Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО И ПАРЛАМЕНТСКИЕ ПРОЦЕДУРЫ В РОССИИ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

А.В. БЕЗРУКОВ

PARLIAMENTARY LAW AND PARLIAMENTARY PROCEDURES IN RUSSIA

TEXTBOOK

A.V. BEZRUKOV

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

Рецензенты:

Авакьян С.А. - заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.
Кокотов А.Н. - заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.
Лебедев В.А. - заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

The manual prepared by Associate Professor, Ph.D. A.V. Bezrukov.

Reviewers:

Avakyan S.A. - Honored Scholar of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor.
Kokotov A.N. - Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor.
Lebedev V.A. - Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Scholar of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor.

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 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 палаты <1>.

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

Становление системы законодательства потребовало решения целого ряда вопросов как

Вернуться в библиотеку учебников

Собственный сайт-визитка - начало бизнеса в Интернете

Ручной рерайт дипломных и курсовых работ

https://право.информ200

Бесплатная электронная библиотека по экономике и пр

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm
Уникальные подборки материалов по экономике и менеджменту

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

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 Федерации <1>. Некоторые авторы выделяют его материальную и процессуальную составляющую <2>.

КонсультантПлюс: примечание.
Учебник "Парламентское право России" (под ред. О.Н. Булакова) включен в информационный банк согласно публикации - Юстицинформ, 2007.

<1> Определение парламентского права и его выделение как подотрасли конституционного права относительно недавно сформированы 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.

<2> 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.

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 России <1>.

<1> Авакьян С.А. Федеральное Собрание - парламент России. М., 1999. С. 8 - 9.

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,

НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:
1. Дипломы, курсовые, рефераты...
2. Диссертации и научные работы.
Тематика любая: КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, экономика, маркетинг, техника, биология...
https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

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 субъектами <1>.

<1> Парламентское право России / Отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург, 2008. С. 8 - 9.

Как и любая другая отрасль права, парламентское право группируется на институты. В литературе предлагаются различные 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.) <1>.

<1> 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.

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 регулирование <1>.

<1> Там же. С. 10 - 11.

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 процедур <1>.

<1> Волкова Н.С., Хабриева Т.Я. Правовые позиции Конституционного Суда РФ и парламент. М., 2005. С. 12 - 13.

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 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, ответственность <1>.

<1> Парламентское право России / Отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург, 2008. С. 23 - 27.

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 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 власти <1>.

<1> Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008. С. 193 - 195.

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) <1>.

<1> Гранкин И.В. Основные признаки законодательных органов // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 5.

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;
- законодательную. Только парламент может принимать законодательные акты, обязательные для исполнения и имеющие вид федеральных законов. Еще Монтескье и Руссо обосновали верховенство законов тем, что они суть акты общей воли народа и регулируют наиболее важные, типичные и устойчивые общественные отношения <1>;
- контрольную. Парламент в лице особого органа осуществляет контроль над бюджетными

потоками, денежной политикой. Помимо перечисленного, по запросам отдельных депутатов проводятся проверки.

<1> 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.

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 парламентаризма <1>.

<1> Авакьян С.А. Парламентаризм в России: идеи и решения // Вестник МГУ. Серия "Право". 2006. N 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.

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 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 возлагавшихся на них полномочий и действовавших тогда основных законов, 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 Совета <1>.

<1> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. М., 2001. С. 472.

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, избиравшихся 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 Совет <1>.

<1> Авакьян С.А. Совет Федерации: эволюция и перспективы // Федерализм. 2003. N 1. С. 128 - 133.

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 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" <1>.

<1> Ведомости Съезда НД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. N 8. Ст. 112. Аналогичный орган действовал и в СССР как совещательный орган при Президенте Союза (ст. 127.4 союзной Конституции).

После осуществления конституционной реформы в конце 1993 г. органы советской власти прекратили свою работу как на общегосударственном уровне (Съезд, Верховный Совет), так и в большинстве субъектов Федерации. В стране произошли известные конституционные преобразования, оценки которых не имеют единства в литературе <1>.

<1> Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000.

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, 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 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 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 большинства <1>.

<1> Кокотов А.Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура // Правоведение. 2001. N 1. С. 54 - 56.

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 законодательства <1>.

<1> Безруков А.В., Пунтус С.А. Федеральное Собрание Российской Федерации. Красноярск, 2008.

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 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 абсолютом. По сути, самостоятельными органами являются его палаты - Государственная Дума и Совет Федерации, а "...юридическая самостоятельность Федерального Собрания как государственного органа носит фиктивный характер..." <1>.

<1> Колюшин Е.И. Пути реформирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 4. С. 7 - 14; Безруков А.В., Пунтус С.А. Федеральное Собрание Российской Федерации. Красноярск, 2008. С. 14 - 20.

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 другой <1>.

<1> Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 года N 2-П // Собрание законодательства РФ. 1995. N 16. Ст. 1451; Волкова Н.С., Хабриева Т.Я. Правовые позиции Конституционного Суда РФ и парламент. М., 2005. С. 60 - 68.

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 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 случаях <1>.

<1> Волкова Н.С., Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 63 - 65.

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 неоднократно 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 округам <1>. 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.

<1> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2012 года // Рос. газета. 2012. 13 декабря. С. 2 - 3.

В соответствии с Федеральным законом от 22 февраля 2014 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" <1> 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.

<1> Рос. газета. 2014. 26 февраля. С. 5 - 8.

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 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.

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 характера <1>.

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

В отношении Регламента Государственной Думы (как и Совета Федерации) идет спор о его правовой природе. Так, ряд авторов считают регламенты палат Федерального Собрания корпоративными актами, имеющими исключительно внутриорганизационное значение и не обладающими статусом нормативно-правового акта (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.

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..." <1>. Поэтому, возможно, будет правильным полагать, что роспуск Государственной Думы является мерой конституционно-правового принуждения; являет собой правовой способ преодоления конституционного конфликта.

<1> Дзидзоев Р.М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России / Р.М. Дзидзоев, Д.М. Степаненко // Право и политика. 2006. N 9.

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. N 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 N 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 5 декабря 1995 г. "О

порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации", в котором предусматривалось, что членами Совета Федерации являются по должности руководители законодательного и высшего исполнительного органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

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

С другой стороны, "должностной" принцип формирования Совета Федерации в целом не отвечал принципу разделения властей (ст. 10, 11, 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 5 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 3 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 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 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 учеными <1>.

<1> Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 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.

Однако, как уже отмечалось, в 2014 году был принят Закон РФ о поправках к Конституции РФ "О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" <1>, 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 России <2>.

<1> 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.

<2> 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).

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;
- 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;
- 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. Члены Совета Федерации обязаны присутствовать на его заседаниях.

Заседание Совета Федерации считается правомочным, если на нем присутствует более половины от общего числа членов палаты. Члены Совета Федерации обязаны присутствовать на его заседаниях.

Первоочередному рассмотрению на заседании Совета Федерации подлежат:
- послания и обращения Президента Российской Федерации;
- поправки к гл. 3 - 8 Конституции Российской Федерации;
- 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, выступления в прениях по вопросам и внесении предложений по мотивам голосования, по порядку работы, а также предложение, справка, информация, заявление, обращение.

Решения Совета Федерации принимаются открытым или тайным голосованием. 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 проводится с помощью электронной системы подсчета голосов либо по решению палаты без использования электронной системы.

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

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 член Совета Федерации по каждому из вопросов. При этом объявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражении по каждому голосованию производится только после проведения голосования по всем вопросам.

Альтернативное голосование представляет собой голосование за один из вариантов вопроса,

поставленного на голосование, подсчет голосов и объявление результатов голосования в абсолютно процентном выражениях производятся одновременно по всем вариантам вопроса, поставленного на голосование.

Главным итогом деятельности верхней палаты за последние годы явилось практическое становление Совета Федерации в качестве "палаты регионов" - реального гаранта конституционной стабильности в стране. Впервые в России создана и функционирует структура 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 обновленный 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 "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", а также учредительном акте субъекта РФ и региональном законодательстве.

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

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

Федеральный законодатель установил, что не менее 25 процентов 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 и Санкт-Петербурга - сделано исключение, позволяющее им самостоятельно определять вид избирательной системы на выборах депутатов регионального парламента. В Москве, например, все 45 депутатов Мосгордумы в сентябре 2014 года избирались по мажоритарной избирательной системе на пятилетний срок.

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

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

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

<1> Кынев А.В. Пропорционализация региональных выборов // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. N 4. С. 101 - 110.

В 2010 году 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).

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

По структуре региональные парламенты субъектов РФ в большинстве своем являются однопалатными. Некоторые субъекты РФ имеют двухпалатные парламенты (Государственный совет Адыгеи, Великий Хурал Тывы). Вместе с тем наметилась тенденция возврата от двухпалатной к однопалатной структуре законодательного органа региона (Карелия, Башкортостан, Кабардино-Балкария, Чечня, Свердловская область), что является оптимальным на региональном уровне <1>.

