



Министерство образования и науки Российской Федерации

ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет им. Н. Г. Чернышевского»

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Кафедра конституционного и муниципального права

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

*Под редакцией
доктора юридических наук,
профессора, заслуженного юриста Российской Федерации
Г. Н. Комковой*

ПАРЛАМЕНТ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИИ

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПАЛАТ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА
ДЕПУТАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ И ЧЛЕНА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ

РАЗВИТИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



«ПРОСПЕКТ»

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Коллектив авторов

**Актуальные проблемы
парламентаризма в
России. Учебное пособие**

«Проспект»

Коллектив авторов

Актуальные проблемы парламентаризма в России. Учебное пособие
/ Коллектив авторов — «Проспект»,

ISBN 978-5-39-216534-6

Издание содержит тексты проблемных лекций, затрагивающих вопросы формирования, функционирования и прекращения деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти в Российской Федерации. Для студентов, магистрантов, аспирантов, преподавателей, интересующихся вопросами становления и развития российского парламентаризма. Законодательство приведено по состоянию на май 2014 г.

ISBN 978-5-39-216534-6

© Коллектив авторов
© Проспект

Содержание

Информация о книге	6
ВВЕДЕНИЕ	7
Раздел 1	8
Раздел 2	30
Конец ознакомительного фрагмента.	34

Актуальные проблемы парламентаризма в России

Учебное пособие

**Под редакцией доктора юридических
наук, профессора, заслуженного юриста
Российской Федерации Г.Н. Комковой**



ebooks@prospekt.org

Информация о книге

УДК 342.53

ББК 67.300

А43

Авторы:

Астафичев П. А., Бердникова Е. В., Данилов М. В., Дураев Т. А., Липчанская М. А., Лобанов И. В., Комкова Г. Н.

Под редакцией доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации **Г.Н. Комковой**.

Рецензенты:

Кабышев В. Т. – д-р юрид. наук, проф., зав. кафедрой конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», заслуженный деятель науки РФ;

Липатов Э. В. – д-р юрид. наук, зав. кафедрой административного и уголовного права Поволжского института управления имени П. А. Столыпина (филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ).

Издание содержит тексты проблемных лекций, затрагивающих вопросы формирования, функционирования и прекращения деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти в Российской Федерации.

Для студентов, магистрантов, аспирантов, преподавателей, интересующихся вопросами становления и развития российского парламентаризма.

Законодательство приведено по состоянию на май 2014 г.

УДК 342.53

ББК 67.300

© Коллектив авторов, 2014

© ООО «Проспект», 2014

ВВЕДЕНИЕ

В современном демократическом обществе парламент как конституционно-правовой институт играет ключевую роль в процессе государственного управления. Ведущее положение данного органа в системе разделения властей определяется его назначением в этой системе и взаимоотношениями с другими ветвями власти. Определение парламента как законодательного органа позволяет выявить его основную функцию – принятие законов, которые в правовом государстве являются важнейшим средством правового регулирования и обладают высшей юридической силой.

Парламент как представительный орган должен выражать компромиссную волю общества, которой он как законодательный орган придает форму закона. В данном случае право должно соответствовать своему критерию – совокупности ценностей, отражающих консенсуальный интерес граждан и их организаций и отвечающих требованию исполнимости. Представительство позволяет реализовать один из базовых конституционных принципов – принцип народовластия, что также делает парламент в своем роде уникальным органом, посредством которого реализуется народный суверенитет.

Контрольные полномочия, которыми в современных государствах наделяется парламент, предоставляют органу, создающему нормативные правовые акты, возможность контроля за исполнением законов, что является немаловажным средством защиты прав граждан, в интересах которых эти законы и принимаются.

Полноценное развитие в совокупности основополагающих функций современного парламента позволяет обеспечить его верховенство и сформировать систему парламентаризма как особую разновидность государственного управления, основанного на ключевой роли парламента в политической сфере общества.

Двадцатилетний период существования представительных органов в современной России позволяет говорить о том, что наше государство сделало серьезные шаги вперед на пути построения демократического правового государства и создания условий для развития парламентаризма. За достаточно короткий период была сформирована не только нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность данных органов, но и появились и достаточно эффективно развиваются многочисленные парламентские институты и процедуры, сформирован национальный тип парламентской культуры и этики.

Однако наряду с достижениями отечественного парламентаризма, следует отметить, что на сегодняшний день все-таки остаются нерешенными отдельные проблемы, связанные с функционированием российских представительных органов. Все это детерминирует важность и актуальность проведения научных исследований в сфере парламентских правоотношений.

Данное учебное пособие посвящено рассмотрению актуальных проблем развития российского парламентаризма в междисциплинарном ракурсе с точки зрения политологии и конституционного права, так как в нем, с одной стороны, подвергаются анализу особенности конституционно-правового регулирования организации и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти, а с другой стороны, дается оценка влияния данных проблем на развитие российской политической системы в целом. Таким образом, представленное учебное пособие может быть рекомендовано для изучения студентам, обучающимся в магистратуре по направлениям «Юриспруденция» и «Политология», а также аспирантам, преподавателям и всем интересующимся проблемами становления и развития парламентаризма в Российской Федерации.

Раздел 1

ПАРЛАМЕНТ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИИ

1.1. Народовластие как основа парламентаризма

Демократия – сложное многоаспектное явление, которое может быть охарактеризовано с разных сторон. Однако ядром содержания демократии выступает народовластие, и в этом смысле демократия – важнейший способ разрешения проблемы соотношения личности, общества и государства, к которому стремились с древнейших времен. Так, Д. Понетт в XVI в. писал: «Короли, принцы и правители получают власть от народа»¹. Определяющее значение народа для государства подчеркивал еще в начале XX в Р. Челлен: «Без народа мы еще в меньшей степени, чем без территории, можем мыслить государство... Государство неразрывно связано со своим народом... составляет одно целое с ним, а земля сама по себе не созидает народа»².

Демократия с народовластием в основе отражает высокий уровень развития общества и государства. Как отмечает Б. С. Эбзеев, этот «вопрос возникает тогда, когда общество начинает осознавать необходимость ограничения абсолютной власти государства. и ее подчинения определенному правопорядку, в основе которого. известная децентрализация и разделение властей, появление писаных конституций, утверждение в общественном сознании и политико-правовой практики прав человека»³.

В настоящее время демократия признана одной из справедливых форм организации общества и государства, а народная воля рассматривается в качестве важнейшей конституционной ценности современности⁴, поскольку только воля народа легитимирует государства и выступает предпосылкой и основой государственной деятельности. Однако так было не всегда.

На сложности установления в России институтов прямой демократии оказал влияние ряд особенностей развития российского общества, отмеченных в свое время в работах многих исследователей⁵, заключающийся в целом в деспотичности российского самодержавия, обусловленной в том числе неразделенностью светской и церковной властей, опорой общества на традиционные ценности и элитарность либеральной идеологии.

Тем не менее в ходе исторического процесса российским народом было выработано множество форм непосредственного участия в общественной жизни, отражающих по своей сущности процессы совершенствования и развития политической системы. Становление институтов прямой демократии проходило по экстенсивному и интенсивному направлениям. В первом случае расширялись возможности населения принимать участие в управлении государством и решении общественных задач, во втором – возрастала политическая активность граждан, направленная на достижение их участия в законотворчестве и высших государственных учреждениях. Такие виды прямого волеизъявления, как народные обращения, выборы, отзыв депутата, институты сходов, собраний, наказания избирателей, имеют глубокую историю и весьма богатую практику не только в бытность русских «народоправств», но и при наличии самодержавия⁶.

Таким образом, вся история политико-правовой науки, развитие государства как социальной системы сопровождались конкуренцией различных теоретических концепций, объединяемых понятием народовластия – объединяющего принципа для правовой идеологии государств, относящихся ко многим правовым системам.

Несмотря на конституционное закрепление, проблема народовластия не имеет комплексного, междисциплинарного, теоретического осмысления и разрешения ни на субстанциональном уровне, ни на функционально-институциональном. Необходимость разработки юридически обоснованной концепции народовластия детерминировано не только кризисной ситуацией в мире и сложной в России, угрожающих сохранению и выживанию населения, но самой Конституцией РФ, в преамбуле которой закреплена важнейшая цель – «обеспечения благополучия и процветания России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями». Таким образом, вопросы народовластия связаны с проблемами пределов осуществления государственной власти, способами реализации государственной политики, национальной безопасности и др.

Имеющиеся подходы в исследовании народовластия не консолидированы в целостное учение, а плюрализм мнений относительно дефиниции, содержания, значимости, пределов воли народа настолько велик, что затрудняет формирование единообразной научно-теоретической концепции. Не ставя в рамках данного исследования задачу комплексного подхода к раскрытию сути народовластия, приведем определение данного понятия. Народовластие – это самоорганизация народа в целях управления своими делами посредством принятия общеобязательных решений и использования организационных механизмов и процедур, предполагающих участие в осуществлении властных функций и самого народа, и образуемых им органов.

С принятием Конституции РФ роль народа в России существенно изменилась – он стал источником государственной власти. Статья 3 Конституции РФ характеризует народ РФ в качестве носителя суверенитета; единственного источника власти; субъекта, осуществляющего власть (властвующего); субъекта, поручающего осуществление власти иным структурам. Следовательно, народовластие рассматривается как самостоятельный, сложно построенный и функционирующий объект теоретико-правового изучения. Объединение многих функциональных значений позволяет изучать данное явление в качестве важнейшего конституционного принципа, без которого остальные конституционные принципы будут малопродуктивными началами современной политико-правовой реальности. Не случайно проблема народовластия сегодня рассматривается шире, чем раньше. Она не сводится лишь к передаче государству публичной власти, а требует от государства активных положительных действий во всех сферах общественной жизни, обеспечения и защиты интересов народа, а в случае невыполнения своих обязательств – необходимости подвергнуться государству юридической ответственности.

