

ОБРАЗОВАНИЕ

О. Н. Булаков, И. Н. Рязанцев

Парламентское право России

Курс лекций



ЮСТИЦ  ИНФОРМ

ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО РОССИИ

КУРС ЛЕКЦИЙ

О.Н. БУЛАКОВ, И.Н. РЯЗАНЦЕВ

**Под общей редакцией
заведующего кафедрой государственно-правовых дисциплин
Московского гуманитарного университета, руководителя
научной школы сравнительного правоведения,
доктора юридических наук
О.Н. БУЛАКОВА**

Булаков Олег Николаевич

Заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Московского гуманитарного университета, доктор юридических наук. Специалист в области конституционного и парламентского права. Руководитель научной школы сравнительного парламентаризма на указанной кафедре.

Имеет более 60 публикаций по парламентскому праву.

Рязанцев Иван Николаевич

Начальник отдела департамента по работе с органами государственной власти ОАО "Банк Москвы", помощник депутата Государственной Думы, кандидат юридических наук. Специалист в области конституционного и парламентского права.

Активный участник научной школы сравнительного парламентаризма. Имеет около 20 публикаций в отечественных и зарубежных коллективных изданиях.

Рецензенты:

Гошуляк В.В., доктор юридических наук.

Комарова В.В., доктор юридических наук.

Лекция 1. Парламентаризм в системе государственной власти

Государственная власть представляет собой систему особых общественных отношений и деятельности государственных органов, которая осуществляется посредством установленных законом форм и методов и направлена на создание демократического режима в обществе, защиту прав и свобод человека и гражданина и обеспечение эффективного государственного управления и контроля. Это власть государства, имеющего конкретные цели, функции и правовые средства воздействия на общественные отношения. Разнообразные и многочисленные функции государства обуславливают наличие как специальных органов государства, так и применяемых ими специальных форм и методов воздействия на общество, на само государство, на граждан, благополучие и безопасность которых составляют основную цель государственной деятельности.

Функции государственного управления присущи всем государствам. Вопрос о функциях государства и государственного управления не лишен спорных моментов ^{<1>}. Однако ученые пришли к общему мнению: функции государства реализуют все государственные органы, составляющие единую государственную власть. В рамках этого единства сохраняются различия в методах и формах реализации функций, а следовательно, выделяются в самостоятельные виды государственной деятельности, отличающиеся специфическим назначением, особыми субъектами - государственными органами (государственными служащими), способами реализации государственных функций.

^{<1>} См., например: Аржанов М.А. Государство и право в их соотношении. М., 1960; Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979; Бачило И.Л. Функции органов управления (Правовые проблемы оформления и реализации). М., 1976. С. 23, 44; Каск Л.И. Функции и структура государства. Л., 1969; Манов Г.Н. Советское общенародное государство: Цели, задачи, функции. М., 1978; Черноголовкин А.Т. Теория функций социалистического государства. М., 1970.

Центральное место в вопросах государственного управления занимает принцип разделения властей. Целью теории разделения властей является создание эффективного механизма функционирования государственных органов, обеспечение безопасности граждан от произвола и злоупотреблений властей, политических свобод.

Надо признать, что функции государства взаимосвязаны и, следовательно, невозможно провести жесткие границы между ветвями власти. Однако необходимо определить полномочия, относящиеся к исключительной компетенции той или иной ветви власти.

Равновесие властей сохраняется благодаря ключевой составляющей принципа разделения властей - системе сдержек и противовесов.

В соответствии с концепцией разделения властей первое место среди ветвей государственной власти принадлежит представительной (законодательной) власти. Исполнительная и судебная ветви власти хотя и имеют свою сферу деятельности, но действуют от имени и во исполнение закона.

Следует отметить, что определения ветви власти, представительной (законодательной) в частности, в современной российской науке, несмотря на обилие исследований органов представительной власти и принципа разделения властей, дано не было. Вместе с тем представительная (законодательная) власть осуществляется прежде всего общегосударственным представительным органом, а в субъектах федерации, в автономиях политического характера - также местными законодательными органами. Общегосударственный представительный орган может иметь разные названия (национальное или народное собрание, конгресс, меджлис и т.д.), но за ним утвердилось обобщенное название "парламент".

Современный парламент формировался не сразу, он вырос из фактических общественных отношений и характеризуется исключительной гибкостью, имеет свои этапы развития и национальные оттенки.

В политическую науку парламент ^{<1>} вошел как понятие, отражающее одну из сторон государственной власти - ее законодательную функцию и констатирующее тем самым разделение властей в обществе. Поэтому раскрытие тайнства государственной власти путем признания права свободно говорить, публично обсуждать аргументы и контраргументы перед принятием государственных законов означало настоящую революцию в государственном управлении. Исходя из этого, парламентаризм можно рассматривать как историческую форму перехода от частной жизни к общественной, т.е. политической, как процесс превращения человека из подданного и бесправного в гражданина, наделенного политическими правами, прежде всего правом выбора власти в обществе.

^{<1>} Термин "парламент", скорее всего, происходит от французского parlement (parler - говорить). В переводе на русский язык это означает не совсем благозвучное для нашего слуха

"говорильня". Поэтому общепринятым термин стал под влиянием английского parliament или немецкого Der Parlament. Тем не менее этимология слова довольно основательно раскрывает сущность обозначенного им политического явления. См.: Даниленко В.И. Современный политологический словарь. М., 2002.

Некоторые исследователи связывают возникновение современного парламента с результатом трех последовательных открытий, сделанных в течение несколько столетий <1>.

<1> См.: Салмин А.М. Современная демократия: очерки становления. М., 1997. С. 323, 324.

Первое открытие, относящееся к парламенту, - это собственно изобретение парламента, т.е. соединение идей представительства и законодательства в одном постоянно действующем институте. Эти идеи в историческом прошлом просуществовали, находясь в более или менее случайных отношениях друг с другом.

Второе открытие общеизвестно. Именно открытием назвал в свое время Александр Гамильтон идею разделения властей в версии Монтескье. "Политическая наука, - пишет он, - как и большинство других наук, очень продвинулась вперед. Сегодня хорошо понимают эффективность различных принципов, которые были или вовсе неизвестны древним, или недостаточно ими осознавались. Упорядоченное распределение власти по определенным отделам, введение противовесов и сдержек при законотворчестве, учреждение судов, в которых судьи исполняют обязанности, пока их поведение безупречно, представительство народа в законодательном органе через избранных депутатов - все это или целиком новые открытия, или же основное для их совершенства было сделано в наше время" <1>.

<1> Федералист: Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 2000. С. 73.

Третье открытие - переход парламента из проективного в реактивный режим повседневной работы. Проективно, т.е. навязывая свою идеологию и волю обществу, действовали английский парламент времен Кромвеля, американский Континентальный конгресс и, безусловно, французский Конвент. Большинство современных парламентов чаще всего действует реактивно, т.е. с большим или меньшим энтузиазмом откликаясь на потребности общества (чьим поверенным в делах все чаще выступает правительство) в законотворчестве, охотно контролируя исполнительную власть, а также выступая в роли главного общенационального политического клуба.

Напомним, что представительная ветвь власти характеризуется определенной совокупностью черт.

Базовой является системность представительной ветви власти. Речь идет о системе представительных органов. Система представительной ветви власти характеризуется слабыми, в сравнении с системой исполнительной ветви власти, внутрисистемными связями. В пользу системности представительной ветви власти можно назвать единый источник власти (народ), общие принципы формирования и деятельности, единую компетенцию с разделением территории воздействия. В пользу мягких внутрисистемных связей говорит отсутствие императива между вышестоящим и нижестоящим представительным органом (в сущности, их и назвать таковыми нельзя).

Представительство интересов, выборность - следующие характерные черты исследуемой ветви власти. Выборность - одна из характерных черт как всей системы представительной власти, так и ее составной части - парламента; должна проводиться на основании смешанной избирательной системы как наиболее демократичной.

Представительные органы, в совокупности представляющие собой систему представительной власти, обладают определенным объемом функций и полномочий, набор которых зависит от демократичности строя и реализации системы сдержек и противовесов, принципов парламентаризма в той или иной стране. Во многих странах парламент не единственный государственный законодательный орган, законы могут издавать и другие органы <1>.

<1> Кроме того, акты, имеющие силу закона, издают органы исполнительной власти на основе делегирования им полномочий парламентом или на основе принадлежащей им по конституции регламентарной власти. Акты, имеющие силу закона, издают военные или революционные советы после военных переворотов.

Единство государственной власти при необходимом разграничении ее ветвей порождает переплетение некоторых элементов, их взаимодействие, взаимозависимость,

взаимопроникновение. Например, акты с названием "законы" вправе принимать, за редким исключением, только представительный орган народа - парламент, олицетворяющий законодательную власть.

В некоторых странах понятие парламента широкое: наряду с избираемой нижней палатой парламент включает в себя не избираемую прямыми выборами верхнюю палату и главу государства, без подписи которого закон не имеет юридической силы. Подписывая законы, обладая правом вето, что выражается в праве главы государства вернуть закон в палату на новое рассмотрение, глава государства участвует в осуществлении законодательной власти. В чрезвычайных и обычных условиях возможно так называемое делегированное законодательство, или принятие органами исполнительной власти актов, имеющих законодательную силу (на основе конституционных норм регламентации власти).