<1> Авакьян С.А. Конституционное право России. М., 2005. С. 690 - 698.

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 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 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 2/3 от установленного числа депутатов.

Ст. 7 ФЗ "Об общих принципах..." определяет порядок принятия парламентом субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов. Так, конституция (устав) субъекта РФ, поправки к ней (к нему) принимаются большинством не менее 2/3 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 четырнадцать 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 2/3 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) роспуска указанного органа руководителем субъекта РФ по основаниям, предусмотренным ст. 9 ФЗ "Об общих принципах..." (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. 9 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 созыва <1>.

<1> Схожие идеи уже высказывались в литературе. См., например: Курманов М.М. Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования // Журнал российского права. 2004. N 11. С. 24 - 26.

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 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 заседание.

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

Важно обратить внимание на то, что в действующей редакции Закона наблюдается перевес полномочий в пользу главы субъекта 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. 19 ФЗ-184).

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 пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией России, федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент РФ выносит предупреждение парламенту региона в форме указа.

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

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

<1> ФЗ от 11 декабря 2004 года "О внесении изменений и дополнений в ФЗ от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // Рос. газета. 2004. 15 декабря.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 4 апреля 2002 года 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" <1>. Однако Суд оценивал конституционность предупреждения с возможным последующим роспуском регионального парламента в форме федерального закона, принимаемого Государственной Думой, как было предусмотрено в прежней редакции Закона, а не указом Президента РФ, как регламентировано в действующем Законе. Насколько такой подход будет соответствовать федеральной Конституции?

<1> СЗ РФ. 2002. N 15. Ст. 1497.

В Постановлении от 16 октября 1997 года по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" Конституционный Суд РФ указал, что прекращение именно законом полномочий выборного органа местного самоуправления является существенной гарантией <1>. Возможность принятия федеральных законов особого, по сути, распорядительного характера подтверждена им также в Постановлении от 20 июля 1999 года 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" <2>. В упомянутом Постановлении от 4 апреля 2002 года 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, либо же признать такой порядок роспуска регионального парламента неконституционным.

<1> СЗ РФ. 1997. N 42. Ст. 4902.
<2> СЗ РФ. 1999. N 30. Ст. 3989.

Таким образом, принятие Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов 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.

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. Какой 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. Какой установлен порядок выборов депутатов Московской городской Думы?

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, подхожу <1>. 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 ведению <2>.

<1> Большая советская энциклопедия. М., 1973. Т. 12. С. 585.
<2> Словарь русского языка. М., 1986. Т. 2. С. 85.

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" <1>.

<1> 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 деятельности <1>. 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 отношений <2>.

<1> Политическая энциклопедия. М., 2002. С. 538.
<2> Гранкин И.В. Парламент России. М., 2001. С. 155.

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

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

В анализе компетенции российского парламента и в совершенствовании норм, ее определяющих, в литературе различают компетенцию основополагающую (первичную), свидетельствующую о целях, ради которых и создана палата, и компетенцию производную (вторичную), свидетельствующую о полномочиях палаты решать свои внутренние проблемы <1>. Однако такая классификацию 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.

<1> Горобец В.Д. Конституционно-правовой статус парламента Российской Федерации: Автореф. дис. ... д.ю.н. 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) <1>. Именно рассмотрению специальной компетенции мы и должны уделить

первостепенное внимание.

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

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 интересов <1>.

<1> Конституционное право России / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М., 2003. С. 351.

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.

2.1. Компетенция Государственной Думы

Основные полномочия Государственной Думы закрепляются в Конституции РФ, к их числу согласно ст. 103 Конституции относятся:

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

Однако данный перечень полномочий палаты не 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 являются 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 главы государства, 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 государственного аппарата является выбор

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

Полномочия Государственной Думы в государственно-управленческой сфере можно условно подразделить на два блока: конституционные, которые закреплены в федеральной Конституции, и законодательные, которые не закреплены в Конституции, но зафиксированы в федеральных законах (назначение членов ЦИК, членов НФС Центробанка России). Тем самым видно, что законодатель расширяет полномочия первой палаты российского парламента и перечень конституционных полномочий является открытым.

Исходя из такой классификации, последовательно рассмотрим данные полномочия.

Согласование кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации.

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

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 Российской 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 о даче согласия на назначение 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.

Согласие Государственной Думы на назначение Председателя Правительства Российской Федерации считается полученным, если за предложенную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы, что оформляется постановлением Государственной Думы.

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 спорной. Суд подтвердил право Президента РФ представлять одну и ту же кандидатуру премьер-министра и во второй, и в третий раз в Думу для согласования <1>. В таком случае утрачивается смысл согласования кандидатуры главы Правительства России с Государственной Думой, которая ставится под угрозу роспуска и тем самым понуждается к даче согласия для назначения президентской кандидатуры. Примечательно, что трое судей Конституционного Суда выразили по этому делу особое мнение и это также свидетельствует о спорности данного решения.

<1> Дзидзоев Р.М. Институт ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах своей деятельности и вопросы парламентской ответственности Правительства // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 21. С. 23 - 25.

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 распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Доверие Правительству России.

В соответствии со статьей 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 статьей 117 (часть 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 Правительства 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 вопросов о доверии, который инициируется депутатами, и отказе в доверии, который инициируется Председателем Правительства РФ, исключив возможные противоречия.

Отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности.

В соответствии со статьями 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 новое полномочие палаты российского парламента, которое в декабре 2008 года 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 РФ <1>.

<1> Дзидзоев Р.М. Институт ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах своей деятельности и вопросы парламентской ответственности Правительства // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 21. С. 23 - 25.

Регламент предусматривает, что ежегодно фракции направляют в Комитет Государственной Думы по регламенту и организации работы Государственной Думы вопросы о деятельности Правительства 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 Российской 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 года. 21 апреля 2010 года Председатель Правительства РФ выступил с очередным отчетом о деятельности Правительства РФ перед депутатами Государственной Думы <1>. 22 апреля 2014 года Председатель Правительства РФ выступил перед депутатами Думы с отчетом за 2013 год.

<1> Рос. газета. 2010. 21 апреля.

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.

Назначение отдельных должностных лиц.

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

Уполномоченный по правам человека 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 включаются кандидатуры, получившие не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

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

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 статье 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 статьей 103 Конституции Российской Федерации и с Федеральным законом "О Счетной палате Российской Федерации" Председатель Счетной палаты Российской Федерации и половина состава ее аудиторов назначаются на должность и освобождаются от должности Государственной Думой.

Кандидатуру для назначения на должность Председателя Счетной палаты представляет Президент Российской Федерации. Предложения о кандидатах на должность 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 Председателя Счетной палаты направляются Председателю Государственной Думы в срок, установленный Советом Государственной Думы по предложению Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам. Предложения фракции, комитета Государственной Думы вносятся с приложением решения фракции, решения комитета Государственной Думы. Предложения группы депутатов Государственной Думы, определенной частью первой настоящей статьи, вносятся с приложением списка депутатов Государственной Думы - инициаторов предложений о кандидатах на должность Председателя Счетной палаты. В списке указываются наименования фракций, проставляются дата и личные подписи депутатов Государственной Думы.

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

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

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

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

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

Кандидат на должность Председателя Счетной палаты выступает перед Государственной Думой с

краткой программой предстоящей деятельности. Депутаты, присутствующие на заседании, вправе задавать вопросы кандидату, высказывать свое мнение по предложенной кандидатуре, выступать за или против нее. Преимущественное право на выступление принадлежит представителям фракций и комитетов палаты.

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

Назначение Председателя Центрального банка 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 для отрешения его от должности может быть внесено по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Государственной Думой, должно содержать конкретные указания на признаки преступления, которое вменяется в вину Президенту, а также обоснование его причастности к этому преступлению.

Предложение о выдвижении обвинения 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 Федерации, 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 последних таких постановлений явилось решение об амнистии в честь 65-летия Победы <1>.

<1> Постановление Государственной Думы от 16 апреля 2010 года // Рос. газета. 2010. 21 апреля.

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.

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

2.2. Компетенция Совета Федерации

Согласно ст. 102 Конституции РФ к ведению Совета Федерации относятся:

- утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;
- утверждение указов Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами ее территории;
- назначение выборов Президента РФ;
- отрешение Президента РФ от должности;
- назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя главы Счетной палаты и половины ее аудиторов.

Предметы ведения Совета Федерации, как и полномочия Государственной Думы, носят открытый характер и дополняются как Конституцией РФ (ст. 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 Содружества 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 третьей главе, Совет Федерации обладает рядом полномочий в государственно-управленческой сфере. Такие полномочия можно условно сгруппировать на два блока:

1) полномочия, направленные на обеспечение национальной безопасности и территориальной целостности;

2) полномочия, связанные с кадровыми назначениями.

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, закрепляющий 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 устройства <1>.