Власть народа носит учредительный характер. Это выражается в ее верховенстве, а также в исключительном суверенном праве установить «для себя конституцию и по мере надобности изменять ее»⁷. Народ не передает государству свою власть, народ передает право властвовать, осуществлять ее постоянно и непосредственно.

Существенными чертами учредительной власти народа выступают следующие:

- учредительная власть принадлежит многонациональному народу РФ, не совпадает с учрежденными Конституцией законодательной, исполнительной и судебной властями;
- учредительная власть народа не ограничена конституционными рамками. Конституция РФ и конституционные законы могут определять лишь условия и порядок осуществления учредительной власти;
- учредительная власть осуществляется народом непосредственно, а также его чрезвычайным представителем – Конституционным Собранием, которое должно учредить (разработать проект) новую Конституцию;
- законодательная власть вправе осуществлять учредительную власть лишь в строго ограниченных пределах⁸.

Важнейшим качеством (свойством) народовластия является народный суверенитет. Следует отметить, что в литературе часто отождествляются понятия народовластия и народного

суверенитета⁹. Позволим себе не согласиться с таким подходом. Народный суверенитет выступает связующим звеном между народом и государством. Он выступает качественным организационно-политическим и функциональным признаком государства, обеспечивающим верховенство и полновластие власти народа. Соответственно любая публичная власть исходит от народа, должна осуществляться в его интересах, а сам народ вправе оценивать и контролировать эту власть.

Народный суверенитет един и неделим. Государственная власть производна от народной, поэтому и государственные, и муниципальные органы лишь осуществляют ее от имени народа, но не являются ее носителями. Не могут они претендовать и на суверенность ее осуществления. Институционально народный суверенитет обуславливает формирование и действие таких «народных» органов или «органов гражданского общества», среди которых Общественная палата РФ, различные комиссии при Президенте РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ и др.

Политико-идеологический аспект рассматриваемого явления должен отражать инструментально-аксиологическую природу народовластия. Однако в отечественной юриспруденции этому не уделяется должного внимания, в то время как народный суверенитет активно используются западными государствами в качестве основы реализации внутренней и внешней политики.

Народовластию принадлежит высшая ступень в иерархии конституционных ценностей, формализует через законодательство волю народа в качестве источника, единственной предпосылки государственной власти и государственной деятельности. Воля народа, отражая потребности людей в организации, обеспечивается посредством власти, становясь целью деятельности и объектом правоотношений.

В подтверждение сказанного обратимся к основам логической семантики. Народовластие (или власть народа) – такая единица грамматики, в которой соотношение полных, самостоятельных слов «власть» и «народ» соотносятся следующим образом. Подчинительная связь в словосочетании «власть народа» указывает на функциональную роль и значение этих взаимозависимых языковых единиц.

Двусторонняя зависимость в рассматриваемом словосочетании проявляется как отношение между терминами «власть» и «народ», выражающее значение несогласованного определения. Так, функциональная роль власти определяется как вспомогательного понятийного формообразующего элемента по отношению к народу: власть кого? (ради кого?) – для народа (ради народа). Элемент «власть» указывает на конкретную форму объективации материальной субстанции – народ.

Народ выступает соответственно как субъект властеотношений. Поэтому целеполагающее значение слова «народ» показывает, что все то, что фиксирует термин «власть», направлено и совершается ради того, что обозначается понятием «народ». Это смысловое соотношение в словосочетании «власть народа», в котором «народ» выполняет функцию цели.

Таким образом, в словосочетании «власть народа» слова соотносятся как определяемое и определяющее, где первому принадлежит «власть», а определяющим выступает «народ». Это означает, что в причинно-следственной зависимости этих категорий роль народа выражается в том, что он основное и важнейшее условие существования публичной власти. Именно материальная субстанция – народ обладает социальными, духовными свойствами, формирующими у подвластных потребность подчинения.

Следовательно, власть народа, в отличие от прочих конституционных ценностей, представляет собой не простую конкретизацию, а существенную предпосылку, юридическую возможность существования государства. Это состояние обуславливает предваряющую и предшествующую правопорядку и законности организацию публичной власти¹⁰. Следовательно, власть народа следует рассматривать в качестве ближайшей предпосылки формирования госу-

дарства. Государство в свою очередь выступает инструментом воплощения интересов народа, его суверенной воли.

В связи с этим, рассматривая народовластие в качестве ценности, следует отметить его тесную взаимосвязь с социально-юридическим определением народа, без рассмотрения которого исследование является неполным. Это еще важно и потому, что народ является источником публичной власти, формализуя и материализуя власть государственную и, как представляется, государство в целом.

В Конституции РФ термин «народ» употребляется десять раз. В сочетании с определениями «многонациональный» Конституция РФ определяет народ в качестве субъекта конституционного нормотворчества (преамбула), носителя суверенитета и единственного источника власти (ст. 3). Самоидентификация народа осуществляется посредством права на самоопределение (ч. 3 ст. 5). Материальной основой жизни и деятельности выступает природоресурсная база, которая принадлежит народу (ч. 4 ст. 9). Духовная связь и преемственность определяется правом народа на сохранение родного языка и создания условий для его изучения и развития (ч. 3 ст. 68). Государство обязано гарантировать права коренных малочисленных народов (ст. 69). И, наконец, в соответствии со ст. 82 Конституции РФ Президент РФ приносит присягу именно народу, обязуясь верно служить ему.

Системный подход позволяет говорить о широком и узком смыслах понятия «народ»¹¹. В широком смысле народ – это совокупность людей, проживающих на территории одного государства, связанных с ним через гражданство (подданство), а также имеющих общность интересов. В узком смысле под народом понимают общность людей одной национальности, имеющих свой родной язык, обычаи и традиции. Таким образом, условный «водораздел» между аспектами одного понятия можно провести через национально-культурный критерий.

Безусловно, проблема определения понятия «народ», его признаков и особенностей – важная научная проблема, которую еще предстоит решить. Однако в контексте народовластия вопрос следует ставить иначе: является ли народ не только источником власти, но и субъектом власти и субъектов конституционных правоотношений?

Это крупнейшая фундаментальная научная проблема, которую впервые ученые поставили еще в советский период¹².

Большинство авторов учебников по конституционному праву России многонациональный российский народ относят к субъектам конституционного права. Подобный подход соответствует «духу» Конституции РФ, в частности преамбуле и ст. 3 Конституции РФ.

Однако в науке конституционного права не часто речь идет о содержании конституционного статуса народа и практически отсутствует обоснование того, что народ является субъектом конституционных правоотношений. Это означало бы признание того, что народ является не только источником, но и субъектом властеотношений, обладающим конституционной правосубъектностью. Конституция РФ ни в одной статье прямо не называет народ субъектов конституционных правоотношений. Напрашивается резонный вопрос: «Почему?». Почему, являясь источником власти, народ не провозглашен в качестве субъекта правоотношений?

Критическое объяснение такой ситуации дается, в частности, В. А. Четверниним. Этот авторитетный конституционалист пишет о фиктивности и народного суверенитета, и непосредственного осуществления народом своей власти. Суверенитет, в частности, означает качество верховенства власти; этим качеством обладает государственная власть, и там, где есть государственная власть, возможен только государственный суверенитет. Если государственным суверенитетом обладает народ, то в этом случае государство и народ совпадают, либо государственный и народный суверенитет суть разные явления. В итоге автор приходит к утопичности идеи народного суверенитета и использованию ее как средства политической манипуляции в выборах¹³.

Полагаем, что уязвимой эту позицию делает концепция разделенного суверенитета, которой придерживается автор. Народный и государственный – это аспекты одного явления: суверенитета. Народный суверенитет не порождается государством, а возникает он в силу экономического, социального, духовного и прочего развития общества и впоследствии с появлением государства приобретает конституционно-правовую форму и определяет границы государственной власти. Однако следует согласиться с В. А. Четвернинным в том, что идентифицировать принадлежность народного суверенитета субъекту – народу, который, обладая им, совершает юридические значимые действия, сложно. Народный суверенитет тогда приобретает зримое очертание, когда народ осуществляет свою власть, т. е. выступает как лицо публичных правоотношений, прежде всего на референдуме и свободных выборах.

Полагаем, что суверенитет народа и народовластие, порожаемое им, перестанут восприниматься фиктивными явлениями после обоснования правосубъектности народа.

В правовой науке традиционно под конституционной правоспособностью принято понимать способность субъекта иметь конституционные права, а под конституционной дееспособностью – способность субъекта своими действиями приобретать и осуществлять конституционные права, а также исполнять конституционные обязанности¹⁴. Тем временем существенное значение имеет особый статус рассматриваемого субъекта¹⁵. Правовой статус народа отличен от правового статуса личности, коллектива, государства. В структуре правового статуса народа невозможно выделить право- и дееспособность, применительно к народу говорить о его правосубъектности без разложения на составные части.

В науке проблема правосубъектности поставлена давно, но до сих пор не разрешена. Так, ряд правоведов (например, В. Т. Кабышев, О. О. Миронов, А. В. Мицкевич и др.) полагают, что народ не обладает качествами субъекта конституционного права и является неким сакральным образованием¹⁶, иное понимание народа может повлечь принижение его социальной роли, ограничение правовыми рамками, умаление его суверенитета. Но если развивать эту идею дальше, то какому субъекту принадлежит народный суверенитет? Ведь суверенитет – это не самоцель, это качество конкретной власти, которую осуществляет конкретный субъект. Если нет субъекта, нет и не может быть соответствующей суверенной власти. В этом случае «народ» – это абстрактная юридическая категория, ценность которой для науки и тем более практики сводится к нулю.

Однако это не так, и по Конституции РФ народ находится в числе конституционных личностей. Именно поэтому преобладающим среди ученых является отношение к народу как к особому субъекту конституционного права¹⁷, осуществляющему свои права через государство и его органы и лишь иногда выступающему самостоятельно в конституционных правоотношениях.