В сферу законодательной власти вмешиваются и суды, верховные и конституционные, конституционные советы. Они вправе объявлять законы неконституционными и тем самым лишать их юридической силы.

В свою очередь, парламент тоже может осуществлять отдельные исполнительные и судебные функции. Например, парламент иногда подменяет исполнительную власть, обладает некоторыми судебными функциями: в одних странах он наделен полномочием на принятие обвинительного заключения и предание суду высших должностных лиц, в других - рассматривает дело в порядке импичмента по правилам судебного процесса. Согласно букве демократических конституций парламент является верховным законодательным органом государства, однако в действительности его реальные полномочия иные. В парламентарных странах парламент подвержен эффективному воздействию правительства, которое не только монополизировало законодательную инициативу, но и оказывает сильное влияние на все стороны деятельности парламента. В президентских республиках парламент юридически более независим. Он не может быть распущен президентом, законодательная инициатива принадлежит только депутатам. Тем не менее президенты и в этих случаях располагают богатым арсеналом средств воздействия на парламент.

Коллегиальность представительной ветви власти раскрывается, как представляется, не только в множественности ее членов (депутатов, сенаторов), но и в структуре - в двухпалатности. С теоретической точки зрения принцип двухпалатности парламентской системы изначально связан с принципом разделения властей <1>. Карл Ловенштайн описывает двухпалатную систему как подсистему горизонтального разделения властей, где основное внимание уделяется взаимному контролю и балансу палат парламента <2>. Разделение власти - один из основных принципов демократической организации парламента.

<1> См.: Schwarz-Liebermann v. Wahlendorf und function der sogenannten zweiten Kammer. Tubinger, 1958.

<2> Karl Loewenstein (Verfassungslehre, Tubingen, 1969).

Конституция РФ устанавливает: "Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации". Как представительный орган Федеральное Собрание осуществляет представительство интересов не только населения, проживающего на территории РФ, но и государственных органов, сформированных населением субъектов РФ. Законодательный орган - Федеральное Собрание - принимает законы, определяет нормативную базу деятельности органов государственной власти, участвует в формировании Правительства РФ, влияет парламентскими способами на деятельность исполнительной власти (например, имеет право постановки вопроса о доверии Правительству России), участвует в создании судебных органов государства. Контрольные функции законодательной власти на федеральном уровне исчерпываются контролем над исполнением бюджета (ст. 101 Конституции РФ) и правом Государственной Думы решать вопрос о доверии Правительству. Основное средство воздействия законодательной власти на функционирование власти исполнительной - принятие законов и других правовых актов, которые обязательны для указанных органов.

В последнее время в связи с тенденцией к расширению прав парламентов формируется новая модель принципа разделения властей. Провозглашаемый в актах Совета Европы принцип субсидиарности означает взаимодополнение и взаимозаменяемость властей на всех уровнях. Например, Конституция Польши 1997 г. в преамбуле провозглашает "взаимодействие властей и общественный диалог" <1>. Это же можно видеть и в некоторых других конституциях. Основной Закон Финляндии 1999 г. говорит не о разделении властей, а о парламентаризме и разграничении государственных функций <2>.

<1> См.: Конституционное законодательство России. Гл. 1. М., 1999. С. 12.

<2> В Конституции действительно сделан существенный шаг к отказу от полупрезидентской формы правления и закреплению парламентарной формы, провозглашению всех принципов парламентаризма, что уже было намечено в ходе прежних поэтапных реформ 80 - 90-х годов. См.: Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм: теория и практика. М., 2001. С. 40.

Таким образом, выделив и проанализировав основные черты представительной ветви власти, можем предложить ее определение: представительная (законодательная) ветвь власти - ведущая в трех ветвях власти, представляет собой систему коллегиальных выборных органов государства, выполняющих законотворческие, представительские и иные функции, в зависимости от реализации системы сдержек и противовесов, принципов парламентаризма в конкретной стране в определенный исторический период, основанная на свободном или императивном мандате, ограниченном сроке полномочий данных выборных органов.

Парламентаризм привлекал довольно широкий круг исследователей, в том числе и отечественных - М.М. Ковалевского, Б.Н. Чичерина, Е.М. Гессена, К. Тахтарева и др.

В Конституции РФ термин "парламентаризм" не упоминается. Тем не менее в работах российских ученых исследуется его содержание и предполагается применение и воплощение его в российскую действительность.

Парламентаризм можно рассматривать в трех аспектах:

идейно-теоретическая концепция, служащая научным обоснованием необходимости парламента как института и его общественных функций;

реальный политико-правовой институт, воплощающий в себе единство представительной и законодательной власти в обществе, где существует разделение властей;

особый случай расширения власти парламента и образования парламентского правительства, т.е. понятие "парламентаризм" применяется к определенному виду исполнительной власти (такая ситуация характерна для парламентской республики).

Очевидно, что названные аспекты тесно взаимосвязаны, однако сведение понятия парламентаризма к его особому случаю, думается, принижает его историческое значение. Поэтому вряд ли можно согласиться с мнением о том, что "парламентаризм существует лишь в государствах, где имеется парламент, наделенный не только законодательными, но и оргонообразующими и контрольными полномочиями" <1>. Может существовать парламент, но не быть парламентаризма как системы правления.

<1> Гранкин И.В. Парламент России. М., 2001. С. 19.

Другими словами, парламентаризм возникает и существует лишь тогда, когда парламент наделен полномочиями принятия законодательных актов, избрания правительства, контроля над его деятельностью и другими органами исполнительной власти, их отставки, а также отставки президента (или монарха - в случаях парламентской формы монархии, когда монарх занимает престол не по наследственности, а путем избрания зачастую тем же парламентом) <1>. Согласно этой точке зрения главный критерий парламентаризма, отличающий его от любого иного вида государственного строя, - верховенство парламента. Лишь при верховенстве парламента может существовать парламентаризм; только в этом случае исключается извечное соперничество между законодательной и исполнительной ветвями власти; только тогда может быть обеспечено единство народного представительства на государственном уровне.

<1> См.: Романов Р.М. Понятие и сущность парламентаризма // Социально-политический журнал. 1998. N 4. С. 213; Романов Р.М. Российский парламентаризм: генезис и организационное оформление // Политические исследования. 1998. N 5. С. 123 - 133.

Рассматривая сегодня проблему представительства, мы можем выделить несколько подходов. Одним из наиболее распространенных подходов к проблеме необходимости представительской формы правления является сформулированный Ш. Монтескье подход к представительному правлению в связи с невозможностью осуществления народовластия на большой территории (в большой стране, национальном государстве). Второй из распространенных подходов к проблеме представительства - рассмотрение представительства через передачу власти. Таким образом, смысл представительного правления заключается в "передаче власти", в "разлучении народа с властью" <1>.

<1> Романов Р.М. Российский парламентаризм: генезис и организационное оформление // Политические исследования. 1998. N 5. С. 24.

Здесь обозначена большая проблема - соотношение в представительстве воли и власти: что, собственно, делегирует избиратель в органы представительного правления - волю или

власть? Эту проблему одним из первых поставил Ж.-Ж. Руссо, который, говоря о неотчуждаемости суверенитета, отмечал, что "он заключается, в сущности, в общей воле, а воля никак не может быть представляема; или это она, или это другая воля, среднего не бывает". А отсюда следует и вывод, характерный для великого мыслителя: "Депутаты народа, следовательно, не являются и не могут являться его представителями" <1>. Итак, депутаты не могут быть представителями, поскольку они не могут быть носителями чужой (избирателей) воли. Воля не может быть представляема, а тем более передаваема.

<1> Руссо Ж.-Ж. Тракаты. М., 1969. С. 222.

Позднее понятие о народном представительстве все больше ассоциируется с выборным собранием, в основном с законодательным, облеченным доверием избирателей.

Исторически существенная функция парламентаризма заключалась в ограничении власти правителя, создании сдерживающих ее механизмов. Инструментом для этого послужили условие обязательного одобрения парламентом определенных решений и указов правителя (новые налоги, наборы в армию и т.д.), обязательность исполнения законов правителя, принятых парламентом.

Наряду с ограничительной ролью парламента постепенно складывалась его представительная функция, возможность политического выражения интересов, а затем, путем последовательного становления всеобщего избирательного права, и расширение социальной базы представляемых интересов.

Парламентаризм сегодня представляет собой комплексную структуру законодательной власти, многофункциональную подсистему и составную часть разветвленной политической системы.

Сначала парламентаризм отождествлялся с конституционной и законодательной властью парламента. Это означало, что принятые парламентом конституция и прочие законы призваны ограничивать волю правителя (парламентаризм конституционных монархий). Позже сущность парламентаризма нашла отражение в принадлежности парламенту верховной власти, в идее парламентского суверенитета. В сущности парламентаризма отразилась и подотчетность парламенту системы правления, ответственность правительств перед парламентом.

Парламентаризм можно определить как особую систему управления государством, структурно и функционально основанную на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях реализации конституционного закрепления полновластия народа.

Лекция 2. Парламентское право России: место в правовой системе, источники

С конца 80-х - начала 90-х годов в России идет конституционная реформа. Переход России на демократические рельсы, развал Советского Союза - все это привело к формированию новой политической системы, федеративного устройства государства, созданию новых институтов (президента, конституционной юстиции, уполномоченного по правам человека и т.д.). Изменение политической системы повлекло за собой и изменения в правовой системе.