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

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 молчаливого согласия субъектов РФ, так как это девальвирует принцип взаимного согласия субъектов на изменение своих границ и превращает его в свою противоположность <1>.

<1> Хабриева Т.Я. Границы субъектов Российской Федерации и их изменение: Круглый стол // Государство и право. 2002. N 2. С. 111.

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 общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации.

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

отклоняется, что оформляется постановлением Совета Федерации.

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

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

Правовая основа введения военного и чрезвычайного положения регламентируется Конституцией РФ (ст. 87, 88) и Федеральными конституционными законами от 30 января 2002 года "О военном положении" и от 30 мая 2001 года "О чрезвычайном положении".

Военное или чрезвычайное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях вводится 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 Российской 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" <1>.

<1> СЗ РФ. 1995. N 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 или Комитет Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств для подготовки заключений.

В соответствии со ст. 162 Регламента Совет Федерации рассматривает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами 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 решение <1>.

<1> Регламент СФ ФС от 30 января 2002 г. // СПС "КонсультантПлюс".

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 членов Совета Федерации, Вооруженные Силы Российской Федерации не могут использоваться за пределами территории Российской Федерации, что оформляется постановлением Совета Федерации. Постановление Совета Федерации в двухдневный срок со дня его принятия направляется Президенту Российской Федерации, который издает соответствующий указ <1>.

<1> Указ Президента РФ от 2 октября 2006 года "О направлении воинского формирования Вооруженных Сил РФ для участия в оказании помощи Ливанской Республике по восстановлению отдельных элементов ее транспортной инфраструктуры" // Рос. газета. 2006. 5 октября.

Практика получения такого согласия постепенно нарастает. Если в 2008 году Президенту РФ не потребовалось получать такого согласия Совета Федерации на территории Южной Осетии, т.к. миротворческий контингент Вооруженных Сил РФ находился на ее территории, то в феврале 2014 года 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 назначениями.

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

Назначение выборов Президента Российской Федерации.

Согласно п. "д" ст. 102 федеральной Конституции назначение выборов главы государства отнесено к прерогативе верхней палаты. Основанием для осуществления данного полномочия является истечение срока или же досрочное прекращение полномочий Президента РФ. Причем данное полномочие палаты одновременно является ее конституционной обязанностью, поскольку у Совета Федерации нет альтернативы при решении данного вопроса и он обязан назначить выборы в каждом случае законного прекращения полномочий Президентом <1>.

<1> 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" <1>.

<1> Рос. газета. 2003. 15 января.

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 членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации. Выборы Президента РФ в 2008 году были назначены в декабре 2007 года на 2 марта 2008 года <1>, в декабре 2011 года - на 4 марта 2012 года. Если выборы палата не назначит, хотя этого практически не должно происходить, их назначает ЦИК России.

<1> Рос. газета. 2007. 11 декабря.

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 ФЗ от 12 июня 2002 г. <1>, где предусмотрено назначение Советом Федерации пяти членов ЦИК из числа кандидатур, предложенных региональными парламентами и руководителями субъектов РФ.

<1> ФЗ от 12 июня 2002 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" // Рос. газета. 2002. 15 июня.

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. 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 Конституционный 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 трехмесячный 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 членов Совета Федерации, и оформляется постановлением Совета Федерации. Невынесение решения в установленный срок означает отклонения 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 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 Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Экономического суда Содружества Независимых Государств 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 Российской Федерации Совет Федерации рассматривает в четырнадцатидневный 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 Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Экономического суда Содружества Независимых Государств включается в повестку дня заседания палаты в качестве отдельного вопроса.

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

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

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

Назначение на должность Председателя и заместителей Председателя Конституционного Суда 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 РФ, Верховного Суда Российской Федерации, Экономического суда Содружества Независимых Государств.

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

Приведение к присяге лица, назначенного на должность судьи Конституционного Суда 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 <1>. Хотя палата не может быть сильна в выборе, поскольку право представления и соответственно отбора кандидатов остается за Президентом России, который несколько расширил географию "профессуры", представив в 2010 году на рассмотрение Совета Федерации кандидатуры судей с Дальнего Востока и Урала <2>. Между тем показателен опыт Германии, где в выборах судей Конституционного Суда палаты парламента участвуют на паритетных началах, а также предусмотрено участие исполнительной власти и земель в формировании судов.

<1> Назначен судьей Конституционного Суда РФ представитель Республика Карелия // http://lenta.ru.

<2> Латухина К. Профессору Фемиды // Рос. газета. 2010. 4 марта. С. 2.

Поэтому важно отметить, что, обладая такими кадровыми полномочиями, как назначение Генерального прокурора РФ и судей Конституционного Суда РФ, которые обладают весомыми полномочиями в области конституционного контроля и прокурорского надзора, Совет Федерации обретает возможность обеспечивать реализацию федеративных начал в формировании федеральных органов власти <1>.

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

Назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей.

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

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

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

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

для оглашения заключений комитетов.

В ходе обсуждения члены Совета Федерации задают вопросы Президенту Российской Федерации, докладчикам от Комитетов Совета Федерации.

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

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

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

Особый интерес представляет вопрос об освобождении от должности Генерального прокурора, который рассматривается Советом Федерации на основании предложения Президента Российской Федерации. В этой связи важно учесть Постановление Конституционного Суда по делу "о генеральном прокуроре", когда между Президентом РФ и Советом Федерации возник спор о том, кто вправе временно отстранять Генпрокурора от должности в случае возбуждения в отношении его уголовного дела, на что Конституционный Суд однозначно указал, что Президент РФ не только вправе, но обязан издать акт о временном отстранении Генерального прокурора в случае возбуждения в отношении его уголовного дела <1>. Окончательность разрешения вопроса о дальнейшем пребывания Генерального прокурора в должности остается, безусловно, за Советом Федерации.

<1> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. по спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом РФ относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора от должности в связи с возбуждением в отношении его уголовного дела // Рос. газета. 1999. 16 декабря.

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

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

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

Для принятия решения необходимо получение простого большинства голосов членов Совета Федерации, если оно не набрано, то решение отклоняется, что оформляется постановлением Совета Федерации <1>.

<1> За отстранение от должности Генерального прокурора России Ю.И. Скуратова в Совете Федерации проголосовало 133 сенатора, хотя достаточно было 90 голосов. 10 - против, 6 - воздержалось // http://lenta.ru.

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

Статья 187 Регламента закрепляет порядок разрешения возникших разногласий при назначении на должность и освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации. При отклонении Советом Федерации кандидатуры, представленной Президентом для назначения на должность Генерального прокурора, либо предложения Президента об освобождении его от должности Совет Федерации может принять решение предложить Президенту провести консультации, что

оформляется постановлением, которое в трехдневный срок Председателем Совета Федерации направляется Президенту РФ. Для проведения консультаций Совет Федерации образует группу из членов Совета Федерации либо поручает проведение консультаций Председателю Совета Федерации.

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

Счетная палата образуется Советом Федерации и Государственной Думой для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета на основании принципов законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности (ст. 101 Конституции и ст. 4 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. "О Счетной палате Российской Федерации") <1>. Формирование состава Счетной палаты осуществляется палатами парламента на паритетных началах. Согласно ст. 2 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации" от 5 апреля 2013 г. Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым Федеральным Собранием и подотчетным ему. Согласно ст. 8 указанного Закона, заместитель Председателя Счетной палаты назначается на должность Советом Федерации сроком на шесть лет. При формировании Счетной палаты Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов сроком на шесть лет.

<1> СЗ РФ. 2013. N 14. Ст. 1649.

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 заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудитора Счетной палаты Российской Федерации считается 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 заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудитора Счетной палаты Российской Федерации;

2) отказать в даче согласия на задержание, арест, привлечение к уголовной ответственности заместителя 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.

Рассматривая полномочия 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 КС РФ разбирает конфликты в области деятельности парламента, нельзя исключать его опосредованное влияние на деятельность палат парламента. Среди показательных решений в данной сфере, о некоторых из которых уже упоминалось, следует отметить такие решения, как:

- положение об общем числе депутатов в обеих палатах, интерпретирующее Конституцию РФ в виде раздельного голосования и раздельного подсчета голосов парламентариев от каждой палаты <1>;

- постановление, определившее процедуру обязательного рассмотрения в Совете Федерации федерального закона в течение 14 дней и квалифицирующее нерассмотренный "обязательный" федеральный закон в течение 14 дней как не одобренный верхней палатой парламента <2>;

- постановление, подтвердившее возможность одобрения "необязательных" федеральных законов верхней палатой как в активной форме - путем голосования, так и в пассивной, при условии, если такой ФЗ не был рассмотрен Советом Федерации в 14-дневный срок <3>.

<1> СЗ РФ. 1995. N 16. Ст. 1451.

<2> СЗ РФ. 1995. N 13. Ст. 1207.
<3> СЗ РФ. 1996. N 18. Ст. 2253.

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 стратегического значения, 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. 5 ФЗ.