И, наконец, пока слабо обоснованный подход, согласно которому народ – это самостоятельный субъект конституционных правоотношений, возникших между народом и государством и длящихся бессрочно. Народ участвует в организации и осуществлении власти через референдум и выборы, народную инициативу, петиции, конституционные жалобы, собрания, митинги, шествия, пикеты, забастовки, институт присяжных заседателей и др. Следовательно, народ – это персонифицированная правосубъектная личность¹⁸. Полагаем, что это перспективное исследовательское направление конституционалистам предстоит еще осмыслить.

Говоря о народной воле, нельзя гиперболизировать ее значение. Народовластие имеет известные пределы осуществления. Прежде всего это конституционные формы осуществления народовластия, через которые народ воздействует на государство и его органы. Во-вторых, конституционные права человека, которые очерчивают сферу личной свободы каждого.

В Конституции РФ формализована воля народа. Народ в качестве субъекта конституционных правоотношений участвует в законотворчестве непосредственно (через референдум,

свободные выборы) либо через своих представителей, ответственных перед народом, действующих в интересах народа. Таким образом, в Конституции РФ закреплены конкретные правовые формы и механизмы народовластия: непосредственная демократия и (или) народное представительство, ответственность депутатов перед народом, подконтрольность их народу, различные формы волеизъявления масс (митинги, пикеты, шествия и пр.), гражданство, права и обязанности личности и пр. Это юридические формы реализации воли народа, определяющие пределы народного суверенитета.

Народный суверенитет пронизывает все уровни публичной власти. Можно выделить его уровни: федеральный (многонациональный народ России), региональный (народ, или население субъекта Федерации), муниципальный (сообщества, проживающие на территории муниципального образования).

Власть народа в РФ осуществляется в трех формах:

- 1) государственной власти;
- 2) общественной власти;
- 3) власти местного самоуправления как смешанная общественно-государственная власть.

Первой по степени значения среди форм власти является государственная власть. Акты государственной власти распространяются на всех граждан, проживающих на территории ее действия, имеют общеобязательный характер. Государственную власть осуществляют либо народ в целом, либо специальная система государственных органов (органов государственной власти).

Высшим выражением непосредственного (прямого) осуществления государственной власти народом являются референдум (народное голосование) и выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти (депутатов Государственной Думы ФС РФ, законодательных собраний субъектов РФ).

Второй формой власти народа является общественная власть. Общественная власть – это власть различных объединений и коллективов граждан в отношении лиц, состоящих в этих объединениях и коллективах, а также их внутренних подразделений (политические партии, религиозные организации, а также трудовые коллективы как объединения граждан по общему месту работы).

Третьей формой власти народа в РФ является власть местного самоуправления, которая существует в городских и сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах, на внутригородских территориях городов федерального значения. Данная форма народовластия обеспечивает населению самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения, т. е. управлять своей жизнью и делами на соответствующей территории.

Конституция РФ ставит прямую демократию выше, чем представительскую. Российская система демократии предполагает, что представительские формы властвования производны от прямого народовластия, а избранные представители действуют как посредники между народом и властью. Следовательно, все модернизации системы государственного властвования призваны приближать наше общество к конституционному идеалу прямой демократии. Закономерным свидетельством этому является заявление Президента РФ по поводу расширения институтов прямой демократии, сделанное в Послании Федеральному Собранию в 2013 г. Президентское предложение выразилось в необходимости дополнения законодательного процесса еще одной стадией – «нулевого чтения» законопроекта, которую должны проходить все законопроекты (федеральные и местные), ключевые государственные решения. На этой стадии свою оценку законопроектам должен дать народ. В связи с этим началась работа над подготовкой проекта закона «Об общественном контроле»¹⁹.

Таким образом, народовластие выступает качественной характеристикой демократии, способной совершенствовать государственную организацию общества и механизм правового регулирования.

1.2. Конституционный статус Федерального Собрания – парламента Российской Федерации

Законодательную власть Российской Федерации осуществляет *Федеральное Собрание – парламент* России. Федеральное Собрание состоит из двух палат, каждая из которых имеет организационную самостоятельность, индивидуальный способ формирования, компетенцию, основания и порядок прекращения полномочий. Палаты Федерального Собрания собираются на совместные заседания лишь в случаях, прямо перечисленных в ч. 3 ст. 100 Конституции РФ. Поэтому позиционирование Федерального Собрания в качестве государственного органа весьма условно, фактически в публичных правоотношениях участвуют его палаты: Совет Федерации и Государственная Дума.

Совет Федерации является институтом *представительства субъектов РФ*. В первом созыве в его состав избиралось по два члена от каждого региона с использованием мажоритарной двухмандатной системы народного представительства; в последующем в него стали входить *ex officio* (по должности) руководители законодательных и исполнительных органов субъектов РФ. Сейчас мандатарии законодательных и исполнительных органов субъектов РФ определяются самими этими органами.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов, *представляющих в целом многонациональный народ* Российской Федерации. Длительное время половина состава депутатов Государственной Думы избиралась с использованием мажоритарной одномандатной системы относительного большинства голосов граждан, другая половина – посредством пропорционального представительства избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов и преодолевших установленный законом заградительный пункт. Сейчас Государственная Дума сформирована с использованием пропорциональной системы в полном составе. Все депутаты Государственной Думы несут публично-правовую обязанность осуществления полномочий на постоянной профессиональной основе. Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ при существенных разногласиях между ними по вопросам формирования и деятельности Правительства РФ (ст. 111 и 117 Конституции РФ).

Вместе с тем у Совета Федерации и Государственной Думы много общего по вопросам *внутренней организации* деятельности. Каждая из палат имеет председателя и заместителей председателя, структурные единицы общей и специальной компетенции. С соблюдением примерно одних и тех же процедур определяется необходимый кворум, формируется проект повестки дня, заслушиваются доклады и содоклады, открываются и закрываются парламентские дебаты, принимаются решения путем голосования. Обе палаты являются участниками *законодательного процесса* с дифференциацией статуса, полномочий и ролей не только палат Федерального Собрания, но и других субъектов законотворчества (Президента РФ на стадии промульгации законов, субъектов права законодательной инициативы при внесении законопроектов в Государственную Думу и т. п.). Каждая из палат имеет собственную *компетенцию подзаконного характера*.

Согласно ст. 94 Конституции РФ парламентом России является Федеральное Собрание, которое имеет статус государственного органа и осуществляет две основных функции: представляет многонациональный народ Российской Федерации и осуществляет законодательную власть. Данный подход не является единственным. Во многих странах парламенты являются однопалатными. В государствах с бикамеральной структурой высшего представительного органа конституция может отдавать предпочтение лишь отдельным функциям пар-

ламента либо стремиться к отражению всей их полноты, учреждать единство статуса парламента либо подчеркивать самостоятельность палат и т. п. Если бы Конституция России использовала аналогию конституционных актов зарубежных стран, формулировки ст. 94 могли быть следующими: «Законодательная власть Федерации осуществляется Советом Федерации совместно с Государственной Думой» (Австрия); «Федеральная законодательная власть осуществляется совместно Президентом Российской Федерации, Советом Федерации и Государственной Думой» (Бельгия); «Федеральное Собрание осуществляет законодательную власть государства, принимает государственный бюджет, контролирует деятельность правительства, обладает иными полномочиями» (Испания). Несмотря на отсутствие подобных формулировок в Конституции РФ, не следует отрицать совместный характер деятельности главы государства и палат парламента в законодательном процессе, а также ряд полномочий Федерального Собрания в бюджетной и контрольной сферах общественных отношений.

Принципиальную важность в исследовании феномена бикамерализма в структуре российского парламента имеет нормативное содержание частей 1 и 3 ст. 100 Конституции РФ. Согласно этим положениям палаты Федерального Собрания заседают раздельно. С формальной стороны Совет Федерации и Государственная Дума даже не вправе проводить совместные заседания. Они могут лишь «собираться совместно» для заслушивания посланий главы государства, Конституционного Суда РФ либо выступлений руководителей иностранных государств. Федеральное Собрание как таковое не имеет конституционной компетенции. Полномочия и функции парламента реализуются в компетенции его палат. В связи с этим приходится признать формальный и, по сути, совершенно нежизнеспособный характер конституционной нормы о том, что Федеральное Собрание является представительным и законодательным (ст. 94), постоянно действующим (ч. 1 ст. 99) *органом*. Фактически конституционной правосубъектностью обладают Совет Федерации и Государственная Дума как палаты Федерального Собрания. Конституционный статус Федерального Собрания выражается в *самостоятельной деятельности* палат и конституционном механизме правового регулирования их *взаимодействия*.

Система двух палат длительное время является объектом изучения конституционно-правовой науки. Так, С. А. Котляревский связывал бикамеральную структуру представительства с формой территориального устройства. Он подчеркивал, что «двойственности федеративного государства должна соответствовать двойственность в его представительстве: одна палата представляет как бы все население в совокупности, другая отдельные органические единицы, из которых состоит федеративное государство»²⁰. Чтобы верно истолковать приведенную мысль С. А. Котляревского, необходимо обратить внимание на его взгляды, связанные с формой территориального устройства. Автор всячески подчеркивал, что демаркационная линия между федеративным и унитарным государством условна, поэтому нельзя проводить четких различий между федеративным и сильно децентрализованным государством²¹. Из этого можно заключить, что двухпалатная структура парламента допустима в децентрализованных государствах (государственных образованиях) для обеспечения представительства нижестоящих территориальных единиц наряду с общим представительством народа или граждан, проживающих на соответствующей территории.

В отличие от С. А. Котляревского, В. М. Гессен был убежденным сторонником однопалатной системы и считал бикамеральную структуру «историческим пережитком, не имеющим практического политического значения»²². Несмотря на отдельные теоретические разногласия отечественных государствоведов, дореволюционный опыт народного представительства опирался на доктрину бикамерализма, что в конечном итоге прижилось и на советской почве. При этом в советской государственно-правовой мысли господствовал тезис о том, что двухпалатная структура парламента взаимосвязана с принципами национальной политики²³. С тече-

нием времени этот подход стал подвергаться определенным сомнениям, развиваться и углубляться, в том числе на основе изучения практики зарубежных стран. По мнению А. Е. Козлова, парламент любого государства имеет свои специфические черты, что обусловлено влиянием ряда разнообразных факторов. Но при этом автором отмечается следующая закономерность: «практически все» федеративные государства избрали двухпалатную структуру парламента²⁴. И. А. Конюхова выделила следующие достоинства двухпалатной организации парламента: это сочетание представительства нации с представительством регионов, оптимизация законодательного процесса, а также стабилизация государственности и политических отношений в обществе. Наряду с указанными обстоятельствами, И. А. Конюхова отмечает и такие недостатки бикамерализма, как громоздкая структура и, следовательно, значительные финансовые затраты, а также чрезмерное усложнение процедуры осуществления законодательных функций²⁵.