Объем нормативного регулирования до определенного момента не позволял выделить автономное структурное подразделение, собрав воедино нормы, регулирующие институт парламента. Сегодня нет смысла отказываться от выделения парламентского права, однако не в роли отдельной отрасли права, а в качестве комплексной составной части конституционного права.

Развитие указанной законодательной базы приводит к образованию парламентского права. В последнее время политики и ученые уделяют все больше внимания парламентскому праву, что позволяет говорить о нем уже не как об институте, а как о подотрасли конституционного права (наряду с избирательным правом).

Тем не менее "вопрос о существовании такой отрасли права является весьма дискуссионным, многие исследователи обоснованно рассматривают проблемы российского парламентаризма в рамках конституционного права России" <1>.

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

Безусловно, парламентское право имеет определенную специфику предмета и метода правового регулирования - основных критериев, используемых при построении системы права. Парламентское право регулирует организационные, процессуальные отношения. Если в целом для конституционного права характерны методы, основанные на властно-императивных началах, то для парламентского - прежде всего на началах координации и согласования <1>.

<1> См.: Парламентское право России: Учеб. пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М., 1999. С. 14.

Статус парламентского права в системе права до конца не определен, возможно, потому, что в теории выделяют несколько структурных элементов отрасли: институты - наиболее распространенный в конституционном праве структурный элемент отрасли, подотрасли, субинституты, подынституты.

Данные проблемы дискутируются в теории права, поскольку вопросы построения системы права, выделения новых отраслей и структуризация последних - сфера теории права <1>. Тем не менее ученые-отраслевники, конституционалисты, предлагают свои, авторские структуризации. Например, существует мнение о разделении конституционного права на материальное и процессуальное, что, следовательно, влечет за собой выделение парламентского материального и парламентского процессуального права <2>.

<1> См.: Бобылев А.И. Современное толкование системы права и системы законодательства // Государство и право. 1998. N 2; Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. N 9.

<2> См.: Саликов М.С. Парламентское процессуальное право - подотрасль конституционного процессуального права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. М., 2003. С. 37.

М.С. Саликов говорит о создании внутри конституционного права не только парламентского права, но и парламентского процессуального права <1>. Т.Д. Зражевская предлагает выделить в структуре конституционного права подотрасль конституционного процесса <2>.

<1> См.: Там же; Саликов М.С. Конституционно-процессуальное право как наука, отрасль и научная дисциплина // Право и политика. 2000. N 4.

<2> См.: Зражевская Т.Д. Процессуальные гарантии конституционализма // Российский конституционализм: проблемы и решения. Материалы международной конференции. М., 1999.

Специалисты по парламентскому праву называют его обычно подотраслью права, с точки зрения всего курса конституционного права его чаще рассматривают как правовой институт со сложной инфраструктурой.

Система общей теории парламентаризма и парламентского права представляется состоящей из трех основных блоков: теоретического, институционального и динамического <1>. Первый блок включает в себя общую характеристику парламентаризма, его теоретическое обоснование как идеи, место в системе конституционно-правовых категорий, характеристику парламентского права, исторического развития парламентаризма и его современного состояния, истории идей парламентаризма и парламентского права. Это своеобразная общая часть теории парламентаризма и парламентского права, особенную часть - вопросы организации и деятельности парламента - составляют следующие два блока.

<1> См.: Хабриева Т.Я. Понятие и место парламентского права России в системе права // Журнал российского права. 2002. N 9.

Институциональный (статический) блок объединяет проблематику правового статуса, функций, компетенции, структуры, порядка формирования, внутренней организации палат, статуса парламентария. Он находит развитие в различных аспектах деятельности парламента (динамический блок): порядке его работы, законодательном процессе, во взаимоотношениях с другими государственными органами, в межпарламентском сотрудничестве, организационно-правовом и техническом обеспечении деятельности палат.

В предмет парламентского права включаются две условно разграничиваемые группы общественных отношений <1>. Одну из них можно обозначить как сущностные отношения (материального характера), посредством которых выявляется предназначение парламента, т.е. это, прежде всего, отношения между парламентом как представительным и законодательным органом и народом как источником власти, а также отношения межинституционального характера, призванные определить место парламента в системе разделения властей.

<1> См.: Хабриева Т.Я. К вопросу о месте российского парламентского права в системе права. Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. М., 2003. С. 23.

Вторая группа отношений - это организационные, процессуальные отношения: парламентские процедуры, парламентский процесс, т.е. тот круг отношений, которые можно определить как собственно парламентские.

Существует и такое мнение: предмет парламентского права и набор его специфических методов не позволяют структурировать его внутри конституционного права как подотрасль. Данное мнение основано на том, что подотраслью мы называем основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, федеративное устройство государства, систему государственной власти и систему местного самоуправления. Таким образом, можно определить парламентское право как структурный элемент конституционного права, а именно как институт подотрасли системы государственной власти и местного самоуправления. А следовательно, если не выходить за рамки общепризнанных воззрений на структуру конституционного права как совокупность институтов, вполне допустимо определить парламентское право как подынститут института системы государственной власти и местного самоуправления.

Поэтому можно согласиться с Т.Я. Хабриевой в том, что вопрос о статусе парламентского права в системе права продолжает оставаться открытым <1>.

<1> См.: Хабриева Т.Я. Понятие и место парламентского права России в системе права // Журнал российского права. 2002. N 9.

При определении места парламентского права в системе национального права России, учитывая его институциональную значимость, следует подчеркнуть роль парламента и парламентского права в парламентаризме. Но, так или иначе, при парламентаризме основным элементом является парламент. Для приведения парламентаризма в рабочее состояние необходима слаженная система норм и правил, определенно и строго рассчитанных на его материально-процессуальное обеспечение. Эта задача, возложенная на конституционное право, широко и предметно реализуется в одной из его подотраслей, именуемых парламентским правом <1>.

<1> См.: Парламентское право России: Учеб. пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М., 1999. С. 6.

В течение 90-х гг. XX в. сложилась довольно объемная и постоянно расширяющаяся система источников парламентского права, как это показано в книге А.П. Любимова <1>.

<1> См.: Любимов А.П. Парламентское право России. Основные источники. СПб., 1997.

Нормативное регулирование правового статуса Федерального Собрания РФ включает в себя законы и подзаконные акты. Систему нормативных правовых актов, регулирующих правовой статус, можно подразделить по территории действия на федеральные и субъектов Федерации.

Конституционное регулирование

Нормы Конституции России, регулирующие правовой статус парламента, можно подразделить на два блока - общего и специального характера. В свою очередь, нормы второго блока подразделяются следующим образом:

- закрепляющие процедуру формирования;
- структура палаты;
- процедуры деятельности;
- полномочия;
- способы взаимоотношения с иными органами власти.

К конституционным нормам первого, общего блока можно отнести характеристику Российской Федерации как демократического, правового государства с республиканской формой правления, государственная власть в котором осуществляется по принципу разделения властей (ст. 1, 10, 11 Конституции РФ).

В качестве примера норм Конституции, закрепляющих процедуру формирования палаты, можно привести ч. 2 ст. 95. Для формирования Совета Федерации чрезвычайно большое значение имеет ч. 2 ст. 96 Конституции, отсылочные нормы которой закрепляют принятие специального федерального закона о формировании палаты.

Структуру палаты регулируют нормы ст. 101 Конституции РФ; процедуры деятельности палаты закреплены в ст. 100, 101, ч. 4 ст. 105 и других статьях Конституции; полномочия Федерального Собрания РФ закреплены в ст. 102, 104 - 108, 125, 93 и других статьях Конституции страны.

Конституционное регулирование способов взаимоотношений парламента с иными органами власти иллюстрирует ч. 3 ст. 100 Конституции, которой установлено, что палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента РФ и Конституционного Суда, выступлений руководителей иностранных государств. Для осуществления контроля над исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату (ч. 5 ст. 101 Конституции). В соответствии со ст. 102, 103 Конституции палаты назначают на должность и освобождают от должности руководителей Счетной палаты (Председателя и его заместителя), а также по половине состава ее аудиторов. В соответствии с собственной компетенцией Совет Федерации и Государственная Дума участвуют в процедуре отрешения Президента РФ от должности (ст. 93, 102, 103 Конституции РФ). Принадлежащее Совету Федерации и некоторым его членам право законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104, ст. 134 Конституции РФ) предполагает возможность внесения ими законопроектов в Государственную Думу (ч. 2 ст. 104 Конституции РФ). Принятые Государственной Думой федеральные законы передаются на рассмотрение Совета Федерации (ч. 3 ст. 105 Конституции РФ). Неизбежным является взаимодействие палат при рассмотрении федеральных законов, предусмотренных ст. 106 Основного Закона. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон должен быть вновь рассмотрен нижней палатой парламента (ч. 4 ст. 105 Конституции РФ). Дополнительная почва для контактов создается в ситуации, когда Государственная Дума преодолевает вето Совета Федерации при несогласии последнего с принятым нижней палатой федеральным законом (ч. 5 ст. 105 Конституции РФ). Основанием взаимодействия палат парламента является процедура повторного рассмотрения федерального закона, отклоненного Президентом и одобренного Государственной Думой в порядке ч. 3 ст. 107 Конституции, принятие федеральных конституционных законов (ч. 2 ст. 108 Конституции РФ), рассмотрение и принятие закона РФ о поправке к Конституции (ст. 108, 136 Конституции РФ).

