третьих, представительство реализуется в весьма усложненной законодательной процедуре, которая нацелена на выработку компромиссного решения и обусловлена снятием социального напряжения и легитимацией государственного аппарата; 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 парламента 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.

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

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

Таким образом, следует признать, что наличие контрольных полномочий является неотъемлемым признаком законодательной 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 раздельно 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, посланий Конституционного Суда Российской Федерации и выступлений руководителей иностранных государств.

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

Идея представительства всего населения Российской Федерации заложена в Государственной Думе, а Совет Федерации, часто именуемый верхней палатой, состоит из членов, представляющих интересы субъектов Российской Федерации. Совет Федерации призван выражать интересы местностей, региональные мнения и 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, то есть всей России.

Федеральное Собрание не обладает собственными полномочиями, поэтому определение его как самостоятельного органа государственной власти не является абсолютным. По сути, самостоятельными органами являются его палаты – Государственная Дума и Совет Федерации, а «...юридическая самостоятельность Федерального Собрания как государственного органа носит фиктивный характер...»²⁰.

Конституционный Суд РФ в своих решениях дал базовые характеристики Федерального Собрания РФ, отметив при этом двойность представительства российского парламента, народное с одной стороны, и представительство субъектов РФ – с другой²¹.

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, то

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

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 года № 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.

есть в основе образования и деятельности Федерального Собрания лежит принцип разделения властей.

Принцип *федерализма* проявляется в том, что Федеральное Собрание формируется с учетом особенностей федеративного устройства России. Его двухпалатная структура позволяет достаточно полно и своевременно реагировать на особенности развития Федерации и ее 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 заседания палат. Палаты российского парламента собираются совместно лишь в определенных случаях (ст. 100 Конституции РФ).

Принцип *коллегиальности* характерен для деятельности всех представительных органов. По мнению О.Н. Булакова, коллегиальность представительной власти проявляется не только в многочисленности ее членов (депутатов, сенаторов), но и в 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 Совета Федерации и невозможностью его роспуска; отсутствием перерыва между сроками полномочий Государственной Думы прежнего и нового созывов; запретом роспуска Государственной Думы в определенных Конституцией РФ случаях²².

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.

²² Волкова Н.С., Хабриева Т.Я. Указ соч. – С. 63–65.

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 неоднократно изменялись способы выборов депутатов Государственной Думы – от смешанной мажоритарно-пропорциональной системы осуществлен переход к пропорциональной системе выборов (с 2005 по 2013 гг.). 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 округам²³. Такая избирательная система действительно представляется наиболее 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 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»²⁴ 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 путём самовыдвижения, а также путём 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 региональной 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.

²³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2012 года // Рос. газета. 2012. – 13 декабря. – С. 2–3.

²⁴ Рос. газета. 2014. – 26 февраля. – С. 5–8.

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 том числе 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 федеральные 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, свободного 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 характера²⁵.

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

²⁵ Козлова Е.И. Правовая природа регламентов палат Федерального Собрания / Е.И. Козлова // Ученые записки. Сборник научных трудов. Вып. 1(3). – Ростов-на-Дону, 2002. – С. 105–108.

корпоративными 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 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.

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 члена Совета 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 вышеперечисленным, социально-бытовое обеспечение деятельности депутатов, депутатских объединений, Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий, Председателя, первых заместителей Председателя, заместителей Председателя, Руководителя Аппарата Государственной Думы, работников Аппарата.

Структурными подразделениями Аппарата являются:

- секретариаты Председателя Государственной Думы, его заместителей;
- аппараты фракций;
- аппараты комитетов и комиссий;
- Секретариат Руководителя Аппарата и его заместителей;
- управления и другие структурные подразделения.

Фракции осуществляют подбор и расстановку кадров своих аппаратов, руководство и контроль 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 относятся: Президент и его полномочный представитель в Государственной Думе; Председатель Совета Федерации; члены Совета 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, то есть все вопросы, которые не были рассмотрены в ходе сессии, на следующей сессии продолжают рассматриваться с того момента, на котором были приостановлены (в США, например, наоборот действует принцип дисконтинуитета). Принцип континуитета применяется и для Государственной Думы нового созыва (ст. 220 Регламента Государственной Думы).

Деятельность Государственной Думы планируется. Заседания Государственной Думы проходят 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. Однако Государственная Дума подлежит роспуску, если с третьего раза не утвердит одну из кандидатур, представленных главой государства.

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

1. Трехкратного отклонения Государственной Думой представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации (ч. 4 ст. 111);
2. Повторного выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации в течение трех месяцев (ч. 3 ст. 117);
3. Отказа Государственной Думы в доверии Правительству Российской Федерации (ч. 4 ст. 117).

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

Согласно ст. 109 Конституции 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 военного 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...»²⁶. Поэтому, возможно, будет правильным полагать,

²⁶ Дзидзоев Р.М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России / Р.М Дзидзоев, Д.М.

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 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 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.

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 главе 5 Конституции РФ (в ред. 2014 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; представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Член Совета 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 части 2 ст. 96 Конституции указывается, что порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным законом.

За короткую историю российского парламентаризма процедура формирования Совета Федерации претерпела несколько кардинальных изменений. Первый его состав был сформирован на основании Указа Президента Российской Федерации № 1626 от 11 октября 1993 г. «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, 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 лет реализации данного федерального закона выявила как положительные стороны, так и недостатки «должностного» принципа формирования Совета Федерации. С одной стороны, в состав Совета Федерации вошли политики и государственные деятели, знающие проблемы и потребности регионов Российской Федерации и несущие непосредственную ответственность за решение экономических и социальных проблем. Получив высокий федеральный статус, руководители регионов приобрели возможность непосредственно влиять на деятельность Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств.

С другой стороны, «должностной» принцип формирования Совета Федерации в целом не отвечал принципу разделения властей (ст. 10, 11, 94 Конституции РФ) и не способствовал законодательному профессионализму. Членам Совета Федерации, отвлекающимся 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 году 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 1/3 от общего числа депутатов регионального парламента внести на рассмотрение этого органа альтернативные кандидатуры.

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

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

В настоящее время действует ФЗ от 03 декабря 2012 года «О порядке формирования Совета 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 объединение 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 – представителя от исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации.

В случае избрания главы региона депутатами законодательного органа власти субъекта, кандидатом от исполнительного органа региона на пост члена Совета Федерации может быть депутат Государственной Думы или член Совета 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 раз-

нообразными 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 правильным способом представляется 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 учеными²⁷.

Однако, как уже отмечалось, в 2014 году был принят Закон РФ о поправках к Конституции РФ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»²⁸, 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 России²⁹.

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 членов палаты проект повестки дня ее заседания;

²⁷ 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 Международной научно-практической конференции. Томск, 2013. – С. 75–77.

²⁸ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 года «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // РГ. 2014. – 23 июля.

²⁹ Информация о законопроектах по субъектам права законодательной инициативы. [Электронный ресурс]. Государственная дума ФС РФ: официальный сайт. Режим доступа: URL: www.duma.gov.ru; (дата обращения 03.05.2014 г.)

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.