Действительно, двухпалатная структура усложняет законодательный процесс²⁶, однако утверждение «чем сложнее законодательная процедура, тем выше качество нормативного акта»²⁷ представляется спорным. Вообще, потребности совершенствования законодательного процесса не могут служить оправданием создания двухпалатного парламента, поскольку для этого могут быть предприняты более эффективные меры. Совершенствование законодательной процедуры суть побочный положительный эффект, достигаемый благодаря существованию двухпалатного представительного органа, но отнюдь не цель бикамерализма. Представляется, что наиболее весомым аргументом в пользу двухпалатной структуры парламента может служить лишь потребность в обеспечении представительства социальных общностей, имеющих развитую политическую организацию и определенную степень самостоятельности. При этом компетенция палат, сформированных на различных принципах, должна соответствовать этим принципам. В противном случае утрачивается взаимосвязь между внутренней структурой представительного органа, порядком формирования его составных частей, компетенцией и ответственностью.

Двухпалатная структура Федерального Собрания требует обоснования с точки зрения реализации функции народного представительства. В самом общем виде можно сказать, что Совет Федерации является представителем субъектов Федерации, в то время как Государственная Дума – мандатарием многонационального народа в целом. В этом тезисе есть много условности, потому что субъекты Федерации в совокупности составляют Российскую Федерацию. Однако если бы палаты парламента имели тождественные цели учреждения, идентичные способы формирования и произвольно разграниченную компетенцию, смысл бикамерализма объяснялся бы в основном целью воспрепятствования сосредоточению публичной власти в сфере компетенции одного представительного органа. Подобная конституционная модель имеет право на существование, однако она лишена многих важных политических компонентов. В России палаты Федерального Собрания опираются на различные цели народного представительства (политико-территориальное и общенациональное). В связи с этим выглядит обоснованным дифференцированный подход к правовому регулированию порядка их формирования, деятельности и прекращения полномочий.

С точки зрения порядка формирования палаты Федерального Собрания различаются тем, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации, в то время как Государственная Дума избирается гражданами России посредством прямых выборов. Численный состав Государственной Думы значительно превышает количество членов Совета Федерации. Палаты парламента обладают правом участия в законодательном процессе, но функции Совета Федерации здесь весьма ограничены. Совет Федерации не обладает правом первичного принятия законопроектов, он вправе лишь наравне с другими субъектами права законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104) обращаться в Государственную Думу. За

исключением случаев, предусмотренных ст. 106 Конституции РФ, Совет Федерации может воздержаться от участия в законодательной процедуре. Отказ Совета Федерации в одобрении законопроекта преодолевается квалифицированным большинством голосов в Государственной Думе. Однако палаты Федерального Собрания обладают весьма важной конституционной компетенцией подзаконного характера. Это придает дополнительный смысл бикамеральному решению конституции при определении структуры российского парламента.

Совет Федерации после вступления в силу Конституции РФ формировался путем всеобщих прямых выборов только в первом созыве. Нормы Конституции о том, что Совет Федерации является органом представительства регионов, не получили должной конкретизации в основном законе российского государства, что породило многовариантные попытки разрешения этих проблем в актах текущего законодательства.

Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» предусмотрел формирование верхней палаты российского парламента по должности из числа глав законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации. Данное решение законодателя заметно усилило конституционно-правовой статус Совета Федерации, повысило его авторитет и сыграло несомненную роль в развитии политической системы России. Однако этот механизм приводил к определенным сложностям в организации деятельности Совета Федерации, так как руководители государственных органов субъектов Федерации вынуждены были одновременно решать федеральные и региональные задачи, соединяя в своем лице и федеральную, и региональную власть.

При этом нельзя не отметить, что Совет Федерации сохранял в себе черты органа народного представительства, поскольку высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов) субъектов Федерации избирались путем прямых выборов, а председатели законодательных органов субъектов Федерации приобретали мандаты народного представительства в избирательных округах как депутаты этих органов. В последующем законодатель отказался от народно-представительного способа формирования Совета Федерации, отдав предпочтение представительству именно *органов* государственной власти субъектов Федерации (а не самих субъектов).

В конституционном праве зарубежных стран можно найти ряд примеров формирования «верхних» палат парламента, которые используют избирательную систему частично либо вовсе отказываются от применения всеобщих и равных выборов палаты (главным условием реализации народного суверенитета остается выборность «нижней» палаты). Так, в Испании от каждой провинции избирается по четыре сенатора всеобщим голосованием избирателей; в островных провинциях каждый остров или объединение островов образуют избирательный округ для выборов сенаторов. Однако дополнительно к этому в Испании автономные сообщества *назначают* по одному сенатору и еще по одному от каждого миллиона населения, проживающего на их территории. Назначение осуществляется соответствующим законодательным собранием, а при его отсутствии – высшим коллегиальным органом автономного сообщества в соответствии с его статутом, который должен обеспечивать в любом случае адекватное пропорциональное представительство (ст. 68–69 Конституции Испании).

Не менее интересен в рамках анализируемой проблематики опыт Австрии. Если Национальный совет этого государства избирается народом Федерации в соответствии с принципами пропорционального представительства, то Федеральный совет формируется Ландтагами, т. е. законодательными органами субъектов Федерации. Члены Федерального совета и их заместители избираются на основе принципа пропорционального представительства, однако не менее чем один мандат должен предоставляться партии, которая имеет второе место по числу депутатов в Ландтаге, а в случае если несколько партий имеют одинаковое число депутатов той партии, которая на последних выборах в Ландтаг заняла второе место по числу поданных голосов избирателей. При равном положении нескольких партий вопрос решается посредством жере-

бьевки. Важно подчеркнуть, что в соответствии с Конституцией Австрии члены Федерального совета не должны входить в состав Ландтага, который их делегирует, однако они должны обладать правом быть избранными в этот Ландтаг. По истечении срока полномочий Ландтага или после его роспуска делегированные им члены Федерального совета сохраняют свои функции до тех пор, пока новый Ландтаг не проведет выборы в Федеральный совет (ст. 26, 35 Конституции Австрии).

Таким образом, нельзя однозначно утверждать, что верхняя палата парламента в федеративном или децентрализованном государстве должна обязательно быть выборной. Сравнительный анализ порядка формирования верхних палат парламентов России, Испании и Австрии приводит к следующим выводам. Во-первых, назначение членов верхней палаты может сочетаться с институтом их избрания (опыт Испании). Так, в Совет Федерации могли бы избираться депутаты от субъектов Федерации и дополнительно к этому назначаться представители от органов государственной власти субъектов Федерации. Во-вторых, назначение членов верхней палаты парламента не обязательно должно осуществляться органами представительной власти субъектов Федерации (опыт Испании). Однако столь «жесткое» разграничение представителей от законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, которое приуще современному российскому конституционализму, не находит своего подтверждения в зарубежной практике государственного строительства и в определенной степени противоречит ст. 10 Конституции РФ. В-третьих, ценз несовместимости статуса члена верхней палаты парламента федеративного государства со статусом депутата законодательного органа субъекта Федерации имеет под собой практическую основу (опыт Австрии и России), хотя и является весьма спорным. Надо полагать, что подобный юридический запрет чрезмерно ограничивает права субъектов Федерации по назначению своих представителей, а также способствует назначению в верхнюю палату федерального парламента представителей от федерального центра.

Примечательно, что Государственная Дума 21 февраля 1997 г. предпринимала попытку обжаловать в Конституционном Суде Российской Федерации установленный самой же Государственной Думой порядок формирования Совета Федерации²⁸. В запросе Государственной Думы оспаривались все положения принятого ею Федерального закона, в том числе по мотивам, что именно субъекты Федерации должны определять, кто и каким образом получает статус представителей законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации в Совете Федерации. Отказав в принятии к рассмотрению этого запроса Государственной Думы, Конституционный Суд РФ указал, что обращение Государственной Думы с запросом о проверке конституционности ранее принятого ею акта, по существу, связано с отступлением от установленного способа изменения закона в действующей законотворческой процедуре, предусматривающей также участие Совета Федерации как второй палаты Федерального Собрания, и ставит под сомнение нормальное функционирование двухпалатного законодательного органа. В этом, по мнению Конституционного Суда РФ, обнаруживается стремление с помощью решения Конституционного Суда повлиять на позиции во внутрипарламентской дискуссии. Конституционный Суд РФ также отметил, что оспаривание Государственной Думой полномочий Российской Федерации по регулированию указанных вопросов не является допустимым, поскольку сами субъекты Федерации подобных требований не заявляли²⁹.

Рассматривая дело о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции РФ, Конституционный Суд РФ разрешил вопрос о *14-дневном сроке рассмотрения законопроектов в Совете Федерации*. В ч. 4 ст. 105 Конституции РФ имеется норма, согласно которой, если Совет Федерации в течение 14 дней не рассмотрел федеральный закон, акт считается одобренным данной палатой Федерального Собрания. С другой стороны, в ст. 106 Конституции РФ содержится перечень федеральных законов, которые подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Вследствие системной взаимосвязи этих норм возникла неопределенность в следующем вопросе: распространяется ли 14-дневный срок на механизм принятия федеральных законов,

которые подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации? Конституционный Суд РФ установил, что 14-дневный срок распространяется на указанные случаи, но лишь в том смысле, что Совет Федерации должен *начать рассмотрение* законопроекта и не обязан его *завершить* в течение этого времени. Причем данное толкование не распространяется на принятие других федеральных законов, которые рассматриваются по инициативе Совета Федерации и не перечислены в ст. 106 Конституции РФ³⁰.