Законодательное регулирование

Законодательное регулирование правового статуса нашло отражение в развернутой системе федеральных законов. Только некоторые законы непосредственно регулируют общую сферу жизнедеятельности парламента, например: Федеральный закон от 5 августа 2000 г. N 113-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации", Федеральный закон от 5 июля 1999 г. N 133-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" <1> (с посл. изм. и доп.).

<1> СЗ РФ. 1999. N 28. Ст. 3466.

Большая часть федеральных законов закрепляет полномочия палат в различных сферах, например назначение Советом Федерации пяти членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Правовое регулирование проблемы участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности содержится в Федеральном законе от 23 июня 1995 г. N 93-ФЗ "О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности" <1>.

<1> СЗ РФ. 1995. N 26. Ст. 2401.

Согласно Федеральному закону от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" <1> Совет Федерации назначает выборы Президента России.

<1> СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 171.

В соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ в Закон "О прокуратуре Российской Федерации" <1>, к ведению верхней палаты парламента относится назначение на должности и освобождение от должностей первого заместителя Генерального прокурора и его заместителей. Кандидатуры для назначения на указанные должности вносит Генеральный прокурор. В таком же порядке решаются вопросы об освобождении их от должности.

<1> СЗ РФ. 1995. N 47. Ст. 4472.

Вопрос об освобождении от должности заместителя Председателя Счетной палаты и аудиторов рассматривается Советом Федерации при наличии оснований, предусмотренных Федеральным законом от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" <1> (с посл. изм. и доп.), по представлению комиссии по взаимодействию со Счетной палатой. Законодательное регулирование деятельности палат Федерального Собрания РФ можно увидеть и в других федеральных и федеральных конституционных законах, например: в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" <2> (с посл. изм. и доп.), Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" (с посл. изм. и доп.), Федеральном конституционном законе от 17 декабря 2001 г. N 6-ФКЗ "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" <3>, Федеральном конституционном законе от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении" <4>, Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" <5> (с посл. изм. и доп.), Федеральном законе от 10 января 1996 г. N 5-ФЗ "О внешней разведке" <6> (с посл. изм. и доп.), Федеральном законе от 27 мая 1996 г. N 57-ФЗ "О государственной охране" <7> (с посл. изм. и доп.), Федеральном законе от 4 марта 1998 г. N 33-ФЗ "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации".

<1> СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 167.

<2> СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712.

<3> СЗ РФ. 2001. N 52. Ст. 4916.

<4> СЗ РФ. 2002. N 5. Ст. 375.

<5> СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2277.

<6> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 143.

<7> СЗ РФ. 1996. N 22. Ст. 2594.

Постановления Конституционного Суда Российской Федерации

Когда Конституционный Суд РФ разбирает конфликты в области права, регулирующего деятельность Федерального Собрания и его палат, нельзя исключать опосредованное влияние его решений на парламентские процедуры, в том числе и во взаимоотношениях палат парламента и иных органов власти. Из решений Конституционного Суда, имеющих значение в этой сфере, отметим следующие:

положение об общем числе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, необходимое для определения результатов голосования;

положение об общем числе депутатов в обеих палатах, истолкованное как предусматривающее голосование раздельно по палатам и определение его результатов соответственно численности каждой палаты (Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. N 2-П "По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3), 135 (часть 2) Конституции РФ" <1>);

<1> СЗ РФ. 1995. N 16. Ст. 1451.

процедуру обязательного рассмотрения в Совете Федерации федерального закона не позднее четырнадцати дней после его передачи Государственной Думой; квалификация федерального закона, не рассмотренного Советом Федерации в течение четырнадцати дней, как не одобренного верхней палатой парламента (Постановление Конституционного Суда от 23 марта 1995 г. N 1-П "По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации" <1>);

<1> СЗ РФ. 1995. N 13. Ст. 1207.

определение понятия "принятый федеральный закон" как закон, принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации в соответствии с ч. 1 - 4 ст. 105 Конституции РФ; закон, повторно принятый Государственной Думой в соответствии с ч. 5 ст. 105 Конституции РФ; закон, одобренный Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. N 10-П "По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации" <1>).

<1> СЗ РФ. 1996. N 18. Ст. 2253.

Акты палат Федерального Собрания Российской Федерации

Прежде всего следует определить, являются ли они нормативными правовыми актами, отвечают ли признакам, присущим последним.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25 мая 2000 г. N 19 определено, что под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом. Точка зрения о ненормативности актов палат представительного органа не нова. Некоторые авторы еще в советский период высказывали такую точку зрения <1>. Приверженцев этой же позиции сегодня не так много <2>.

<1> См.: Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства. М., 1967. С. 100; Калинычев Ф.И. Советское законодательство в период строительства коммунизма. М., 1966. С. 24, 25.

<2> См.: Выстროпова А.В. Акты Федерального Собрания Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 19.

В правовой литературе неоднократно поднимался вопрос о юридической силе постановлений. Так, Б.В. Щетинин полагал, что постановления обладают равной с законом юридической силой <1>. Однако с подобной позицией согласиться не представляется возможным. В этом отношении предпочтительнее мнения тех авторов, которые возражают против отождествления закона с другими решениями представительных органов, отдавая приоритет закону как акту, выражающему государственную волю и принимаемому на основе специальной процедуры. Что же касается постановлений, то они, без сомнения, носят подзаконный характер <2>.

<1> См.: Щетинин Б.В. Курс советского государственного права. М., 1965. С. 35.

<2> См.: Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 108; Мицкевич А.В. Указ. соч. С. 84 - 85; Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов, 1998. С. 77.

Возможность принятия палатами нормативных правовых актов предусмотрена Конституцией РФ: согласно ч. 2 и 3 ст. 102, Совет Федерации большинством голосов своих членов принимает постановления по вопросам, отнесенным к ведению Совета Федерации Конституцией России. В части 4 ст. 101 предусмотрено принятие палатой регламента, решающего вопросы внутреннего распорядка деятельности. В статье 125 в одном ряду указываются нормативные акты Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы и Правительства.

Таким образом, конституционно установлено правомочие палат принимать нормативные акты.

Постановления палаты могут иметь и нормативный, и ненормативный характер. Следует сказать, что среди постановлений палат нормативных актов сравнительно немного. Большинство постановлений являются индивидуальными правовыми актами, которые принимаются по конкретным организационным вопросам. К числу имеющих нормативный характер относятся постановления, посредством которых утверждаются различные положения о деятельности палат.

Особую роль среди актов палат играют утвержденные их постановлениями регламенты.

Более того, далеко не все государственоведы включают регламенты в число самостоятельных источников права <1>, многие не делают этого <2>.

<1> См.: Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов. М., 1980. С. 118; Воеводин Л.Д., Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных социалистических стран. М., 1982. С. 32, 33; Гуреев П.П., Лазарев Л.В. Регламент Верховного Совета СССР. М., 1982. С. 17, 18; Ковачев Д.А. О соотношении Конституции и Регламента высшего представительного органа в Советском государстве. М., 1966. С. 37, 38; Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 108; Михайлова Н.А. Регулирование процедуры деятельности верховных представительных учреждений социалистических стран // Сов. государство и право. 1973. N 7. С. 35 - 41; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации. М., 2001. С. 21; Колесников Е.В. Источники российского конституционного права: вопросы теории и методологии: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. С. 66 - 79.

<2> См.: Щетинин Б.В. Курс советского государственного права. М., 1965. С. 35 - 38; Конституционное право Российской Федерации. Екатеринбург, 1995. С. 26.

Регламент - средство самоорганизации палаты, его нормы обязательны для самой палаты, ее органов и членов, а также всех других государственных органов, участвующих в парламентских процедурах, поскольку основы этих процедур и наиболее принципиальные их положения закреплены в Конституции РФ.

Конституционные нормы получили детальное развитие в положениях Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного Постановлением Совета Федерации от 30 января 2002 г. Регламентные нормы составляют внушительный блок установлений, регулирующих деятельность палаты парламента в разных областях.

Регламент законодательного (представительного) органа государственной власти (его палат) - это совокупность правил, устанавливающих порядок осуществления этим органом (органами) своих полномочий <1>. Компетенция законодательного (представительного) органа государственной власти, круг субъектов, участвующих в его деятельности, а также содержание правоспособности данного органа закрепляются, как правило, в конституции либо в конституционном акте. На долю регламента остаются лишь их раскрытие, детализация, установление такого порядка деятельности парламента, при котором он мог бы полноценно выполнять свои полномочия.

<1> См.: Лавриненко И.Г. Регламенты верхних палат законодательных (представительных) органов государственной власти // Аналитический вестник. 1996. N 34(190). С. 36.

Регламентные нормы выросли из обычаев, возникших в процессе деятельности сначала совещательных, а позже законодательных органов власти <1>. При этом различия в статусе регламентов во многом зависели от исторических традиций того или иного государства. Чаще всего регламенты принимаются постановлением палаты (Франция, Россия), однако возможен и иной вариант: регламент, принимаемый в форме обычного постановления палаты, приобретает статус так называемого парламентского закона (Румыния, Польша, Испания) или изначально имеет статус закона (Италия, Чехия). В одних странах регламент палаты должен соответствовать только конституции (Польша, Италия, Румыния), в других - не только конституции, но и законам (Хорватия, Швейцария).