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

- принимает конституцию субъекта Российской Федерации и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принимает устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему;
- осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий 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).

Статья 7 ФЗ "Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ..." определяет порядок принятия парламентом субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов. Так, конституция (устав) субъекта РФ, поправки к ней (к нему) принимаются большинством не менее 2/3 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 четырнадцати 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 2/3 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 руководителем высшего исполнительного органа субъекта РФ;

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

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

5) устанавливается порядок образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов

субъекта РФ, утверждаются отчеты о расходовании средств этих фондов;

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 (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

10) устанавливаются административно-территориальное устройство субъекта РФ и порядок его изменения;

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

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

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 за исполнением бюджета субъекта РФ, использованием бюджетных кредитных ресурсов);
- контроль за выполнением программ и планов программ социально-экономического развития, соблюдением установленного порядка управления и распоряжения региональной собственностью <1>.

<1> Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. В.А. Кряжков. С. 432 - 435.

Рассматривая обозначенные формы контроля, важно отметить, что заслушивание докладов главы региона не должно превращать данную процедуру в общую подотчетность исполнительной власти по вопросам ее компетенции законодательной <1>, 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.) <2>.

<1> Постановление Конституционного Суда от 18 января 1996 года по "алтайскому делу" // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. N 1.

<2> Роньжина О.В. Счетные палаты субъектов Российской Федерации: проблемы теории и практики. Екатеринбург, 2004. С. 434 - 435.

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.

Глава 3. 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 процессов <1>.

<1> Ивлев Г.П. Участие Правительства РФ в законодательной деятельности / Г.П. Ивлев, Г.А. Гаджимагомедов. М., 2008. С. 18 - 20.

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. <1>.

<1> Авакьян С.А. Десять конституционно-правовых "заповедей" законотворчества // Вестник Московского университета. Серия 11 "Право". 2010. N 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 регулирования <1>. Поэтому его следует рассматривать как более широкое понятие, т.к., во-первых, он не полностью формализован и, во-вторых, его начальный этап - выявление потребности принятия закона и законодательная идея - не ограничен по времени и по кругу лиц. Между тем законодательный процесс предельно формализован и начинается с внесения законодательной инициативы в компетентный орган. Следовательно, законодательный процесс составляет центральную часть законотворческого процесса, который обширнее как по времени, так и по содержанию, потому они не могут отождествляться <2>. Неразведение этих категорий ведет к их смешению и нечеткости выстраивания стадий законодательного процесса. Поэтому стадию разработки законопроекта следует выделять в рамках законотворческого, а не законодательного процесса, как делают некоторые авторы <3>.

<1> Законотворчество в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 17 - 20; Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии. М., 2000. С. 53 - 54.

<2> Хотя в литературе отмечается и другая точка зрения, сводящая законодательный процесс к процедурной деятельности, законотворческий процесс отличается созидательным началом

анализируемой деятельности. См., например: Правотворческая деятельность субъектов РФ. Теория. Практика. Методика. Екатеринбург, 2001. С. 72 - 73.

<3> Ивлев Г.П. Участие Правительства РФ в законодательной деятельности: Монография / Г.П. Ивлев, Г.А. Гаджимагомедов. М., 2008. С. 20 - 21.

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 субъектом 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 процесса <1>. Как уже отмечалось, о них можно вести речь только в рамках законотворческого процесса.

<1> Там же.

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 Думой <1>.

<1> Значимость первой стадии законодательного процесса обусловлена особым научным вниманием в литературе. Лебедев В.А. Законодательная инициатива - стадия законодательного процесса в РФ / В.А. Лебедев, Н.В. Ройзман. Челябинск, 2010.

Согласно ст. 104 федеральной Конституции, право законодательной инициативы принадлежит главе государства, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ <1>, законодательным органам субъектов России. По вопросам ведения Конституционного Суда России, Верховного Суда России это право принадлежит и этим органам.

<1> В ряде зарубежных стран Правительство является основным источником законодательной инициативы, внося от 90 до 100% инициатив с "коэффициентом выхода" 85 - 90%. В России доля законодательных инициатив Правительства около 23% с коэффициентом около 30% соответственно. Гребенников В.В. Федеральный законодательный процесс в зеркале статистики // Государство и право. 1998. N 9. С. 94 - 95; Лихобабин В.А. Правительство как субъект права законодательной инициативы: российская модель и мировой опыт // Конституционное и муниципальное право. 2005. N 7. С. 21 - 23.

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.

Действующая Конституция РФ 1993 года не внесла революционных изменений в реализацию права законодательной инициативы, правда, несколько сузила круг субъектов законодательной инициативы по сравнению с прежней Конституцией РСФСР 1978 года. 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 законопроекты 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 палаты <1>. Также к числу субъектов законодательной инициативы логично было бы отнести Генерального прокурора РФ и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

<1> Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 3. С. 8 - 15.

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 года 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 формализованным и урегулированным 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 парламентариев, тем самым оптимизирует и упорядочит законодательный процесс <1>. Однако такой этап минимально формально регламентирован и фактически предшествует внесению законодательной инициативы. Следовательно, важно определить, кем, в каком порядке и в какой форме будет рассмотрена идея законопроекта, как следует оформить решение о принципиальном ее одобрении или отсечении.

<1> Баранов В.М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление // Журнал российского права. 2008. N 2. С. 10 - 13.

Можно считать исключительной для российского законодательства ситуацию, связанную с проектом, выдвинутым в порядке народной инициативы, то есть законопроектом, подготовленным гражданами. В отличие от ряда зарубежных стран, 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 и 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, то есть 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 законом человеку, дозволено. Потому актуальны предложения ученых о праве народной правотворческой инициативы, которая действует на местном уровне и внедрена в ряде субъектов РФ <1>.

<1> Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 3. С. 9 - 10.

Необходимо также вспомнить о влиянии лоббирования на законодательный процесс на стадии, связанной с осуществлением законодательной инициативы. Результативность лоббирования групповых интересов представителей бизнеса, организаций, объединений и отдельных граждан зависит как от первоначальных методов воздействия на органы государственной власти (в том числе и в виде законодательных предложений), так и от возможностей проследить и отрегулировать возникающие противодействия вплоть до момента принятия окончательного решения. Зачастую лоббисты представляют готовые законопроекты с одновременной разработкой определенной стратегии продвижения законопроекта по ступеням законодательного процесса.

Интересно и то, что отстаиванием общественных интересов озабочены сами граждане. Больше

всего общественных вопросов поднимают пенсионеры. Велика доля обращений в парламент по проблемам социальной сферы, обеспечения конституционных права, общественного порядка и управления <1>.

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

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 собственности <1>.

<1> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 года // Рос. газета. 2008. 6 ноября.

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, 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 парламентом 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 законопроект <1>. Другой вопрос, что парламент может его отклонить, изменить, но в любом случае он обязан реагировать на внесение законопроекта субъектом законодательной инициативы.

<1> Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008. С. 276 - 277.

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 внесение 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, которое в течение 30 дней готовит по нему заключение (ст. 104 Конституции РФ).

Согласно Регламенту Государственной Думы <1> 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.

<1> СЗ РФ. 1998. N 7. Ст. 801.

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 Думу <1>.

<1> О проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства РФ: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 года // 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, Совету Федерации, членам СФ, 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 РФ <1>.

<1> О проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства РФ: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 года // Рос. газета. 2006. 6 декабря.

Вторая стадия - предварительное рассмотрение законопроекта в Государственной Думе.

В случае отсутствия явных нарушений и соблюдения вышеупомянутых требований, предъявляемых к законопроектам, Совет Государственной Думы направляет законопроект в ответственный комитет палаты.

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

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 приводились 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 года "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" <1> (Федеральный закон от 24 июня 1999 года - утратил силу) <2>, а затем в ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" <3> 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.

<1> СЗ РФ. 1999. N 26. Ст. 3176.

<2> СЗ РФ. 2003. N 27 (часть II). Ст. 2709.

<3> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

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 Дума <1>, что и было 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 принятия <2>.

<1> СЗ РФ. 1998. N 3. Ст. 429.

<2> СЗ РФ. 2004. N 18. Ст. 1833. Также см.: Захаров В.В. Решения Конституционного Суда РФ как источник конституционного права. М., 2005. С. 145 - 160.

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.

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

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) <1>.

<1> СЗ РФ. 2004. N 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 голосования <1>. 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.

<1> Согласно Регламенту Государственной Думы голосование с использованием электронной системы может быть количественным, рейтинговым, альтернативным и качественным.

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 законопроекта <1> и подготавливает заключение.

<1> 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, 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 принятие закона в третьем чтении. При третьем чтении законопроекта не допускается внесение в него поправок и возвращение к его обсуждению. В исключительных случаях возможно возвращение к процедуре второго чтения.