Конституционный Суд РФ разъяснил механизм федерального законодательного процесса при официальной интерпретации нормативных положений ст. 107 Конституции РФ³¹. С формальной стороны вопрос заключался в толковании конституционных терминов «*принятый федеральный закон*» и «*установленный порядок*». По сути, основным предметом спора послужило расхождение в позициях главы государства и палат парламента по вопросу об их *действиях в законодательном процессе*.

Государственная Дума считала, что, если Совет Федерации не рассматривал федеральный закон (или отклонил, но Государственная Дума преодолела вето Совета Федерации), именно Государственная Дума несет публично-правовую обязанность направления закона Президенту РФ для подписания и обнародования. По мнению Президента РФ, направлять ему законы для промульгации должен Совет Федерации за исключением случая, когда Государственная Дума преодолела вето Совета Федерации. Наконец, Совет Федерации исходил из презумпции своего обязательного участия во всех стадиях законодательного процесса, особенно при отклонении закона президентом страны. Конституционный Суд РФ установил, что принятый федеральный закон должен *направляться* главе государства *той палатой* Федерального Собрания, в которой *завершается соответствующая стадия законодательной процедуры*. Если Совет Федерации одобрил или не рассматривал законопроект, он направляется Советом Федерации; если Государственная Дума преодолела вето Совета Федерации – Государственной Думой.

Кроме того, Государственная Дума обратила внимание на неясность в вопросе о том, можно ли считать «*отклонением*» федерального закона распространенный на практике институт его *возвращения* главой государства в парламент *без рассмотрения*? Конституционный Суд РФ установил, что мотивы принятого Президентом РФ решения об отклонении федерального закона должны быть сообщены палатам Федерального Собрания. Президент РФ может воспользоваться своим правом вето в течение определенного срока (14 дней), пропуск этого срока лишает главу государства права на отклонение федерального закона. Президент РФ обязан подписать федеральный закон, если его вето преодолено квалифицированным большинством голосов в каждой из палат Федерального Собрания³².

Однако Президент РФ обладает рядом контрольных полномочий в законодательном процессе. Если имелись нарушения порядка принятия федерального закона и эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат и само принятие закона, данный акт не является «*принятым*» по смыслу Конституции РФ. Следовательно, Президент РФ вправе *возвратить* такой законопроект, и это не будет считаться его «отклонением».

Подчеркивая безусловный характер конституционных требований к принятию федеральных законов и недопустимость фактического изменения правил по усмотрению участников законодательного процесса, Конституционный Суд РФ разъяснил следующий юридический смысл института *преодоления вето Президента РФ палатами Федерального Собрания*: во-первых, закон не может считаться одобренным Советом Федерации, если он не был им рассмотрен; во-вторых, исключается возможность преодоления неодобрения закона Советом Федерации путем повторного голосования в Государственной Думе, а также согласительной комиссии (закон должен быть одобрен в единой, ранее принятой редакции); в-третьих, если в результате повторного рассмотрения федерального закона хотя бы одна из палат не получит надлежащего

большинства для одобрения в прежней редакции или примет решение о необходимости внесения в законопроект изменений или дополнений, дальнейшее рассмотрение законопроекта возможно только в порядке *общей законодательной процедуры*³³.

Необходимость баланса конституционных полномочий государственных органов в федеральном законодательном процессе не исчерпывается взаимодействием главы государства и парламента страны. В частности, конституционной оценки потребовали нормы регламента Правительства РФ, которые наделили аппарат высшего исполнительного органа правом *возвращения субъектам права законодательной инициативы законопроектов* с указанием причин невозможности составить финансово-экономическое заключение. Конституционный Суд РФ усмотрел в этом нарушение Конституции РФ. Несмотря на правомерность института согласования с Правительством РФ законопроектов, которые требуют расходов за счет средств федерального бюджета, воля Правительства РФ (тем более его аппарата) не может блокировать право законодательной инициативы в Государственной Думе. Оспариваемая норма предоставляла высшему исполнительному органу чрезмерно широкую дискрецию и нарушала само существо конституционного права на инициативу внесения законопроектов вследствие неясности и нечеткости правового регулирования общественных отношений, лишённого законодательной основы и «смещенного» в подзаконную область до уровня регламента Правительства РФ³⁴.

Одним из принципиальных вопросов внутренней организации деятельности палат Федерального Собрания является механизм подсчета голосов и определения результатов волеизъявления парламентариев. Разрешая неопределенность в понимании конституционного термина «общее число» членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, Конституционный Суд РФ занял следующие правовые позиции. Во-первых, «общее число» – это *установленное Конституцией РФ количество парламентариев в каждой из палат* независимо от фактически избранных, тем более присутствующих на заседании представителей. Акты парламента должны воплощать интересы большинства в обществе, а не только парламентского большинства. Вакантность значительного числа депутатских мандатов ведет к утрате представительного характера парламента. Во-вторых, употребляемое в Конституции РФ словосочетание «*общее число членов Совета Федерации и Государственной Думы*» не дает оснований для нарушения правила о раздельном подсчете голосов в каждой из палат Федерального Собрания. Указание на «общее число» в этом контексте должно пониматься только в качестве «единого для обеих палат принципа определения результатов голосования». Попытки необоснованного зачета голосов одной палаты в пользу другой были заблокированы рассматриваемым актом конституционного правосудия³⁵.

В ряде постановлений и определений Конституционный Суд РФ дал оценку весьма распространенному в Государственной Думе *голосованию за отсутствующих депутатов*. Констатируя нарушения регламента палаты, Суд был вынужден признать подобную практику «обычной», вследствие чего установление неконституционности одних федеральных законов по порядку их принятия неизбежно повлекло бы за собой нуллификацию всех других актов федерального законодательства. Обнаружив это обстоятельство, Конституционный Суд РФ объявил о сохранении за собой права в будущем по данному основанию признавать федеральные законы противоречащими Конституции РФ (*de lege ferenda*), но воздержался от этого действия в настоящем (*de lege lata*). При этом Государственная Дума несет публично-правовую обязанность урегулировать порядок передачи депутатом карточки для голосования другому депутату на случаи таких экстраординарных обстоятельств, как чрезвычайные ситуации, болезнь депутата или его служебная командировка для выполнения парламентских функций³⁶.

Рассматривая вопрос о конституционности подзаконного нормативного правового акта Государственной Думы об *амнистии*, Конституционный Суд РФ подчеркнул публично-право-

вую обязанность данной палаты не допускать явных искажений целей и задач амнистии, своевременно устранять дефекты правового регулирования общественных отношений. Государственная Дума была не вправе сначала издать акт об амнистии для чрезмерно широкого круга лиц без учета тяжести совершенных ими преступлений, а затем принять новое постановление с более узким кругом амнистируемых граждан, поскольку в результате такого регулирования оказались нарушенными требования ст. 19 Конституции РФ о равенстве граждан перед законом³⁷.

Конституционный Суд РФ установил, что к компетенции Государственной Думы не относится *официальное толкование федеральных законов*. Аутентичное толкование федеральных законов Государственной Думой невозможно вследствие того, что Дума не является единственным участником федерального законодательного процесса (иначе необоснованно игнорировалась бы воля Президента РФ и Совета Федерации). Что касается делегированного официального толкования федеральных законов Государственной Думой, то это возможно лишь при наличии управомочивающей нормы в тексте Конституции РФ. В условиях же действующего конституционного регулирования единственно допустимым способом официального аутентичного толкования федеральных законов является издание нового федерального закона, интерпретирующего предыдущий законодательных акт³⁸.

В отличие от Совета Федерации, Государственная Дума подлежит роспуску Президентом РФ при возникновении между ними разногласий по вопросам формирования и деятельности Правительства РФ. Институт роспуска данной палаты главой государства в системной взаимосвязи с нормами ст. 99 Конституции РФ (Государственная Дума является постоянно действующим органом, собирается на первое заседание на 30-й день после избрания, Президент РФ вправе созвать заседание Государственной Думы в более ранние сроки, начало работы палаты нового созыва прекращает полномочия прежней) привел к неопределенности в следующем вопросе: *продолжает ли Государственная Дума осуществлять свои полномочия* до момента начала работы Государственной Думы нового созыва *после роспуска* Государственной Думы Президентом РФ?

Конституционный Суд РФ установил, что после роспуска Государственной Думы Президентом РФ палата *утрачивает право на реализацию конституционной компетенции на своих заседаниях*. Другие органы осуществлять эти полномочия также не вправе, поскольку смысл конституционного института роспуска Государственной Думы заключается в удерживании Президента РФ и парламента от необоснованных конфликтов, а при их возникновении – в обеспечении своевременного формирования Правительства РФ или продолжения его функционирования вопреки выраженному недоверию со стороны парламента. После роспуска акты Государственной Думы утрачивают свою легитимность³⁹.

1.3. Правовой статус законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов РФ

Правовое регулирование организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ опирается на нормативные положения ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, согласно которой «система органов государственной власти» субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с «основами конституционного строя» и «общими принципами» данной организации, установленными федеральным законом. Приведенное конституционное положение можно истолковать многозначным образом. Термин «система органов государственной власти» интерпретируется в узком и широком значениях, на что правомерно указал Конституционный Суд РФ при разрешении близкого по смыслу дела о толковании конституционных положений о «системе» и «структуре» федеральных органов

исполнительной власти⁴⁰. Самостоятельность субъектов Федерации по определению «системы органов» может пониматься как самое общее конституционное установление (виды органов, общие основы их формирования и т. д.) либо в качестве конституционной гарантии сравнительно широких дискреционных полномочий субъектов РФ (компетенция, внутренняя организация, процедуры деятельности, основания досрочного прекращения полномочий и т. д.). В любом случае законодательные органы субъектов РФ при регулировании данных общественных отношений связаны Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Вне требований этих и ряда других нормативных правовых актов субъекты Федерации обладают весьма широкой сферой самостоятельного усмотрения. При этом важное значение имеет позиция федерального законодателя о степени подробности регулирования общих принципов организации законодательных органов субъектов Федерации. В настоящее время наблюдается тенденция к расширению регулятивного воздействия федерального законодательства, ввиду которой конституциям (уставам) и законам субъектов Федерации отводится все меньшая роль в реализации ч. 1 ст. 77 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ сравнительно редко квалифицирует подобную практику как неправомерное федеральное вмешательство.