<1> См.: Там же.

Следует отметить, что специфический статус регламента во многих парламентах мира заставляет принимать его несколько иным способом, чем обычные законы. Например, в Италии, Польше, Хорватии регламент принимается квалифицированным, а не простым большинством голосов. Регламент же верхней палаты кое-где обладает статусом более высоким, чем регламент нижней палаты или даже закон. А в Канаде, например, положения регламента имеют приоритет над обычным правом.

Регулирование парламентской деятельности может осуществляться как отдельными регламентами, принятыми каждой палатой самостоятельно (Германия, Польша, Швейцария, Румыния, Италия, Франция, Хорватия, Россия), так и единым, общим для всего парламента регламентом (Швейцария).

Согласно Регламенту Совета Федерации регламент принимается на заседании большинством голосов от общего числа членов палаты и оформляется постановлением Совета Федерации. Изменения и дополнения к регламенту принимаются и оформляются по аналогичной процедуре.

Правовую основу регламентов палат Федерального Собрания составляют, помимо Конституции РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы. Нормы регламентов не могут им противоречить. Изменения названных нормативных правовых актов, затрагивающие положения, фиксируемые в регламентах, должны получать в последних адекватное отражение. Федеральные законы воздействуют на содержание регламентов не только в юридическом плане, но и с позиций направлений внутренней политики, воплощаемых в законодательстве, закрепляемых в нем ориентиров развития государства и общества.

Таким образом, первым требованием к регламенту палаты является точность терминов и непротиворечие законодательству. Однако в ч. 7 ст. 4 Регламента Совета Федерации, вопреки ч. 1 ст. 100 Конституции РФ, где установлено, что Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно, говорится о совместных заседаниях палат Федерального Собрания. Эта норма исходит из неправильной трактовки ч. 3 ст. 100 Конституции, в которой сказано, что палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента и Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств.

Следующее требование, предъявляемое к регламенту, - соблюдение соответствия содержащихся в нем установлений предмету его регулирования, его целевому назначению. Нет необходимости включать в регламенты многие конституционные нормы, повторять различные нормы федеральных законов, особенно без каких-либо ссылок на первичные правовые нормы и акты, их устанавливающие. Например, нет оснований воспроизводить в нем конституционную норму о составе Совета Федерации, повторять нормы федеральных законов "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации".

Регулирование регламентными нормами реально существующих отношений - естественное требование. Они не могут затрагивать вопросы, связанные с деятельностью органов, которые пока не образованы. Однако в Регламенте Совета Федерации содержатся предписания, касающиеся парламента Союзного государства (п. "и" ст. 27, п. "п" ст. 18), которого, как известно, еще не существует.

Регламент палат Федерального Собрания должен отражать специфику каждой палаты. В Регламенте Совета Федерации закреплено, что в этой палате "не допускается создание формализованных фракций, парламентских объединений". Существовавшее короткий период в палате депутатское объединение "Федерация" прекратило свое действие.

Следующим требованием к Регламенту Совета Федерации, как и к любому нормативному акту, думается, должна быть логичность и завершенность как структуры акта, так и регламентации содержащихся в нем процедур.

Регламентными нормами палата лишь определяет условия своей деятельности, порядок, на основе которого она вступает в контакты с другими органами; устанавливает, какие действия других органов необходимы ей для осуществления ее функций в соответствии с нормами Конституции и ее принципами. Это право палаты, а не обязанность другого органа, которая установлена палатой. Разумеется, государственный и правовой порядок предполагает, что все государственные органы признают правила, правомерно установленные каждым из них, необходимыми для соблюдения.

Подзаконное регулирование на уровне субъектов Российской Федерации

Согласно Федеральному закону от 5 августа 2000 г. N 113-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" <1> членами Совета Федерации являются представители от законодательного и исполнительного органов

государственной власти субъекта Федерации. Особый порядок касается избрания представителей от законодательных органов регионов, формируемых путем ротации на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Если член Совета Федерации представляет двухпалатный законодательный орган субъекта, то его избирают поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий палаты.

<1> СЗ РФ. 2000. N 32. Ст. 3336.

Решение законодательного органа государственной власти региона об избрании представителя в Совете Федерации принимается тайным голосованием и оформляется постановлением данного органа; если же региональный орган власти двухпалатный - совместным постановлением обеих палат.

Второй представитель в Совете Федерации от органа исполнительной власти субъекта назначается высшим должностным лицом этого субъекта Федерации на срок его полномочий. Данное решение оформляется указом либо постановлением высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации). Указ (постановление) вступает в силу, если на заседании законодательного органа субъекта Федерации две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя в Совете Федерации. Таким образом, назначение данного представителя стало подконтрольным законодательному органу субъекта.

При существующем подходе федерального законодателя к регулированию процедуры формирования Совета Федерации некоторые процедуры регулируются актами субъектов РФ. Регламенты парламентов субъектов РФ по-разному подходят к регламентированию процедуры. Регламент Алтайского краевого Совета народных депутатов <1>, Регламент совместного заседания палат Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) II созыва по избранию и назначению представителей в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти Республики Саха (Якутия) <2> довольно подробно регулируют процедуру назначения представителя от законодательной и прохождения через представительный орган представителя от исполнительной власти в Совет Федерации. Некоторые регламенты регулируют процедуру прекращения полномочий представителя от представительной власти в Совете Федерации.

<1> Регламент Алтайского краевого Совета народных депутатов, с изм. от 27 ноября 2001 г. // Сборник законодательства Алтайского края. 2001. N 57; 2001. N 66.

<2> Регламент совместного заседания палат Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) II созыва по избранию и назначению представителей в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти Республики Саха (Якутия), утв. Постановлением от 28 января 2002 г. СЗ N 62-II.

В некоторых субъектах различными актами регулируется правовой статус члена Совета Федерации. Правомочность данных положений вызывает сомнения <1>. Известно, что правовой статус члена Совета Федерации регулируется федеральным законодательством.

<1> См.: Комарова В.В. Динамика процесса формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Право и политика. 2002. N 2. С. 19.

Таким образом, система нормативных правовых актов, регулирующая правовой статус Совета Федерации Федерального Собрания РФ, объемна и неоднозначна по составу.

Лекция 3. Структура и полномочия современных парламентов

Термин "структура парламента" может обозначать только деление парламента на палаты и структурирование не только на палаты, но и составные элементы его палат.

На выбор структуры парламентов влияют многие факторы, такие, как форма устройства, политический режим, национальные традиции.

Сословные парламенты состояли из нескольких палат (курий, скамей). Таковых было две, три или четыре (в относительно редких случаях). Двухпалатная структура складывалась из нижней палаты, объединявшей представителей городов, рядового дворянства и низшего духовенства, и верхней палаты, состоявшей из высшего духовенства и родовой знати. Такая структура с разными вариантами существовала в Англии, Богемии, Польше, Венгрии, Скандинавии. Трехпалатная структура - духовенство, дворянство, города - утвердилась во Франции, в королевствах Пиренейского полуострова, в большинстве княжеств западной части Германии. А в Швабском крайстаге было даже пять палат - князья Церкви, прелаты, светские князья, графы и бароны, города <1>.

<1> В буквальном переводе - "скамей", что свидетельствовало о стесненном размещении. См.: Reinhard W. Geschichte der Staatsgewalt. Munchen, 1999. S. 216 - 226.

При всем многообразии устройства и исторических судеб сословных парламентов процедуры их работы были весьма схожими. Во всех случаях, за исключением кратких эпизодов, они созывались монархами. Рабочим заседаниям предшествовало богослужение, затем все участники заслушивали обращение монарха, содержавшее вопросы и запросы, на которые тот хотел получить ответы от сословий. Далее заседания проходили раздельно - по палатам. Если в ходе сессии у палат возникали вопросы друг к другу или разногласия, в работу включались посредники - специальные чиновники либо даже специальные парламентские чиновники и органы. Палаты же отдельно давали ответы на запросы короля. Если они не удовлетворяли монарха, он мог повторять запросы в модифицированном виде до тех пор, пока стороны не соглашались или не расходились.

На примере истории французского парламента ясно видно, что однопалатное устройство законодательного органа характерно для революционных периодов, тогда как эпохи эволюционного развития знаменуются возвращением к двухпалатной конструкции <1>.

<1> См.: Федосов П.А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт // Полис. 2001. С. 168 - 180.

О достоинствах и недостатках бикамерализма на примере легислатур американских штатов пишет М.С. Саликов. Он указывает, что сторонники однопалатных легислатур полагают, что одна хорошо организованная палата была бы лучшим контрбалансом губернатору. Напротив, сторонники бикамерализма утверждают, что двухпалатная легислатура служит гарантом более качественного законодательства, большей представительности и обеспечения плюрализма мнений <1>.

<1> См.: Саликов М.С. Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург, 1998. С. 165.

При организации бикамеральных парламентов в заслугу верхним палатам ставится присущее им консервативное начало. Одной из причин сохранения двухпалатного парламента в Японии после Второй мировой войны стало мнение о том, что палата советников сможет быть своеобразным тормозом, который создается на случай, если "безответственное большинство" захватит контроль в нижней палате <1>.

<1> См.: Гуреева Н.П., Прокопов В.И. Парламент Японии // Парламенты мира. М., 1991. С. 533.