Федеральные законы принимаются простым большинством голосов депутатов, а федеральные конституционные законы и законы РФ о поправках к Конституции РФ - квалифицированным (2/3 Государственной Думы и 3/4 Совета Федерации). Конституционный Суд РФ определил, что положение об общем числе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы следует понимать как конституционно установленное от численности каждой из палат, а голосование и подсчет голосов проводятся во всех случаях раздельно по палатам (ст. 107, 135 Конституции РФ) <1>. Суд исходил из того, что акты парламента должны выражать волю большинства в обществе, а не парламентского большинства, вследствие чего наличие вакантных мандатов депутатов не должно отражаться на итогах голосования.

<1> СЗ РФ. 1995. N 16. Ст. 1451.

Данное решение Суда вызвало много критики, двое конституционных судей выразили особое мнение. Конституционный Суд не воспринял и Постановление Съезда народных депутатов от 30 сентября 1991 года, в котором употребленный термин был истолкован как "количество избранных народных

депутатов" <1>.

<1> Захаров В.В. Указ. соч. С. 138 - 140; Лукьянова Е.А. Конституция в судебном переплете // Законодательство. 2000. N 12. С. 49 - 50.

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

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.

В соответствии со ст. 106 федеральной Конституции ряд законов подлежит 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 четырнадцатидневный срок, в течение которого Совет Федерации рассматривает поступивший из Государственной Думы федеральный закон и который исчисляется со дня, следующего за днем регистрации этого федерального закона в Совете Федерации.

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

<1> СЗ РФ. 1995. N 13. Ст. 1207.

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 могут приглашать на свои заседания инициатора законопроекта, ученых и специалистов в качестве экспертов, а также представителей средств массовой информации.

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

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 считают необходимым его отклонить.

<1> СЗ РФ. 2002. N 7. Ст. 635.

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

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

Указанное решение принимается большинством голосов от числа членов Совета Федерации, принявших участие 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 большинством не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации.

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

<1> СЗ РФ. 1996. N 18. Ст. 2253.

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

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

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

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

При образовании на паритетной основе согласительной комиссии ставится цель выработать единый

текст закона. Итогами работы комиссии являются протокол и сопоставительная таблица статей закона.

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

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

Содержание данной стадии состоит в том, что принятый палатами парламента закон <1> направляется главе государства, подписывается им, после чего публикуется и вступает в действие.

<1> 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 частями 1, 2, 3 и 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации;

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

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

См. подробнее: СЗ РФ. 1996. N 18. Ст. 2253.

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 или процедура его рассмотрения и принятия. Возможность последнего подтвердил Конституционный Суд, отметив, что федеральный закон возвращается в соответствующую палату, где была нарушена процедура принятия федерального закона <1>. Фактически Президенту РФ было предоставлено право оценки конституционности закона по порядку принятия, то есть предварительного конституционного контроля <2>. Вопрос о возможном необоснованном возврате законов Президентом РФ остался открытым.

<1> СЗ РФ. 1996. N 18. Ст. 2253.

<2> Захаров В.В. Указ. соч. С. 141.

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

Отлагательное вето представляет собой такой запрет, налагаемый главой государства на закон, поступивший из парламента, который может быть 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 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.

Следует отметить, что порядок одобрения закона в ранее принятой редакции имеет ряд отличий от порядка рассмотрения законов, предусмотренного ст. 105 Конституции РФ. Во-первых, закон не может считаться одобренным Советом Федерации, если не был им рассмотрен, то есть если вето Президента не было преодолено путем голосования. Во-вторых, для преодоления вето необходимо квалифицированное большинство в обеих палатах. В-третьих, при реализации данной процедуры недопустимо преодоление неодобрения закона Советом Федерации путем повторного голосования в Государственной Думе. В-четвертых, при такой процедуре Президент РФ обязан подписать одобренный обеими палатами закон в течение 7 дней и обнародовать его <1>.

<1> СЗ РФ. 1996. N 18. Ст. 2253; Несменова С.Э. Федеральное Собрание и Конституционный Суд: вопросы соотношения и взаимодействия // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. М., 2003. С. 228 - 235.

Обнародование закона предполагает доведение до населения информации о законе через СМИ, Интернет, иные каналы. Порядок официального опубликования определен Федеральным законом от 14 июня 1994 года "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" <1> и сводится к официальной публикации законов в определенных изданиях. 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 7 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.

<1> СЗ РФ. 1994. N 8. Ст. 801.

Если Президент РФ подписал закон, то рассматриваемая стадия является завершающей. Однако в случае отклонения закона Президентом РФ он направляется в Государственную Думу для повторного рассмотрения с начала. В случае возвращения закона главой государства он рассматривается парламентом с той стадии, где была нарушена процедура его рассмотрения.

Вето Президента может быть преодолено парламентом, что требует квалифицированного большинства каждой из палат при голосовании за закон в ранее принятой редакции. В таком случае Президент обязан в течение 7 дней подписать и обнародовать принятый парламентом федеральный закон. Конституционный Суд РФ подтвердил, что обязанность Президента РФ в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции РФ подписать и обнародовать принятый федеральный закон не препятствует главе государства обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности закона по порядку принятия <1>. Однако к таким вопросам Суд относится пока осторожно и, предписав депутатам голосовать лично, все же не исключает возможности внесения в Регламент Государственной Думы изменений, допускающих передачу депутатом своего голоса в связи с отсутствием на заседании по исключительным обстоятельствам <2>, что законодатель и выполнил, изменив положения ст. 85 Регламента Государственной Думы <3>.

<1> СЗ РФ. 1998. N 16. Ст. 1879. См. также: Пунтус С.А. Проверка конституционности законов по запросам судов Конституционным Судом Российской Федерации. Красноярск, 2006. С. 52 - 53.

<2> СЗ РФ. 1999. N 30. Ст. 3989.

<3> СЗ РФ. 2002. N 44. Ст. 4336.

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

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

Поэтому важно знать, что подписание закона главой государства состоит не только в том, чтобы подтвердить свое согласие с законом, но и проследить, чтобы закон был принят в порядке должной правовой процедуры.

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 создание в соответствии с ними новых нормативных правовых актов субъектов РФ, изменению или отмене действующих <1>. Центральной составляющей в правотворческой деятельности субъектов РФ остается региональный законодательный процесс.

<1> 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. N 6. С. 163 - 164.

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 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Данный Закон определяет:

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

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, в регионах с двухпалатным парламентом будет соответственно отдельная стадия рассмотрения и одобрения закона второй палатой регионального парламента (Адыгея, Тыва). 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 соответствии со ст. 6 Федерального закона от 06.10.1999 "Об общих принципах..." принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта РФ, 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 Законодательного Собрания, группе депутатов Законодательного Собрания, Губернатору края, Правительству края, гражданам в порядке народной инициативы, представительным органам местного самоуправления, федерации профсоюзов Красноярского края - по социально-трудовым вопросам, комиссии по почетным наградам и званиям - по вопросам ведения комиссии, Избирательной комиссии Красноярского края - по вопросам проведения краевых и местных выборов и референдумов.

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

Правильной следует признать законодательную практику тех регионов (Красноярский край, Кемеровская область), которые не допускают возможности 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, губернатора края, правительства края. Устав Волгоградской области разделяет гражданскую и законодательную инициативу. Под гражданской инициативой понимается право избирателя на обращение к депутату областной Думы с предложением о принятии или изменении областного закона (ст. 16). Под законодательной инициативой граждан понимается право определенного числа избирателей представлять областной Думе проекты законов, а также иные предложения для их принятия в законодательном порядке (ст. 17).

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

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

Порядок принятия нормативных правовых актов законодательным органом определен федеральным законодателем в ст. 7 Федерального закона "Об общих принципах...". 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 чтениях, проводимых, как правило, в различные дни. В первом чтении законопроект должен быть последовательно проголосован за основу и (или) по разделам либо статьям, во втором чтении - за основу и (или) по статьям, а также в целом. Каждому чтению законопроекта по общему правилу должно предшествовать его обсуждение в комитетах краевого парламента.

Каждое из двух-трех используемых чтений имеет 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 (уставных) региональных законов, рассмотрении законопроекта второй палатой парламента при ее наличии и согласительных процедурах между участниками законодательного процесса при возможных разногласиях.

В соответствии с п. 2 ст. 8 Федерального закона от 06.10.1999 "Об общих принципах..." законы субъекта РФ, принятые законодательным органом, направляются указанным органом для обнародования руководителю субъекта РФ в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта РФ. Так, законы города Москвы, принятые Московской городской Думой, направляются для подписания и обнародования Мэру Москвы в четырнадцатидневный срок. Мэр Москвы подписывает и обнародует принятые Московской городской Думой законы города Москвы в четырнадцатидневный 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 четырнадцать календарных дней с момента поступления указанного закона.

Подписание закона является одним из важнейших прав главы региона, позволяющего ему принимать активное участие в законодательном процессе. В то же время это его и 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 четырнадцати 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 повторного рассмотрения, обязан подписать его и передать для официального опубликования в качестве закона края.

Завершает региональный законодательный процесс стадия официального опубликования закона и вступления 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 литературе <1>.