Законодательный орган субъекта РФ является постоянно действующим, высшим и единственным органом законодательной власти. Субъектом Федерации самостоятельно определяется его наименование, структура, численный состав депутатов. В большинстве случаев региональные органы народного представительства имеют однопалатную структуру. Однако это не препятствует ряду субъектов Федерации отдавать предпочтение бикамерализму, способствующему представительству городских округов, муниципальных районов, других муниципальных образований или административно-территориальных единиц. В федеральном законодательстве встречаются многочисленные оговорки на случаи, когда в субъектах РФ установлена двухпалатная структура органа законодательной (представительной) власти.

Формирование законодательных органов субъектов РФ в советский период истории осуществлялось на основе мажоритарной системы относительного большинства. Сама по себе возможность баллотировки списков кандидатов, выдвигаемых политическими партиями, исключалась вследствие монопольного положения КПСС и ряда идеологических соображений. В настоящее время складывается более разнообразная практика. Так, в Оренбургской области была установлена избирательная система, основанная на сочетании одномандатных и многомандатных избирательных округов. При 47 мандатах образовывалось 33 округа: 24 одномандатных, шесть двухмандатных, один трехмандатный и два четырехмандатных. Давая оценку этой системе мажоритарных выборов, Конституционный Суд РФ установил, что само по себе сочетание одномандатного и многомандатного представительства не противоречит Конституции РФ. Однако требуется нормативное определение объективных критериев отнесения той или иной территории к избирательному округу, и должно быть обеспечено равенство активного избирательного права⁴¹. Вследствие нарушений этих требований конкретная избирательная система Оренбургской области была признана противоречащей Конституции РФ⁴².

Республика Татарстан в свое время предпочла следующую модель формирования регионального органа народного представительства. Однопалатный парламент состоял из двух частей: 67 депутатов избиралось по территориальным округам для работы на постоянной основе; 63 депутата – по административно-территориальным округам для работы на непостоянной основе. Причем часть парламента (из числа работающих на постоянной основе) имела самостоятельную, в том числе законодательную компетенцию. На пленарном заседании парламента разрешались наиболее важные общественно-политические проблемы (принятие конституции, утверждение бюджета). Вопрос о том, какие административно-территориальные

единицы должны быть представлены в парламенте, определялся не республиканской конституцией и даже не региональным законом: данная компетенция возлагалась на избирательную комиссию республики.

Правовая позиция Конституционного Суда РФ по указанной проблеме оказалась во многом аналогичной предыдущему случаю. Сам по себе смешанный механизм представительства территориальных округов и административно-территориальных единиц не противоречит Конституции РФ. Однако конкретная модель формирования регионального парламента в Республике Татарстан не соответствует Конституции РФ, поскольку в республике не обеспечено равенство депутатов в правах и наблюдается дробление единой парламентской компетенции на полномочия частей депутатского корпуса⁴³.

В Вологодской области законодатель предусмотрел необходимость образования избирательными объединениями 17 региональных групп с небольшой численностью кандидатов в каждой из них. Выбытие всех кандидатов хотя бы одной группы влекло за собой отказ либо аннулирование регистрации кандидатов, выдвинутых в других региональных группах, в конечном итоге лишение пассивного избирательного права. Главная особенность избирательной системы Вологодской области по сравнению с другими субъектами РФ заключалась в чрезмерном количестве региональных групп. Конституционный Суд РФ усмотрел в этом нарушение Конституции РФ вследствие завышенных законодательных требований и необоснованных санкций, связанных с лишением пассивного избирательного права⁴⁴.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ч. 4 ст. 4) в настоящее время требует, чтобы не менее половины состава законодательного органа субъекта РФ формировалось бы на основе пропорционального народного представительства. При этом депутаты, избранные в составе списков кандидатов от политических партий, несут обязанность вхождения в соответствующие фракции. Депутаты, избранные в мажоритарных избирательных округах, обладают правом вхождения в данные фракции, но не обязаны этого делать и не вправе учреждать собственные фракции (они обладают правом формирования депутатских объединений, не имеющих статуса фракции).

Срок полномочий депутатов законодательного органа субъекта РФ одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и не может превышать пять лет. Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом субъекта РФ. Законодательный орган самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности. Законодательный орган является правомочным, если в его состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов. Правомочность заседания данного органа определяется законом субъекта РФ, однако заседание не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов. Правомочное заседание проводится не реже одного раза в три месяца.

После принятия Конституции РФ 1993 г. и до введения в действие Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» наблюдалось свободное конституционное (уставное) правотворчество субъектов РФ. Опираясь на конституционную норму о праве субъектов РФ самостоятельно определять систему органов государственной власти (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ), регионы демонстрировали разнообразный опыт конституционного (уставного) моделирования. В конечном итоге это оказало влияние на практику конституционного правосудия и нашло выражение в ряде его правовых позиций. Предметом федерального конституционного контроля явился значительный массив норм конституций

(уставов) *Республики Алтай*⁴⁵, *Алтайского края*⁴⁶, *Читинской*⁴⁷ и *Тамбовской областей*⁴⁸. Их можно сгруппировать следующим образом.

1. Проверка компетенции законодательных (представительных) органов субъектов РФ. Конституционный Суд РФ посчитал допустимой следующую компетенцию региональных органов народного представительства: регулирование порядка образования внебюджетных и валютных фондов, пользования кредитами на хозяйственные и социальные цели; утверждение схемы управления субъектом РФ; установление порядка организации и деятельности региональной исполнительной власти; утверждение по представлению высшего должностного лица субъекта РФ планов и программ социально-экономического развития, регионального бюджета и отчета о его исполнении.

Само по себе участие законодательного (представительного) органа субъекта РФ в формировании исполнительной власти также не противоречит Конституции РФ. Однако важно, каким именно образом это осуществляется. В качестве противоречащих конституционному принципу разделения властей признавались полномочия региональных парламентов по утверждению внутренней структуры региональных органов исполнительной власти, назначению большинства их руководителей, выражению им недоверия и отстранению от должности. Конституционный баланс полномочий ветвей власти в субъектах РФ нарушается, если высшее должностное лицо субъекта РФ лишено возможности освободить от должности чиновника исполнительной власти без согласия регионального парламента. Однако это не препятствует, например, согласованию с законодательным (представительным) органом субъекта РФ назначения первых заместителей высшего должностного лица субъекта РФ.

В конституциях (уставах) субъектов РФ, помимо воли федерального законодателя, запрещается вводить согласование назначения федеральных судей, должностных лиц федеральных судов, руководителей территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти. Такие назначения могут согласовываться с законодательными (представительными) органами субъектов РФ в силу предписаний *федеральных законов*, однако решения представительных органов субъектов РФ не являются окончательными и не могут препятствовать федеральным органам самостоятельно осуществлять принадлежащую им компетенцию.

2. Конституционный контроль законодательной процедуры в субъектах РФ. Конституционный Суд РФ установил, что конституцией (уставом) субъекта РФ нельзя ввести норму о подписании региональных законов председателем законодательного (представительного) органа субъекта РФ, так как это составляет исключительную компетенцию высшего должностного лица субъекта РФ. Закон есть акт единой государственной власти, он не может позиционироваться в качестве исключительно парламентского документа. Кроме того, отлагательное вето высшего должностного лица субъекта РФ создает дополнительные гарантии защиты от законодательных ошибок в региональном правотворчестве.

3. Проверка конституционности *порядка формирования и прекращения полномочий государственных органов субъектов РФ*. Проверая допустимость нормы устава субъекта РФ о том, что деятельность регионального парламента не может быть приостановлена или прекращена каким-либо государственным органом, кроме самого регионального парламента, Конституционный Суд РФ отметил факт отсутствия в Конституции РФ прямых указаний на право федеральных государственных органов прекращать или прерывать деятельность законно избранных представительных органов субъектов РФ в силу презумпции законности их деятельности. Однако высшее должностное лицо субъекта РФ при определенных условиях может быть наделено правом роспуска законодательного (представительного) органа субъекта РФ в целях реализации конституционного принципа разделения властей (ст. 10 Конституции РФ).

При рассмотрении дела о проверке конституционности Устава (Основного Закона) Алтайского края Конституционный Суд РФ установил, что закрепление в конституции (уставе) субъекта РФ абстрактной возможности отстранения от должности высшего должностного лица

субъекта РФ на основании решений судов, подтверждающих наличие фактов грубого нарушения Конституции РФ и законов, противоречит Конституции РФ ввиду неопределенности признаков указанных нарушений⁴⁹. Однако в более позднем акте конституционного контроля Суд уточнил данную правовую позицию применительно к регулированию этого механизма на уровне федерального закона. Если основания и процедуры досрочного прекращения полномочий государственных органов субъектов РФ являются сбалансированными и применяются в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами, несмотря на отсутствие разрешающих норм в Конституции РФ, это не может рассматриваться в качестве конституционного правонарушения⁵⁰.

Исполнение председателем законодательного органа субъекта РФ своих обязанностей после проведения новых выборов и до избрания председателя этого органа нового созыва, по мнению Конституционного Суда РФ, также противоречит Конституции РФ, поскольку приводит к незаконному продлению фактического срока его легислатуры на неопределенный срок.