Серьезный анализ двухпалатности содержат работы И. Бентама, который рассмотрел не только достоинства, но и недостатки бикамерализма. К последним английский философ отнес, во-первых, то, что при двухпалатной организации меньшинство может получить такое же значение, как и большинство, т.к. "вопрос, принятый даже единогласно в одной палате, может быть отвергнут большинством одного голоса в другой" <1>. Во-вторых, подобное разделение способствует возникновению двух различных направлений в зависимости от состава палат. В-третьих, каждая палата будет лишена части тех сведений, которые она имела бы при едином собрании. В-четвертых, разделение на палаты неизбежно замедляет ход дела. Наконец, окончательным

результатом такого разделения будет распределение прав, которое предоставит одному собранию инициативу, а другому - лишь право негатива. Тогда интерес той палаты, которая обладает лишь правом негатива, будет заключаться в отклонении всяких предложений. Достоинства же двухпалатной системы И. Бентам видит в том, что она гарантирует доскональное соблюдение установленных правил и процедур: "Если бы одна из палат их нарушила, то этим самым она дала бы законный повод другой палате отвергнуть всякое спорное представление". Еще одно достоинство двухпалатной системы связано, на взгляд И. Бентама, с тем, что для всестороннего рассмотрения дела необходимо различие интересов и взглядов, предрассудков и привычек: "Люди, работающие долгое время вместе, приобретают... известный корпоративный дух", имеющий естественный противовес в другой палате. Итак, можно рассматривать вторую палату как апелляционный суд, следующий за первым рассмотрением дела.

<1> Бентам И. Тактика законодательных собраний // Антология мировой политической мысли. М., 1997. Т. 1. С. 565.

Можно уверенно говорить о том, что бикамерализм стал одной из основных тенденций развития парламентаризма на рубеже веков.

Основные преимущества двухпалатной системы заключаются в следующем <1>:

<1> См.: Mastlas J., Grange L. (eds). Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale. 1987. P. 23.

обе палаты взаимно сдерживают друг друга в сфере власти;
двухпалатный парламент более эффективно сдерживает исполнительную власть и обеспечивает более широкое представительство избирателей, особенно в многонациональных странах (например, в России);

наличие второй палаты обеспечивает более тщательную проработку законопроектов;

вторая палата действует в качестве гаранта конституции, поскольку удлинняются сроки прохождения спорных законопроектов, что дает дополнительное время для рассмотрения законопроекта и его общественного обсуждения.

Однако у двухпалатной парламентской системы существуют и недостатки:

однопалатный парламент работает более эффективно, поскольку наличие второй палаты может излишне усложнять и затруднять законодательный процесс;

вторая палата нередко выступает как тормоз на пути демократии, особенно когда ее члены не избираются или избираются посредством не прямых выборов;

в самой двухпалатной системе заложена возможность возникновения конфликтов в структурах власти;

двухпалатный парламент может сужать доступ к процессу определения политики, т.к. окончательная выработка законодательных актов находится в руках объединенных комитетов;

вторая палата способствует консерватизму в политике, поскольку она поддерживает существующие конституционные устройства и иногда отражает интересы лишь правящей элиты.

Взяв в качестве точки отсчета традиционное разделение полномочий между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, мы чаще всего обнаруживаем, что из названных сфер вторая палата играет второстепенную роль. Вторые палаты довольно часто отличаются от первых своим политическим составом, что создает фундамент для потенциальных конфликтов между ними.

По форме закрепления можно выделить: конституционные полномочия (например, утверждение указа Президента России о введении чрезвычайного положения п. "в" ч. 1 ст. 102 Конституции); законодательные полномочия, нашедшие отражение в развернутой системе федеральных законов (например, назначение Советом Федерации пяти членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"); регламентные полномочия, выраженные в Регламенте верхней палаты (право парламентского запроса Совета Федерации).

Если исходить из другого критерия - направления деятельности, то функции парламента можно подразделить на две группы: внутригосударственные и внешнегосударственные функции. При выполнении и той и другой функции может осуществляться законодательная, финансовая, контрольная, церемониальная деятельность, деятельность по формированию различных государственных органов и деятельность по принятию одноразовых ненормативных актов.

Авторский коллектив под руководством профессора Б.А. Страшуна полагает, что главная функция парламента в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти. Она включает в себя и верховное распоряжение государственной казной,

т.е. принятие государственного бюджета и контроль над его исполнением. Кроме того, парламент контролирует исполнительную власть <1>.

<1> См.: Конституционное (государственное право) зарубежных стран. Учеб.: В 4 т. Т. 1, 2 / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. М., 1999. С. 447.

Представительские, законодательные и контрольные функции присущи парламентам любых государств, а в случае их двухпалатной организации они в разных пропорциях проецируются на обе палаты, подчеркивая их различное политико-правовое назначение.

Основные функции парламента - представительская, законодательная и контрольная, выражающие суверенную волю народа, переносятся на Совет Федерации и Государственную Думу. Любые иные функции, выполняемые верхними палатами парламента в других странах, зависят от национальных и исторических особенностей. Совет Федерации, например, помимо иных функций, выполняет особую функцию сдерживания нижней палаты.

Статья 94 Конституции РФ провозглашает Федеральное Собрание представительным и законодательным органом государственной власти. Таким образом, палаты Федерального Собрания РФ осуществляют законодательную и представительскую функции. При этом Государственная Дума выражает представительство населения, отсюда ее неофициальная характеристика народной палаты. Совет Федерации, в свою очередь, обеспечивает представительство субъектов Федерации (за ним прочно укоренилась другая характеристика - палаты регионов) <1>. То, что отношения народного представительства многогранны, а палаты Федерального Собрания призваны отражать их разные стороны, подчеркивается в Постановлении Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. "По делу о толковании ст. 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции Российской Федерации" <2>.

<1> Вихарев А.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (вопросы конституционной теории и практики) // Аналитический вестник. 2002. N 23(179).

<2> СЗ РФ. 1995. N 16. Ст. 1451.

Согласно позиции Конституционного Суда РФ идея народного представительства не только находит воплощение в факте самого существования Федерального Собрания и его палат, но и должна учитываться в их практической деятельности. Это требование должно быть реализовано во внутреннем устройстве палат, в процедурных правилах, актах парламента. Чтобы обеспечить представительство, акты парламента должны воплощать интересы большинства в обществе, а не только самого парламентского большинства, сказано в названном Постановлении. Иначе говоря, Конституционный Суд не только не отрицает представительную природу Совета Федерации, а напротив, признает, обосновывает ее необходимостью представительства интересов субъектов РФ.

Но представительная природа Федерального Собрания имеет разные формы проявления: Государственная Дума олицетворяет прямое представительство населения, Совет Федерации - особую форму представительства, территориальную. Если Государственную Думу безоговорочно признают символом прямого представительства, то за Советом Федерации справедливо сохранить роль выразителя интересов населения, выявляемых, опосредуемых органами государственной власти регионов. Совет Федерации - участник системы отношений опосредованного народного представительства.

Так или иначе, порядок образования Совета Федерации менялся уже трижды, однако идея обеспечения представительства регионов (их населения, органов власти) при этом всегда оставалась неизменной. Независимо от приемов формирования на Совет Федерации возлагалось и возлагается решение следующих задач: устранение разногласий между федеральным центром и субъектами Федерации, обеспечение участия регионов в выработке федеральной политики, согласование интересов центральных и региональных органов государственной власти <1>.

<1> См.: Вихарев А.А. Указ. соч.

Как правило, объем полномочий верхних палат выше всего в законодательной сфере, где вторые палаты, подобно итальянскому Сенату, могут обладать полномочиями, равными полномочиям нижней палаты. Однако гораздо чаще права второй палаты более ограничены, особенно когда речь идет о финансовых вопросах и конституционных реформах. В названных сферах возможности второй палаты выступать с законодательными инициативами и вносить поправки в законопроекты по большей части невелики. Право верхней палаты налагать вето на законопроекты обычно имеет отлагательный, а не абсолютный характер: примерно на год у британской палаты лордов или на два месяца - в Австрии и Испании.

Сфера законодательной деятельности верхних палат парламентов в зарубежных странах и в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации может быть условно разделена на следующие функции.

Непосредственное нормотворчество: участие в законодательном процессе и принятие иных нормативных актов (палаты Федерального Собрания РФ, например, вправе принимать постановления, которые могут иметь нормативный характер) является значимой прерогативой парламента.

Участие в законодательном процессе верхних палат парламента проявляется в различных объемах.

Исходя из стадий законодательного процесса, рассмотрим в сравнительном анализе полномочия верхних палат парламентов.

Законодательная функция Совета Федерации выражается в праве законодательной инициативы, принадлежащей этой палате и ее членам в соответствии с ч. 1 ст. 104, ст. 134 Конституции РФ.

Порядок осуществления законодательных полномочий Совета Федерации определяется законодательной процедурой, т.е. официально установленным и регламентированным Конституцией РФ и иными нормативными правовыми актами порядком внесения законопроектов в Государственную Думу, рассмотрением законопроектов и принятием законов палатами Федерального Собрания РФ, а также их подписанием и обнародованием Президентом РФ. Участие Совета Федерации в законодательной процедуре имеет особенности в зависимости от вида принимаемых законов.