<1> Четвертакова Е.С. Современные подходы к региональному правотворчеству в теории и практике // Российский юридический журнал. 2009. N 6. С. 163 - 165.

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

В юридической литературе предлагалось принять "закон о законах" или придать ему форму законодательного кодекса <1>. При этом отсутствует необходимость принятия подобного рамочного федерального закона в силу того, что Федеральный закон от 6 октября 1999 года уже выполняет такую роль.

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

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 законотворческих полномочий субъекта России.

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

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

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

Такие требования должны учитываться при разработке региональных "законов о законах".

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

<1> 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.

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 и 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 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 и выявленные особенности регионального законодательного процесса в России показал как их общие сходства, 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 Федерального Собрания РФ

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

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

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

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

В Конституции РФ не содержится определения и достаточных форм парламентского контроля. Однако анализ законодательства и регламентов палат российского парламента позволяет определить парламентский контроль как регламентированную конституционными нормами деятельность уполномоченных органов, направленную на проверку и оценку соответствия и реализации законов в целях устранения выявленных нарушений и предупреждения возможных несоответствий в системе действующего законодательства <1>.

КонсультантПлюс: примечание.
Учебник "Парламентское право России" (под ред. О.Н. Булакова) включен в информационный банк согласно публикации - Юстицинформ, 2007.

<1> Парламентское право России / Под ред. О.Н. Булакова. М., 2006. С. 135 - 138.

В литературе можно встретить и другие определения парламентского контроля, суть которых сводится к проверке реализации законов и соответствия им правовых актов меньшей юридической силы <1>.

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

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

В основу 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 перед парламентом (Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ).

2. По времени осуществления контроля:

- предварительный (упреждающий), направленный на предупреждение и пресечение незаконной (неэффективной) деятельности органов исполнительной власти;
- сопутствующий, при котором реализация того или иного закона сопровождается парламентским контролем (например, реализация бюджета);
- последующий, направленный на проверку не только правильности исполнения законов исполнительной властью, но и правильности и своевременности реагирования ее представителей на решение той или иной ситуации. Так, например, расследование в Сенате Конгресса США бездействия должностных лиц, не принявших соответствующих мер по предотвращению событий 11 сентября 2001 года.

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 - направлен на проверку сторонних объектов); по последствиям (информативный, санкционирующий и решающий контроль); в зависимости от формы правления (парламентский контроль в президентской, парламентской, смешанной республиках,

конституционной монархии); по процедуре (открытый и закрытый); по основаниям (юридический и политический); по предмету (конкретный, связан с конкретным событием или делом, например ЧП на Саяно-Шушенской ГЭС, и абстрактный, не связан с конкретным делом, например упреждающий контроль за исполнением бюджета) и др. <1>.

<1> Там же. С. 135 - 140; Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005. С. 12 - 13; Корнилаева А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: Автореф. дис. ... к.ю.н. Уфа, 2002. С. 25 - 27.

Порядок и формы парламентского контроля в России установлены ФЗ от 7 мая 2013 года "О парламентском контроле", субъектами которого являются Совет Федерации и Госдума, их комитеты и комиссии, члены СФ и депутаты, Счетная палата РФ, а также парламентская комиссия по расследованию соответствующих фактов и обстоятельств. Среди целей контроля - обеспечивать соблюдение Конституции и законов страны, противодействие коррупции, выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов. Кроме того, изучается практика применения законодательства России, вырабатываются рекомендации по его совершенствованию.

Законодательно установлены формы парламентского контроля. Так, Госдума рассматривает вопрос о доверии Правительству РФ, заслушивает его ежегодные отчеты и доклады Председателя ЦБ РФ о деятельности Банка России. Проводятся парламентские слушания и расследования. Направляются депутатские запросы. Представители ФС РФ могут привлекаться к работе правительственной комиссии по расследованию причин возникновения ЧС и ликвидации их последствий. Государственный и местный органы, организация или соответствующие должностные лица обязаны рассмотреть предложения палаты ФС РФ, подготовленные по итогам проведения парламентского контроля, и в определенный срок уведомить ее о принятых мерах.

Правительство РФ должно ежеквартально информировать парламент страны 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 СМИ, в т.ч. через Интернет. Общее руководство организацией и проведением парламентского контроля возлагается на председателей палат ФС РФ и их заместителей.

Правовое регулирование такой формы парламентского контроля, как парламентские расследования, нашло отражение в Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. "О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ", где установлены предмет, основания, порядок проведения и организационные формы парламентского расследования.

В соответствии с Законом парламентскому расследованию подлежат: факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией 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.

Основаниями для возбуждения парламентского расследования являются события, ставшие известными депутатам и сенаторам, связанные с обозначенными фактами.

При поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования (поддержке предложения о создании комиссии) и принятии решения о возбуждении парламентского расследования палаты Федерального Собрания на паритетных началах формируют комиссию, состоящую из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Комиссию возглавляют обладающие равными права сопредседатели, избираемые палатами Собрания.

По результатам парламентского расследования готовится итоговый доклад комиссии, который направляется в палаты парламента, 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 СШ ГЭС, 15 из которых члены комиссии рекомендовали уволить с работы <1>.

<1> Шкель Т. Дума на экваторе // Рос. 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 один раз и связано с осуществлением контрольной деятельности за исполнением федерального бюджета. Для реализации такой функции палаты парламента образуют Счетную палату РФ.

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

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

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 года 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 государству <1>.

<1> СЗ РФ. 1998. N 13. Ст. 1487.

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 РФ, руководство которого формируется палатами Федерального Собрания РФ и который ежегодно не позднее 15 мая представляет в Государственную Думу годовой отчет, утвержденный Советом директоров. Отчет Банка России направляется Президенту РФ, а также на заключение в Правительство РФ, готовится на рассмотрение в пленарном заседании палаты бюджетным комитетом. По итогам рассмотрения годового отчета Банка России палатой принимается постановление.

Особыми формами парламентского контроля являются парламентские и депутатские запросы, вопросы депутатов и "правительственный час". Такие формы, предусмотренные и Регламентами палат, и ФКЗ "О Правительстве РФ", позволяют депутатам обратиться к чиновникам по наиболее значимым вопросам и получить обстоятельное разъяснение или ориентировать компетентные органы на принятие соответствующим мер <1>.

КонсультантПлюс: примечание.

Учебник "Парламентское право России" (под ред. О.Н. Булакова) включен в информационный банк согласно публикации - Юстицинформ, 2007.

<1> Парламентское право России / Под ред. О.Н. Булакова. М., 2006. С. 188 - 190.

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

Таким образом, законодательная и представительная функции парламента неразрывно связаны с его контрольной деятельностью. Народ не только делегирует законодателю установление правовых предписаний в форме законов, но и поручает компетентным субъектам осуществлять парламентский контроль за исполнением и соблюдением законодательства.

Вопросы для самоконтроля

1. Чем отличается круг субъектов законодательной инициативы от субъектов конституционной инициативы?
2. На какие законопроекты обязательно наличие заключения Правительства РФ?
3. Может ли Федеральное Собрание РФ принимать законы по предметам собственного ведения субъектов Федерации?
4. На какие законы Президент РФ не может наложить отлагательного вето?
5. На каких стадиях законодательного процесса обязательно проведение правовой и лингвистической экспертиз?
6. В чем назначение первого, второго и третьего чтений законопроектов в Государственной Думе?
7. Когда законопроекты рассматриваются более чем в трех чтениях?
8. Какие из этапов законодательного процесса могут выпадать?
9. Как соотносятся обнародование и опубликование законов?
10. Имеются ли особенности внесения законопроектов коллегиальными органами?

11. Как соотносится процедура возвращения закона с процедурой отклонения закона главой государства?
12. Когда принятый закон направляется Председателем Думы Президенту РФ минуя Совет Федерации?
13. Может ли Дума преодолеть вето Президента РФ при пассивном согласии СФ?
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 и парламентского запроса?
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 не только становление законных принципов деятельности парламента, но и складывание определенных парламентских обычаев, этики и эстетики.

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 второй палатой при ее наличии, подписание и опубликование закона главой государства или главой региона. Факультативные стадии возникают в случае разногласий и преодоления вето второй 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 поспособствовало установлению единства и упорядоченности законодательной процедуры.

На уровне субъектов Российской Федерации законодательные процедуры обладают многими схожими чертами благодаря Федеральному закону от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Но само наличие унифицированного рамочного федерального закона не позволяет учесть всех особенностей и специфики законотворческого процесса в субъектах РФ, которые отличаются по географическому, социально-экономическому, национальному, историческому и другим критериям.

Особенности регионального законодательного процесса заключаются в разнообразии региональных парламентов (число двухпалатных парламентов постепенно сокращается), разном количестве чтений законопроектов в субъектах РФ, необходимом (квалифицированном) большинстве голосов депутатов при принятии конституционных (уставных) региональных законов и согласительных процедурах между участниками законодательного процесса при возможных разногласиях.