4. Контроль *механизма взаимодействия государственных органов субъектов РФ*. Конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты РФ в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений ветвей власти. При этом исполнительная власть не может быть поставлена в подчиненное положение по отношению к представительному органу. Установление в конституции (уставе) субъекта РФ публично-правовой обязанности высшего должностного лица субъекта РФ ежегодно представлять доклад о своей деятельности региональному законодательному собранию было признано противоречащим Конституции РФ в той мере, в какой им вводилась *общая подотчетность* исполнительной власти перед законодательным органом *по всем вопросам* ее компетенции. Сама по себе обязанность исполнительной власти отчитываться в установленном порядке по определенным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон. Однако законодатель не может неограниченно расширять полномочия представительных органов субъектов РФ, лишая исполнительную власть надлежащей самостоятельности. Подотчетность и подконтрольность не могут быть установлены в качестве общих принципов взаимоотношений представительной и исполнительной власти. Соответствующая компетенция народного представительства должна быть определена исчерпывающим образом.

Конституционный Суд РФ первоначально высказался против *избрания (назначения) высших должностных лиц субъектов РФ решениями региональных парламентов*⁵¹. В последующем данная правовая позиция была пересмотрена. Суд подчеркнул, что положения Конституции РФ проявляют свое регулятивное воздействие непосредственно и через конкретизирующие Конституцию РФ нормы законов. Правовое регулирование общественных отношений развивается в социально-историческом контексте. Вслед за этим правовые позиции Конституционного Суда РФ могут не только *уточняться*, но и *изменяться*. Федеральный закон о наделении полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ решениями законодательных (представительных) органов субъектов РФ по представлению Президента РФ не противоречит Конституции РФ, поскольку не все органы государственной власти субъектов РФ должны быть выборными (главное – выборность законодательных органов). В силу того, что высшие должностные лица субъектов РФ входят в систему исполнительной государственной власти, такой механизм их формирования будет способствовать большей субординации по отношению к Президенту РФ⁵².

Примечательно, что до пересмотра федеральным законодателем порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» существовала норма о недопустимости

замещения указанной должности более двух сроков подряд (федеральный запрет вступал в силу с 19 октября 1999 г.). Конституционный Суд РФ установил, что если в законодательстве субъектов РФ по состоянию на 19 октября 1999 г. таких ограничений не было, первым сроком при исчислении сроков полномочий высшего должностного лица субъекта РФ должен считаться срок, на который данное лицо было избрано после 19 октября 1999 г. Если же в региональном законодательстве подобные ограничения вводились в порядке опережающего нормотворчества, порядок исчисления сроков определялся законодательством субъектов РФ (либо исчисление срока продолжалось, либо оно начиналось после вступления в силу федерального запрета). Результатом такой интерпретации законодательства стало фактическое санкционирование Конституционным Судом РФ возможности избрания высших должностных лиц субъектов РФ на третий и даже четвертый сроки подряд⁵³.

Одним из наиболее крупных нововведений Конституции РФ 1993 г. явилось официальное признание права не только республик, но и других субъектов РФ на *законодательную деятельность*. Право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ в силу федерального закона принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта РФ, представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта РФ право законодательной инициативы может быть предоставлено иным лицам. Законопроекты, внесенные в законодательный орган высшим должностным лицом субъекта РФ, рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке. Законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта РФ, рассматриваются законодательным органом по представлению высшего должностного лица субъекта РФ либо при наличии его заключения.

Конституция (устав) субъекта РФ принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов; законы субъекта РФ – большинством голосов от установленного числа депутатов, если иное не предусмотрено федеральным законом; постановления законодательного органа – большинством голосов от числа избранных депутатов, если иное не предусмотрено федеральным законом.

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. После принятия законы субъекта РФ направляются для обнародования высшему должностному лицу субъекта РФ, которое обязано обнародовать данный правовой акт либо его отклонить. В случае отклонения высшим должностным лицом закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Закон, одобренный в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен высшим должностным лицом.

Получив возможность регулирования общественных отношений посредством нормативных правовых актов особой юридической силы, многие края, области, города федерального значения и автономные образования истолковали это как отсутствие каких-либо правоограничений со стороны федерального центра в отношении регионального правотворчества. С другой стороны, некоторые федеральные органы и должностные лица долго не могли «смириться» с появлением нового уровня законодательного регулирования, всячески принижали значение законодательных актов субъектов РФ, отводили им периферийную роль и, как следствие, оспаривали их конституционность.

Рассматривая дело о соответствии Конституции РФ гражданско-процессуального законодательства и законодательства о прокуратуре, Конституционный Суд РФ установил *особый правовой механизм проверки конституций (уставов) субъектов РФ на предмет их соответствия правовым актам более высокой юридической силы*. В силу того, что соответствие конституций (уставов) субъектов РФ федеральным законам невозможно проверить без контроля их субординации по отношению к Конституции РФ, судебная проверка юридической допусти-

мости норм конституций (уставов) субъектов РФ составляет *исключительную компетенцию Конституционного Суда РФ*⁵⁴. Тем самым была заблокирована возможность дисквалификации положений конституционных (уставных) актов субъектов РФ как в ординарных юрисдикционных инстанциях, так и в высших судах общей и арбитражной юрисдикции.

Близкая правовая позиция характерна для результатов проверки конституционности законодательства о прокуратуре в части права прокуратуры на обращение в суд общей юрисдикции с требованием о признании *недействительным закона субъекта РФ* и права судов общей юрисдикции разрешать такие категории дел. Конституционный Суд РФ разграничил понятия «*недействительного*» и «*недействующего*» закона субъекта РФ. Суд общей юрисдикции вправе проверять закон субъекта РФ на предмет его соответствия федеральному законодательству, если этим не затрагивается вопрос о его конституционности. Неконституционность регионального закона влечет его *недействительность*, однако установить данный факт может только Конституционный Суд РФ. Суд общей юрисдикции вправе лишь подтвердить недействительность закона субъекта РФ со ссылкой на правовые позиции Конституционного Суда РФ. В отличие от недействительности признание регионального закона *недействующим* допускается по воле суда общей юрисдикции вследствие противоречия данного акта федеральным законам. Таким образом, суды общей юрисдикции могут признавать законы субъектов РФ недействующими, но не вправе признавать их недействительными⁵⁵.

Несмотря на указанные особенности механизма проверки конституционности и законности учредительных и законодательных актов субъектов РФ, многие региональные законы содержали чрезмерные и недопустимые правоограничения, противоречили ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Подобные факты блокировались практикой конституционного правосудия. Так, в ряде законов субъектов РФ вводились ограничения *свободы передвижения и поселения*: фискальный платеж; специальное разрешение в пределах квот; платные лицензии на право приглашения иногородних специалистов; исчерпывающий перечень категорий граждан. Конституционный Суд РФ высказался однозначно против такого подхода. Регистрация по месту жительства граждан может быть только уведомительной. Субъекты РФ обладают весьма ограниченной компетенцией в регулировании отношений миграции. Кроме того, реализация свободы поселения не может ставиться в зависимость от уплаты налога или сбора; налогообложение не должно приводить к парализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, нарушать саму суть того или иного права или свободы⁵⁶.

В частности, не является конституционным введение регионального фискального сбора «на компенсацию затрат бюджета по развитию инфраструктуры населенных пунктов и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, прибывающих на постоянное жительство» в соответствующий субъект РФ⁵⁷.

Аналогичным образом Конституционный Суд РФ признал противоправность ограничений в региональном законодательстве *права на свободу и личную неприкосновенность*. Оспоренный в Суде законодательный акт Республики Мордовия о чрезвычайных мерах по борьбе с преступностью предоставлял министерству внутренних дел субъекта РФ право задержания в административном порядке по согласованию с прокурором членов организованных преступных групп сроком до 30 суток. Примечательно, что республиканский законодатель мотивировал эту позицию административно-правовой природой института задержания (напомним, что административное законодательство относится к совместному ведению России и ее субъектов). Конституционный Суд РФ установил, что оспариваемая норма не может считаться административно-правовой. Принадлежность лица к организованной преступной группе устанавливается в порядке уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Административное задержание не применяется в производстве по делам о преступлениях⁵⁸.

При рассмотрении дела о проверке конституционности законодательства города Москвы *о платном землепользовании* Конституционный Суд РФ установил противоправность нормы, согласно которой гражданам-домовладельцам, постоянно зарегистрированным в принадлежащих им на праве собственности домах, предоставлялось право пожизненного наследуемого владения земельными участками по определенным нормам, а сверх указанных норм – только в аренду. Суд подчеркнул, что понятие «предоставление земельного участка» распространяется на два различных случая: во-первых, первичное получение земельного участка; во-вторых, перерегистрацию права владения и пользования земельными участками для граждан, которые проживают в домах, принадлежащих им на праве собственности (именно это имело место в деле заявителей). В силу того, что переоформление прав (второй случай) квалифицировалось как первичное предоставление земельных участков (первый случай), в данном субъекте РФ вследствие действия оспариваемой нормы создавались условия для злоупотреблений, противоречивой правоприменительной практики и нарушения равенства граждан перед законом. В конечном итоге Суд установил, что законодатель субъекта РФ не может вводить предельные нормы предоставления земельных участков на праве пожизненного наследуемого владения для граждан, которые уже обладали данными участками на других вещных правах⁵⁹.

Допустимость регионального законодательства *о рекламе* проверялась Конституционным Судом РФ применительно к оценке федерального закона, не упомянувшего законодательство субъектов РФ в качестве одного из источников регулирования соответствующих отношений. Суд установил, что смысл оспариваемой нормы не может быть уяснен вне связи с предметом регулирования, целями и сферой применения данного законодательного акта. Оспариваемая норма не противоречит Конституции РФ в той мере, в какой охватывает предметы ведения Российской Федерации (в частности, гражданско-правовые отношения и правовые основы единого рынка). При этом использование общеправового классификатора отраслей законодательства в качестве инструмента определения принадлежности правовых вопросов к той или иной отрасли законодательства не является допустимым. Однако в силу того, что рекламная деятельность является объектом комплексного нормативно-правового воздействия, субъекты РФ вправе осуществлять ее законодательную регламентацию в части, не отнесенной к ведению Российской Федерации⁶⁰.