Конституцией предусмотрено, что федеральные законы о важнейших вопросах государственной жизни должны быть рассмотрены Советом Федерации. Кроме того, Совет Федерации вправе по собственному усмотрению решать вопрос о целесообразности официального определения своей позиции и по иным федеральным законам. На практике он рассматривает абсолютное большинство законов, принятых Государственной Думой.

Совет Федерации наделен "слабыми" (в отличие, например, от бундесрата ФРГ) полномочиями в отношении всех федеральных законов, включая и федеральные законы, подлежащие его обязательному рассмотрению, поскольку его вето на такие законы может быть преодолено в Государственной Думе квалифицированным большинством голосов. В то же время Совет Федерации является "сильной" палатой в отношении федеральных конституционных законов и законов РФ о внесении поправок в Конституцию: его одобрение обязательно для их принятия Федеральным Собранием РФ. Аналогичная ситуация складывается и при повторном принятии федеральных законов, отклоненных Президентом России, путем преодоления обеими палатами парламента президентского вето.

Однако Совет Федерации как субъект права законодательной инициативы имеет самые широкие возможности. Прежде всего сюда относится право внесения в Государственную Думу Советом Федерации и его членами проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также внесения от имени всей палаты или группы членов Совета Федерации численностью не менее одной пятой предложений о поправках и пересмотре положений Конституции.

Все верхние палаты парламентов европейских стран, кроме Первой палаты Генеральных штатов Нидерландов, имеют право законодательной инициативы. Но почти везде подавляющее большинство законопроектов вносится правительствами и в большинстве случаев (за исключением вышеназванных стран) первоначально в нижнюю палату. В некоторых странах это последнее правило действует с оговорками. Во Франции в нижнюю палату, Национальное собрание, в обязательном порядке вносятся законопроекты, касающиеся финансов, другие же могут вноситься в любую палату. В Германии бундесрат рассматривает концепцию законопроектов до внесения их в бундестаг и может в течение шести недель сформулировать свою позицию, которая, впрочем, не является обязывающей для других участников законодательной процедуры.

Законодательная функция Совета Федерации выражается в конституционном праве рассматривать принятые Государственной Думой федеральные законы и принимать решение об их одобрении или отклонении (ч. 3, 4 ст. 105). Это традиционная для двухпалатных парламентов схема прохождения закона. Она выражается различным образом, но имеет общий смысл: закон, принятый в нижней палате, передается в верхнюю палату парламента; проект закона, одобренный палатой депутатов, безотлагательно передается в Сенат (ст. 45 Конституции Чешской Республики); принятые палатой представителей законопроекты передаются на рассмотрение в Сенат (ст. 100 Конституции Республики Беларусь); федеральные законы принимаются бундестагом. Принятые законы должны немедленно передаваться бундесрату (ст. 77(1) Основного Закона ФРГ). Надо заметить, что в одних случаях направляются лишь законопроекты, в других - принятые законы <1>.

<1> См.: Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1998. С. 160; Конституции зарубежных государств. М., 2002. С. 91.

Другой, также важной формой проявления права законодательной инициативы Совета Федерации является внесение поправок к тексту законопроекта во время его рассмотрения Государственной Думой. Все представители субъектов РФ вправе вносить в Государственную Думу предложения и замечания о концепции законопроекта до его рассмотрения в первом чтении и поправки к тексту законопроекта при подготовке к его рассмотрению во втором чтении. Кроме того, члены Совета Федерации и официальные представители законодательных (представительных) органов законодательной власти субъектов РФ могут принимать участие в работе комитетов Государственной Думы при подготовке законопроектов к рассмотрению Государственной Думой.

Проекты федеральных законов о предметах совместного ведения после их внесения в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы, а также после их принятия Государственной Думой в первом чтении направляются в соответствии с Регламентом Государственной Думы в органы государственной власти субъектов РФ для возможного внесения предложений и замечаний в месячный срок. До истечения указанного срока рассмотрение законопроекта во втором чтении не допускается.

Представленные в установленный срок органами государственной власти субъектов РФ предложения и замечания, касающиеся проектов федеральных законов о предметах совместного ведения, должен рассматривать комитет Государственной Думы и принять либо отклонить в установленном Регламентом Государственной Думы порядке.

Если органы государственной власти более чем трети субъектов РФ выскажутся против указанного проекта федерального закона в целом, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия с участием депутатов Государственной Думы и представителей органов государственной власти заинтересованных субъектов РФ.

Представители субъектов Федерации, уполномоченные органами государственной власти данных субъектов, вправе принимать участие с правом совещательного голоса в работе над проектами федеральных законов о предметах совместного ведения в комитетах и комиссиях Государственной Думы и создаваемых Государственной Думой и ее комитетами и комиссиями рабочих группах.

В целом столь широкие возможности представительства интересов субъектов РФ при реализации права законодательной инициативы на федеральном уровне следует оценить как проявление демократических тенденций в мировой практике. В зарубежных странах, имеющих двухпалатные парламенты, менее чем в половине случаев верхние палаты имеют неограниченные полномочия на внесение законодательных инициатив, около 10% верхних палат не наделены каким-либо правом законодательной инициативы. Наконец, почти не встречаются случаи, когда верхняя палата может вносить поправки к законопроекту во время его рассмотрения нижней палатой.

Законодательные полномочия верхней палаты по непосредственному формированию текста принимаемого закона исходя из мирового опыта следует рассматривать в двух аспектах: возможность изменять текст при его прохождении через верхнюю палату, возможность отстаивать свою позицию при согласовании палатами несовпадающих позиций.

В Федеральном Собрании Российской Федерации Совет Федерации (верхняя палата) лишен права самостоятельно изменять текст закона, принятого Государственной Думой (нижней палатой). Совет Федерации вправе принять лишь одно из двух решений: одобрить закон, после чего он считается принятым парламентом в целом, либо отклонить закон. В постановлении Совета Федерации об отклонении федерального закона может содержаться перечень разделов, глав, статей, а также частей и пунктов статей федерального закона, по которым необходимо преодолеть разногласия между Советом Федерации и Государственной Думой; может содержаться предложение о создании согласительной комиссии. Такая роль верхней палаты российского парламента может рассматриваться как слабость ее законодательных полномочий. Однако, как было показано выше, в значительной мере эта слабость компенсируется усилением других аспектов ее законодательной компетенции.

В некоторых европейских странах верхняя палата рассматривает все законы. Законы, касающиеся бюджета и финансов, часто являются прерогативой нижней палаты и в верхней не рассматриваются либо рассматриваются без права отклонения или выдвижения возражения (Бельгия, Чехия, Австрия). В большинстве европейских стран верхние палаты имеют право предлагать поправки к законам, принятым нижними палатами.

Поправки верхних палат, как и их решения об отклонении законов, не окончательны и могут преодолеваются нижними палатами, как правило, абсолютным (Испания, Польша, Франция, Чехия) или квалифицированным большинством.

В некоторых странах выделяются группы законов, которые не могут вступить в силу без одобрения верхней палаты. В Германии, например, это законы, касающиеся налоговых сборов и административного суверенитета земель, в Чехии - законы, определяющие принципы работы и взаимоотношения палат парламента.

В Российской Федерации обязательному рассмотрению, согласно Конституции РФ, в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы о федеральном бюджете, федеральных налогах и сборах, финансовом, валютном, кредитном, таможенном регулировании, денежной эмиссии, ратификации и денонсации международных договоров РФ, о статусе и защите Государственной границы РФ, о войне и мире.

Конституция России закрепляет перечень законов, обсуждение которых в Совете Федерации является обязательной стадией законотворческого процесса. Все законы, которые должен рассматривать Совет Федерации, относятся к предметам исключительного ведения Российской Федерации, причем выбраны лишь наиболее важные проблемы, связанные с регулированием отношений в таких сферах, как бюджет, финансы, международные договоры, защита безопасности государства. Перечень составлен с учетом мировой практики федеративных государств, где вопросы именно такого характера решаются верхними палатами парламента, в которых представлено мнение составляющих федерацию субъектов. Через обязательное обсуждение в верхней палате, где на равноценной основе работают представители всех субъектов Федерации, происходит согласование интересов Федерации и ее субъектов.

Одной из разновидностей законодательной функции можно назвать бюджетно-финансовую функцию <1>, которая заключается в принятии закона о бюджете, иных актов о доходах и расходах государства (например, законодательство о налогах). Иными словами, именно парламент определяет статьи государственных доходов и расходов, хотя проект бюджета в большинстве стран выдвигает правительство. И лишь в рамках одобренных статей расходов и утвержденных парламентом программ органы исполнительной власти вправе распоряжаться выделенными средствами. Таким образом, у парламента имеется финансовый рычаг воздействия на другие органы власти и на жизнь страны вообще. В США, например, финансовые полномочия Конгресса имеют особое значение для оказания влияния на политику Президента как носителя исполнительной власти, т.к. в этой стране органы исполнительной власти не несут ответственности перед парламентом.

<1> Некоторые авторы выделяют ее в качестве самостоятельной функции. См.: Автономов А.С. Правовая онтология политики. М., 1999. С. 288.

Помимо конституционных норм, законодательная деятельность Совета Федерации определяется нормами его Регламента. В соответствии со ст. 104 члены Совета Федерации вправе организовать обсуждение федерального закона в субъектах Федерации и при наличии замечаний к закону направить их в комитет (комиссию) палаты, ответственный за рассмотрение данного законодательного акта.