Потому существует потребность создания определенного специализированного правового акта,

закрепляющего порядок законотворческой деятельности на региональном уровне, что поспособствует консолидации регионального 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, чему должно способствовать 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 ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (в ред. 2014 г.) // СПС "КонсультантПлюс".

2. О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 года N 2 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. N 3.

3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

4. О проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства РФ: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 года // Российская газета. 2006. 6 декабря.

5. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 года // Собрание законодательства РФ. 1998. N 7. Ст. 801.

6. О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года // Собрание законодательства РФ. 2004. N 27. Ст. 2710.

7. По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 года N 2-П // Собрание законодательства РФ. 1995. N 16. Ст. 1451.

8. По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 года N 1-П // Собрание законодательства РФ. 1995. N 13. Ст. 1207.

9. По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 года N 10-П // Собрание законодательства РФ. 1996. N 18. Ст. 2253.

10. По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 года N 12-П // Собрание законодательства РФ. 1995. N 45. Ст. 4408.

11. 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 июля 1999 года N 12-П // Собрание законодательства РФ. 1999. N 30. Ст. 3989.

12. По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 года N 1-П // Собрание законодательства РФ. 1998. N 3. Ст. 429.

13. По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 года N 8-П // Собрание законодательства РФ. 2004. N 18. Ст. 1833.

14. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 года // Собрание законодательства РФ. 2002. N 7. Ст. 635.

15. Устав города Москвы (принят 28 июня 1995 года, в ред. 2014 г.) // СПС "КонсультантПлюс".

Монографии, научные и учебные издания, публикации

1. Авакьян С.А. Десять конституционно-правовых "заповедей" законотворчества // Вестник Московского университета. Серия 11 "Право". 2010. N 1.

2. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. В 2-х т. М.: Юрист, 2005: [Рецензия] / В.А. Кряжков, А.Н. Кокотов // Государство и право. 2006. N 7. С. 118 - 120.

3. Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 3.

4. Авакьян С.А. Совет Федерации: эволюция и перспективы // Федерализм. 2003. N 1.

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

6. Амиантов А.А. Конституционные принципы парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 18.

7. Аналитическая записка по вопросу правового регулирования статуса Федерального Собрания Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. N 6.

8. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. 6-е изд., изм. и доп. М., 2007. 784 с.

9. Баранов В.М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление // Журнал российского права. 2008. N 2.

10. Безруков А.В., Пунтус С.А. Федеральное Собрание Российской Федерации: Учебное пособие. Красноярск, 2008. 69 с.

11. Богданова Н.А. Парламентское право в системе конституционного права. Парламентские процедуры: процедуры России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции, Москва, 21 - 23 марта 2002 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2003.

12. Булаков О.Н. Бикамеральная структура парламента (практика и проблемы законотворчества) // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 9.

КонсультантПлюс: примечание.

Учебник "Парламентское право России" (под ред. О.Н. Булакова) включен в информационный банк согласно публикации - Юстицинформ, 2007.

---

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

14. Дигангаров С.В. Предмет парламентского расследования в Российской Федерации // Право и политика. 2010. N 4.

15. Бошно С.В. Влияние судебной практики на законотворчество // Государство и право. 2004. N 8.

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

17. Горобец В.Д. Конституционно-правовой статус парламента РФ: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Науч. консультант В.В. Лазарев; Академия управления МВД России. М., 2000.

18. Гранкин И.В. Контрольная деятельность палат парламента России: состояние и пути совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 6.

19. Гранкин И.В. Определение статуса Федерального Собрания Российской Федерации и проблемы его совершенствования // Государство и право. 2005. N 6.

20. Гранкин И.В. Основные признаки законодательных органов // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 5. С. 19 - 21.

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

22. Дзидзоев Р.М. Институт ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах своей деятельности и вопросы парламентской ответственности Правительства // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 21. С. 23 - 25.

23. Дзидзоев Р.М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России / Р.М. Дзидзоев, Д.М. Степаненко // Право и политика. 2006. N 9.

24. Дмитриев Ю.А. Регламент - правовая основа деятельности парламента России // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. N 3.

25. Дубов И.А. Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования // Государство и право. 1993. N 10.

26. Дымов Д.Е. Конституционные гарантии целостности федерации в зарубежных странах. М., 1996. 28 с.

27. Законотворчество в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. 604 с.

28. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000. 320 с.

29. Захаров В.В. Решения Конституционного Суда РФ как источник конституционного права. М., 2005. 248 с.

30. Иванов С.А. Федеральный закон и нормативный указ Президента России: проблемы взаимоотношений и пути их совершенствования // Государство и право. 2003. N 2.

31. Ивлев Г.П. Участие Правительства РФ в законодательной деятельности: Монография / Г.П. Ивлев, Г.А. Гаджимагомедов. М., 2008. 224 с.

32. Игнатенко В.В. Региональное правотворчество и законодательные акты. Основные понятия и термины. Иркутск, 1996. 79 с.

33. Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 3. С. 35 - 36.

34. Карасев А.Т. Депутатский мандат и конституционно-правовой статус депутата в свете решений Конституционного Суда РФ // Российский юридический журнал. 2013. N 4.

35. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: Зарубежный опыт и российская практика. М., 2005. 192 с.

36. Колюшин Е.И. Пути реформирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 4. С. 7 - 14.

37. 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. N 1.

38. Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М., 2003. 536 с.

39. Крашенинников П.В. Федеральный законотворческий процесс. М., 2001.

40. Курманов М.М. Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования // Журнал российского права. 2004. N 11. С. 24 - 26.

41. Кынев А.В. Пропорционализация региональных выборов // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. N 4. С. 101 - 110.

42. Лебедев В.А., Ройзман Н.В. Законодательная инициатива - стадия законодательного процесса в Российской Федерации: Монография. Челябинск, 2010. 162 с.

43. Личичан О.П. Правовые системы субъектов Федерации: опыт конструирования российской модели // Право и политика. 2010. N 5.

44. Лукьянова Е.А. Депутатские риски (некоторые вопросы современной трансформации статуса депутата парламента) // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 9.

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

46. Марченко М.Н. Источники права: Учебное пособие. М., 2005.

КонсультантПлюс: примечание.

Монография М.Н. Марченко "Судебное правотворчество и судейское право" включена в информационный банк согласно публикации - Проспект, 2011.

---

47. Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судейское право. М., 2007.

48. Парламентское право России. Учебное пособие / А.С. Автономов, А.П. Любимов, Т.С. Румянцева, И.М. Степанов и др.; Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М., 1999. 392 с.

49. Парламентское право России: Учебное пособие / Т.М. Баженова, С.В. Бендюрина, И.В. Захаров и др. Учеб. изд. Екатеринбург, 2008. 280 с.

50. Парламентское право России: Учебник / О.Н. Булаков, Ю.Ю. Бойко, Е.В. Коврякова и др. Учеб. изд. М., 2006. 656 с.

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

52. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент / Н.С. Волкова, Т.Я. Хабриева. М., 2005. 175 с.

53. Саликов М.С. Избирательное законодательство как политический инструмент государства // Российский юридический журнал. 2013. N 4.

54. 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.

55. Самигуллин В.К. Об обеспечении единства и целостности отечественной конституционно-правовой системы // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании. Материалы научной конференции, 25 - 27 марта 1999 г. М., 1999. С. 42 - 48.

56. Фадеев В.И. Как формировать Совет Федерации? // Журнал о выборах. 2007. N 1.

57. Филиппова Н.А. Совет Федерации: стратегия реформы в контексте правовой интеграции Российского государства // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 6.

58. Хабриева Т.Я. Границы субъектов Российской Федерации и их изменение: Круглый стол // Государство и право. 2002. N 2. С. 109 - 113.

59. Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008. 336 с.