Полномочия законодательного органа субъекта РФ могут быть прекращены досрочно в случаях: во-первых, самороспуска; во-вторых, роспуска высшим должностным лицом субъекта РФ; в-третьих, вступления в силу решения суда о неправомерности состава депутатов (в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий); в-четвертых, роспуска Президентом РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа в случае принятия им нормативного правового акта, противоречащего правовым актам более высокой юридической силы, если такие противоречия установлены судом, а законодательный орган не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения. Также высшее должностное лицо субъекта РФ вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа, если вступившим в силу решением суда установлено, что избранный в правомочном составе законодательный орган в течение трех месяцев подряд не проводил заседания.

Если судом установлено, что законодательным органом субъекта РФ принят нормативный правовой акт, который противоречит правовым актам более высокой юридической силы, а законодательный орган в течение шести месяцев (либо в течение иного предусмотренного решением суда срока) не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного органа от принятия мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации и законодательством пол-

номочий 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*. Если в течение трех месяцев со дня вынесения предупреждения законодательный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент РФ вправе распустить законодательный орган субъекта РФ.

Раздел 2

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПАЛАТ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Конституционно-правовой механизм формирования Совета Федерации: тенденции и перспективы развития

Становлению и развитию Российской Федерации как демократического и правового государства способствовал целый ряд организационных и институциональных трансформаций, кардинально изменивших политическую и правовую системы нашего общества. Важную роль в данном процессе сыграло формирование системы представительных органов, основанной на конституционном принципе народовластия, что позволяет говорить о существовании в России основ парламентаризма как необходимого условия демократического государственного управления.

С момента своего зарождения и вплоть до сегодняшних дней функционирование парламентских институтов подвергается постоянной модернизации в целях совершенствования организационно-процессуальных вопросов их деятельности для более эффективного представительства интересов населения и повышения качества принимаемых нормативных правовых актов. Поиск оптимальной модели организации парламентских структур в большей степени затронул Совет Федерации Федерального Собрания РФ. До сих пор ведутся активные дебаты и в научной сфере, и в среде самих политиков относительно проблемы формирования данного органа.

Во многом открытость и дискуссионность этого вопроса предопределяются правовой природой верхней палаты российского парламента и достаточно абстрактной конституционной трактовкой механизма ее организации. Кроме того, Конституция РФ не устанавливает конкретных квалификационных требований к самим кандидатам в члены Совета Федерации, что также вносит неопределенность в регламентацию данного предмета. Отсюда законодателю предоставлено практически неограниченное право самостоятельного установления в законе, предусматривающем порядок формирования этой палаты, основных условий, участников, обстоятельств и процедур, задействованных в данном процессе.

Наличие двухпалатной структуры национального парламента обусловлено рядом факторов, в числе которых наиболее важными следует признать федеративное устройство территории Российской Федерации, что детерминирует необходимость более эффективного представительства субъектов РФ, а также потребность повышения качества принимаемых законов, что также обуславливает их многоуровневое обсуждение и прохождение. Как отмечают Е. В. Колесников и Д. В. Пажетных, «предназначение Совета Федерации состоит в обеспечении представительства интересов российских субъектов при принятии законодательных актов, реализации системы сдержек и противовесов внутри самого парламента, предотвращении принятия недостаточно взвешенных решений, осуществлении контроля за качеством принимаемых законодательных актов»⁶¹.

Смысл ч. 2 ст. 95 Конституции РФ, предусматривающий вхождение в Совет Федерации двух представителей от каждого субъекта: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти, определяет конституционно-правовую природу данной палаты как органа представительства региональных интересов. Наделение Совета Федерации

правом законодательной инициативы и его участие в законотворческом процессе наряду с Государственной Думой как полноправного субъекта позволяет ему отстаивать потребности территорий на федеральном уровне. Поэтому очень важно обеспечить такой порядок формирования Совета Федерации, при котором в процессе дальнейшего функционирования данного органа представительство интересов субъектов РФ было максимально эффективным.

Ретроспективный исторический анализ реформирования организационных условий и механизма организации Совета Федерации позволяет говорить о том, что законодатель своими действиями стремился, во-первых, профессионализировать его состав, а во-вторых, реализовать региональную представительную компоненту, заложенную в основу его конституционно-правовой природы.

Первый созыв Совета Федерации был сформирован с отступлением от конституционной формулы ст. 95 и предполагал прямое избрание населением его членов на основе мажоритарной системы по двухмандатным избирательным округам, образуемым в рамках административных границ субъектов Федерации. Кандидатов в Совет Федерации выдвигали группы избирателей и избирательные объединения. Такая процедура объяснялась тем, что выборы в Совет Федерации проводились одновременно с принятием Конституции РФ 12 декабря 1993 г., а потому до вступления ее в законную силу отсутствовала необходимая конституционная основа. Первоначальный порядок формирования Совета Федерации был регламентирован Указами Президента РФ от 11 октября 1993 г. № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и от 6 ноября 1993 г. № 1846 «Об уточнении Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и Положения о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году». Кроме того, «заключительные и переходные положения» Конституции РФ 1993 г. прямо устанавливали, что Совет Федерации первого созыва избирается прямыми выборами только на два года, а депутаты Совета Федерации осуществляют свои полномочия на непостоянной основе. В условиях коренной трансформации политической системы и отсутствия необходимой нормативной правовой базы это был наиболее логичный и удобный вариант формирования верхней палаты парламента. Тем более что за 2 года работы данного органа были приняты важные базовые законы, охватывающие практически все сферы общественной жизни, а также постановления, определившие основные организационно-правовые начала функционирования данного органа.

Важным этапом развития Совета Федерации стал принятый в 1995 г. Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁶², который устанавливал, что в него входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: глава законодательного (представительного) и глава исполнительных органов государственной власти, по должности. Таким образом, оказалось, что все 178 членов Совета Федерации совмещали исполнение обязанностей в палате федерального парламента с обязанностями в соответствующем субъекте Российской Федерации. Конечно, такой механизм формирования не содействовал профессионализации состава палаты парламента, а, наоборот, возлагал дополнительные полномочия на тех людей, которые уже были обременены серьезными должностными обязанностями и в которых в первую очередь нуждались на местах. Однако если говорить об эффективности представительства региональных интересов, следует признать, что такое формирование палаты бесспорно этому способствовало, так как в Совете Федерации заседали люди, не понаслышке знакомые с проблемами субъектов РФ.

Сложность совмещения широких обязанностей на федеральном и региональном уровнях и необходимость осуществления полномочий членов Совета Федерации на постоянной основе стали доминантными причинами, повлекшими внесение изменений в порядок формирования данной палаты. В 2000 г. был принят новый Федеральный закон от 5 августа 2000 г.

№ 11Э-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁶³, в соответствии с которым палата состояла из представителей, избранных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации или назначенных высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Срок полномочий таких представителей определяется сроком полномочий органов, их избравших или назначивших, однако полномочия представителей могли быть прекращены досрочно избравшим (назначившим) его органом в том же порядке, в котором был избран (назначен) член Совета Федерации. Законом были установлены дополнительные требования к кандидатам. Так, членом Совета Федерации мог быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией РФ правом избирать и быть избранным в органы государственной власти.

Кандидатуры для избрания представителя в Совете Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации вносились на рассмотрение этого органа его председателем, а в двухпалатном законодательном (представительном) органе – поочередно председателями палат. При этом группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов могла внести альтернативные кандидатуры. Решение об избрании представителя от законодательного (представительного) органа принималось тайным голосованием и оформлялось постановлением указанного органа, а двухпалатного законодательного (представительного) органа – совместным постановлением обеих палат.

Решение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации оформлялось указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Указ (постановление) в трехдневный срок должен был направляться в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и вступал в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного (представительного) органа две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя.

Такой порядок формирования Совета Федерации также нельзя охарактеризовать однозначно положительно. С одной стороны, данный механизм позволил организовать постоянный профессиональный состав палаты. С другой стороны, практика использования этого подхода показала, что в Совет Федерации зачастую стали делегироваться люди, абсолютно чуждые нуждам и интересам отдаленных регионов, а все чаще представлять различные субъекты РФ выдвигались представители Москвы и Санкт-Петербурга. Соответственно сама палата потеряла свой изначальный смысл – способствовать продвижению региональных интересов.

Изменения, внесенные в данный закон в 2011 г., должны были способствовать восстановлению утраченной конституционно-правовой природы палаты, а также обеспечить равное представительство региональных интересов и тесную связь членов Совета Федерации с субъектами, делегировавшими их в федеральный представительный орган. Так, были установлены более жесткие требования к кандидатам в члены Совета Федерации. В соответствии с новым законом это могли быть только:

а) депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ, входивший в качестве кандидата в депутаты в региональную группу кандидатов федерального списка кандидатов, соответствующую субъекту Российской Федерации или части территории субъекта Российской Федерации либо соответствующую группе субъектов Российской Федерации;

б) депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) депутат представительного органа муниципального образования, расположенного на территории субъекта Российской Федерации.

Избранный (назначенный) член Совета Федерации был обязан в установленный законом срок сложить полномочия депутата Государственной Думы, депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутата представительного органа муниципального образования.

Таким образом, Совет Федерации стал фактически избираться населением субъектов РФ с использованием косвенных выборов.

В 2012 г. был принят кардинально новый федеральный закон, инициированный Президентом РФ и прошедший широкое общественное обсуждение⁶⁴. Принципиальной новеллой данного закона стало четкое установление, что Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу. Это достаточно логичная формулировка, которая усиливает правовой акцент на региональную природу данного органа.

В значительной степени претерпели изменения требования, предъявляемые к кандидатам в члены Совета Федерации. Исходя из анализа норм данного Федерального закона, можно выделить две группы требований:

1) общие, т. е. общепринятые цензы, широко используемые в избирательном законодательстве и применяемые ко всем кандидатам независимо от субъекта (органа или должностного лица), выдвигающего их в состав Совета Федерации;

2) специальные (профессиональные), выражающиеся в дополнительных (к общим требованиям) условиях, предъявляемых к кандидатурам в прямой зависимости от субъектов, выдвигающих их в состав Совета Федерации.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

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

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