60. 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.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА ПЕРЕЧНЯ СУБЪЕКТОВ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ И КОНСТИТУЦИОННОЙ ИНИЦИАТИВЫ РФ

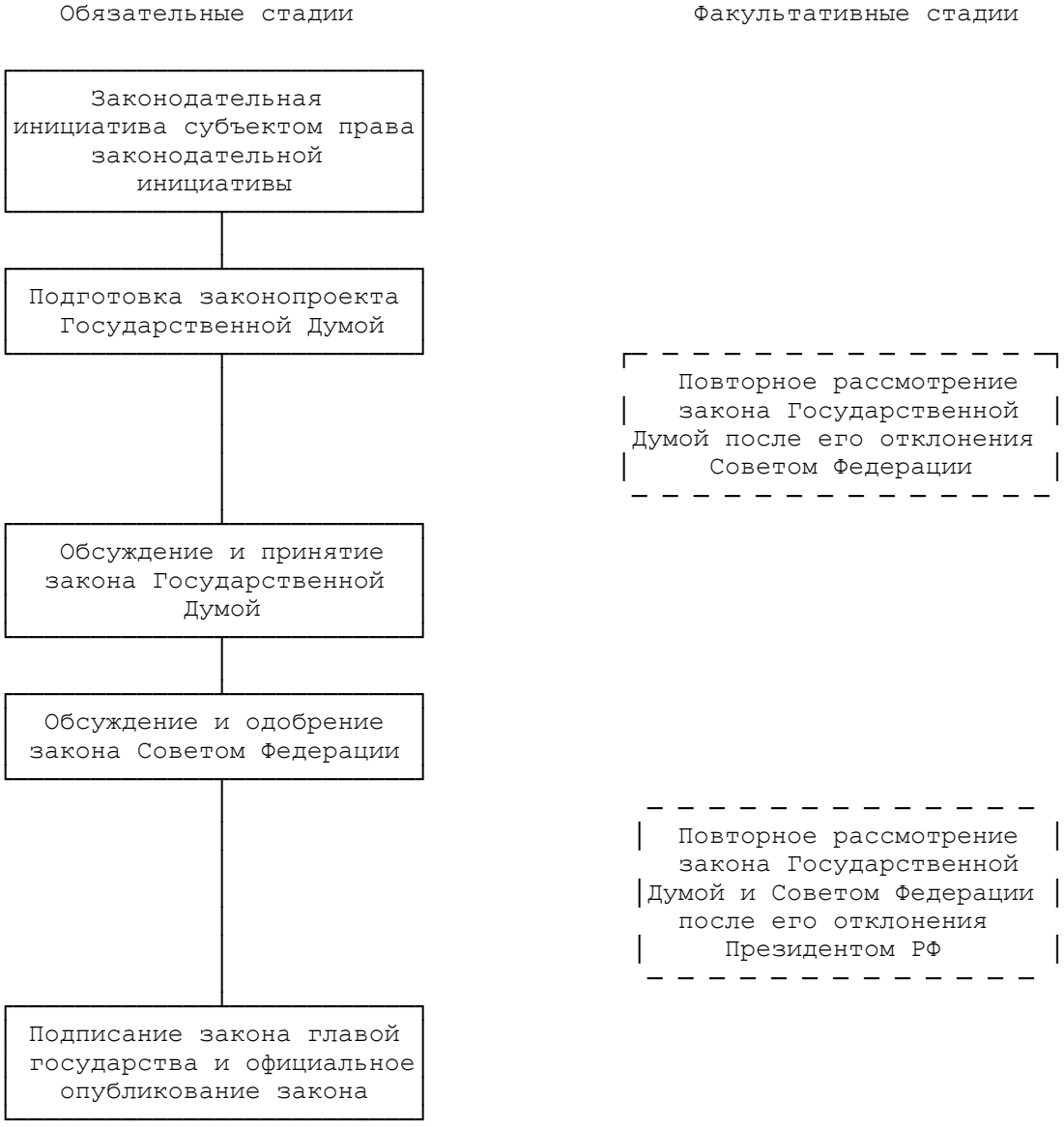
Субъекты права законодательной инициативы (ст. 104 Конституции РФ)	Субъекты права конституционной инициативы (ст. 134 Конституции РФ)
Президент Российской Федерации	Президент Российской Федерации
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации как палата
Члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации как палата
Правительство Российской Федерации	Правительство Российской Федерации
Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации
Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации	Группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.
Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, по вопросам их ведения	

Законопроекты вносятся в Государственную Думу	Предложения вносятся в Государственную Думу

Приложение 2

Вернуться в каталог книг по конституционному праву
https://право.информ2000.рф/konstitution/konstitution.htm

СТАДИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА



Приложение 3

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА ПЕРЕЧНЯ СУБЪЕКТОВ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В РФ И СУБЪЕКТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В МОСКВЕ

Субъекты права законодательной инициативы в РФ (ст. 104 Конституции РФ)	Субъекты права законодательной инициативы в Москве (ст. 36 Устава г. Москвы)
Президент Российской Федерации	Мэр города Москвы
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	Прокурор города Москвы

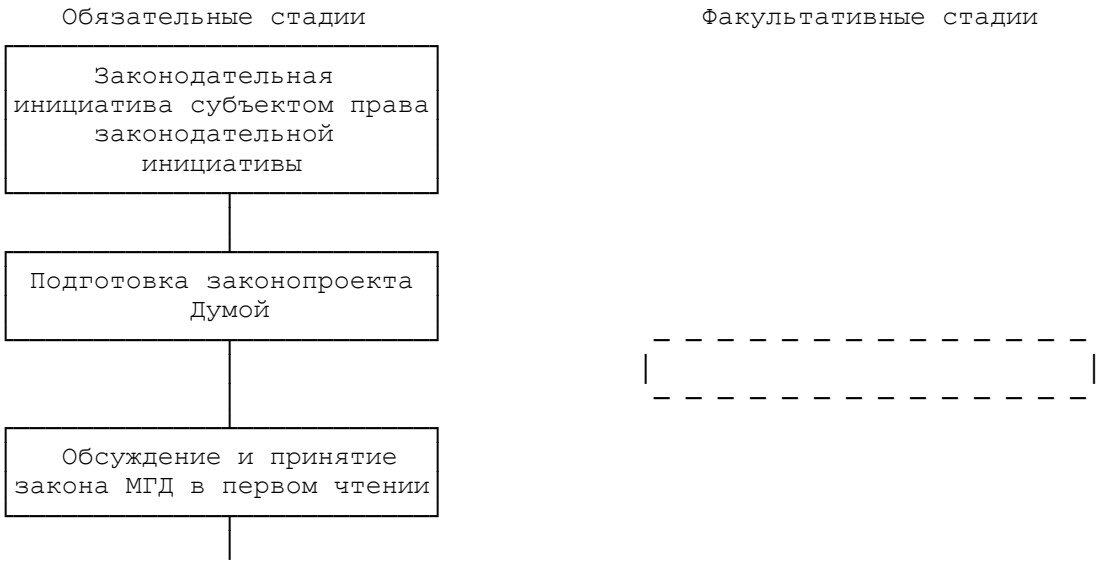
https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

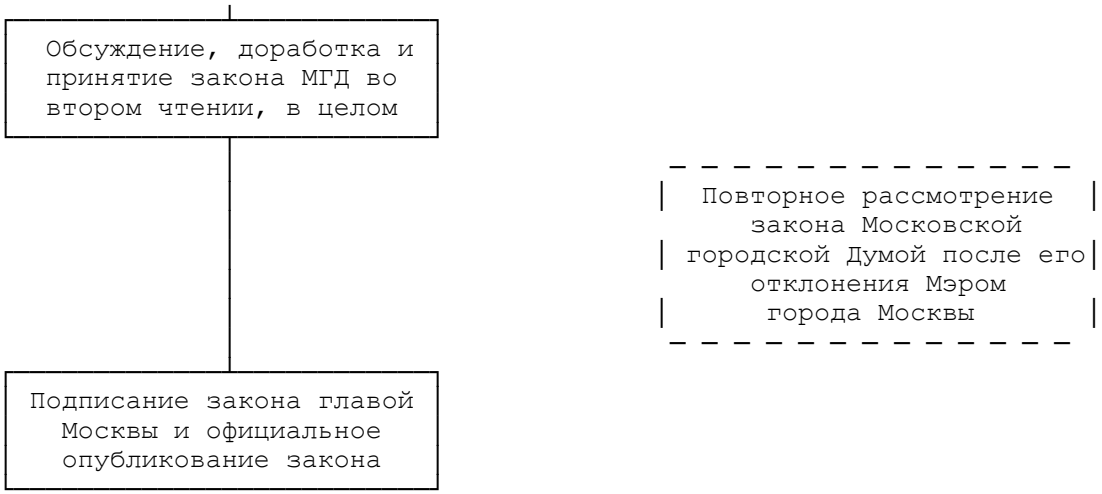
Члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	Депутаты, фракции и комиссии в Московской городской Думе
Правительство Российской Федерации	Граждане РФ в порядке гражданской законодательной инициативы
Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	Представитель от Московской городской Думы в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации	Представительные органы местного самоуправления, в случаях, предусмотренных законами города Москвы, - Совет муниципальных образований города Москвы
Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, по вопросам их ведения	Председатель Московского городского суда, Председатель Арбитражного суда города Москвы, Уставный суд города Москвы, Уполномоченный по правам человека в городе Москве, Московская городская избирательная комиссия - по вопросам их ведения.

Законопроекты вносятся в Государственную Думу	Законопроекты вносятся в Московскую городскую Думу

Приложение 4

СТАДИИ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА
(НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА МОСКВЫ)





Вернуться в библиотеку учебников

Уникальные подборки материалов по экономике и менеджменту:
- для самообразования топ-менеджеров;
- для повышения квалификации преподавателей;
- для рефератов и контрольных.

Ручной рерайт дипломных и курсовых работ

НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:
1. Дипломы, курсовые, рефераты...
2. Диссертации и научные работы.
Тематика любая: КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, экономика, маркетинг, техника, биология...