Опыт иностранных государств дает примеры осуществления законодательной власти не только парламентами, но и другими государственными органами. Так, часть 1 ст. 82 Конституции Испании устанавливает возможность для Генеральных кортесов делегировать правительству полномочия издавать нормативные акты, имеющие силу закона по определенным вопросам <1>. Статья 101 Конституции Республики Беларусь предусматривает наделение Президента Республики по его предложению законодательными полномочиями на издание декретов, имеющих силу закона <2>.

<1> См.: Конституции зарубежных государств. М., 2002. С. 190.

<2> См.: Новые конституции стран СНГ и Балтики. М., 1998. С. 161.

Конституция РФ отвергает всякую двусмысленность на этот счет, определяя статус Федерального Собрания как единственного законодательного органа. Поэтому законотворчество является основной функцией российского парламента, которая проецируется на обе его палаты. Основная доля полномочий в этой сфере возлагается на Государственную Думу. Тем не менее Совет Федерации вносит свою лепту в законотворческий процесс, выступая эффективным фильтром законодательной деятельности.

В качестве самостоятельной функции выделяют так называемую учредительную функцию - принятие конституции (хотя в некоторых странах новую конституцию вправе одобрить только специальный орган - учредительное собрание или аналогичный институт) и поправок к Конституции РФ. В некоторой степени это оправданно, поскольку внесение изменений в конституцию имеет особое политическое и юридическое значение, поэтому в большинстве стран такие изменения вносятся по специальной процедуре. Но какой бы важностью ни обладали

изменения Конституции России, конституционные поправки представляют собой разновидность законодательного акта, и, следовательно, их принятие - реализация законодательной функции.

Рассмотрим полномочия вторых палат, касающиеся пересмотра Конституции. Предложение о поправке к Конституции РФ может вноситься в Государственную Думу Федерального Собрания РФ Советом Федерации в виде проекта закона РФ о поправке к Конституции, предполагающего исключение, дополнение, новую редакцию какого-либо из положений гл. 3 - 8 Конституции РФ <1>. Одобренный Государственной Думой проект закона РФ о поправке к Конституции в течение пяти дней со дня одобрения направляется в Совет Федерации. Закон РФ о поправке к Конституции считается принятым, если за его одобрение проголосовали не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации. В случае отклонения Советом Федерации закона РФ о поправке к Конституции Совет Федерации вправе внести в Государственную Думу предложение о создании согласительной комиссии.

<1> Федеральный закон от 4 марта 1998 г. N 33-ФЗ "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. N 10. Ст. 1146.

Председатель Совета Федерации не позднее пяти дней со дня принятия закона РФ о поправке к Конституции публикует для всеобщего сведения уведомление, включающее в себя текст закона РФ о поправке к Конституции, с указанием дат его одобрения Государственной Думой и Советом Федерации.

Закон РФ о поправке к Конституции не позднее пяти дней со дня его принятия направляется Председателем Совета Федерации в законодательные (представительные) органы субъектов РФ для рассмотрения. Законодательный (представительный) орган субъекта РФ в порядке, установленном данным органом самостоятельно, обязан рассмотреть закон РФ о поправке к Конституции в течение одного года со дня его принятия.

Законодательный (представительный) орган субъекта РФ в течение четырнадцати дней со дня принятия постановления о законе РФ о поправке к Конституции направляет данное постановление в Совет Федерации. Совет Федерации ведет учет данных о рассмотрении закона РФ о поправке к Конституции законодательными (представительными) органами субъектов РФ со дня его направления в законодательные (представительные) органы субъектов Федерации.

Совет Федерации на своем очередном заседании, следующем за днем истечения срока рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов РФ закона РФ о поправке к Конституции, устанавливает результаты этого рассмотрения.

Установление результатов рассмотрения закона РФ о поправке к Конституции законодательными (представительными) органами субъектов РФ оформляется в соответствии с Регламентом Совета Федерации - путем принятия постановления. В нем отражается общее число законодательных органов субъектов, которые одобрили закон РФ о поправке, а также результаты рассмотрения: одобрен ли этот закон представительными органами власти не менее чем двух третей субъектов Федерации или нет. Если закон о поправке не получит одобрения законодательных органов субъектов Федерации, процедура рассмотрения этого закона прекращается.

Совет Федерации принимает участие в законодательном процессе на большинстве стадий, хотя зачастую роль верхней палаты в осуществлении законодательных полномочий сводят к формуле: "Государственная Дума законы принимает, а Совет Федерации их одобряет".

Национальное российское законодательство предусматривает участие Совета Федерации в процедуре принятия в РФ и образования в ее составе нового субъекта РФ: Президент РФ после поступления от иностранного государства предложения о принятии в РФ в качестве нового субъекта иностранного государства или его части и о заключении международного договора об образовании в составе РФ нового субъекта уведомляет о нем Совет Федерации Федерального Собрания РФ и проводит необходимые консультации.

Представляется, что, проанализировав полномочия Совета Федерации в законотворческом процессе, можно дать следующее определение законодательной функции Совета Федерации: совокупность способов, мер, правомочий в процессе законотворчества, выражающаяся в участии на разных стадиях разработки и принятия всех видов законов в Российской Федерации.

В научной литературе прочно укоренилось две конструкции верхних палат парламентов <1>. Первая получила наименование сильной верхней палаты, которая характеризуется тем, что без ее согласия решение парламента не может быть принято. Такой вывод следует из анализа Конституции Италии, в ст. 70 которой отмечается, что законодательная функция осуществляется совместно обеими палатами. Еще один пример касается американской Конституции, предусматривающей, что ни один билль не станет законом, если не будет принят каждой из палат Конгресса.

<1> См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1999. С. 256.

Другая конструкция, слабой верхней палаты, предполагает, что она может лишь отсрочить принятие парламентского решения, против которого есть возражения, но не может окончательно воспрепятствовать ему. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 121 Конституции Польши если Сенат в течение 30 дней со дня передачи закона не примет постановления, то закон считается принятым в редакции нижней палаты, Сейма <1>.

<1> См.: Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М., 1997. С. 225.

Если придерживаться этого критерия, следует признать, что бикамерализм Федерального Собрания тяготеет скорее к конструкции сильной нижней палаты и относительно слабой верхней палаты. Подобное заключение обусловлено ч. 5 ст. 105 Конституции, предусматривающей возможность Государственной Думы преодолевать возражения Совета Федерации в случае разногласий между палатами. Федеральный закон считается в данной ситуации принятым, если при повторном голосовании его поддержали не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. Однако в сочетании с важными конституционными полномочиями Совета Федерации можно говорить о его относительной слабости.

Контроль над исполнительной властью представляет собой одну из важнейших функций парламента. Действительно, ведь именно осуществление контроля над королевской политикой поставило английский парламент перед необходимостью предложить монарху проведение реформ <1>.

<1> См.: Le controle parlementaire. Documents reunis et commentes par Chantebout B. La Documentation francaise. Paris, 1988. N 1.14. P. 2.

В свое время Дж. Мэдисон называл верхнюю палату парламента спасительным контролем над правительством. "С ее наличием, - писал он, - безопасность народа становится вдвое надежнее" <1>.

<1> Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 2000. С. 410.

Парламентский контроль необходим, прежде всего, для того чтобы не позволить администрации узурпировать власть в государстве, нивелировать деятельность демократических институтов. Это, естественно, возможно лишь при условии, что он является достаточно действенным. Вместе с тем очевидно, что он не должен быть неоправданно жестким, так сказать, излишне обременительным для правительства. Иначе последнее просто не сможет эффективно функционировать. Понятие, механизм и способы парламентского контроля будут рассмотрены ниже более подробно.

Задача законодателя состоит в том, чтобы создать такую систему парламентского контроля, которая станет надежной гарантией превышения правительством своих полномочий и не будет чрезмерно стеснять его, что позволит надлежащим образом проводить национальную политику.

Лекция 4. Особенности формирования верхних палат двухпалатных парламентов

Действующие в настоящее время парламентские системы дают немало примеров различных способов формирования верхних палат высших представительных и законодательных органов. Выбор способа диктуется многими обстоятельствами: национальным своеобразием, опытом исторического прошлого конкретной страны, ее политическими традициями, доминирующей в общественных кругах оценкой роли верхней палаты и ее места в государственном механизме. Анализ процесса формирования высших палат в историческом развитии, несомненно, ценен для современной России. Несмотря на применение уже трех способов формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, дискуссия о совершенствовании этого процесса не прекращается. Это вызвано тем, что с порядком комплектования верхней палаты связан один любопытный конституционный феномен. В рамках Конституции произошла замена представительства субъектов Федерации как региональных сообществ граждан на представительство органов государственной власти этих же регионов. Избираемый непосредственно гражданами Совет Федерации после 1995 г. стал формироваться на основе представительства законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов.

К началу XX в. страны Европы, за исключением Болгарии, Греции и Люксембурга, обладали двухпалатной системой. Темперли приводит интересные данные о механизмах формирования верхних палат <1>. Доминирующими здесь были назначение сенаторов монархами и различные виды не прямых выборов, как правило, в комбинации друг с другом. Путем пожизненного назначения целиком формировался Сенат Италии. В Португалии из 145 сенаторов 94 назначались королем (также пожизненно). Сенаторами по должности были некоторые церковные деятели. Наконец, еще одна группа пожизненно избиралась пэрами. Аналогичные принципы, хотя выраженные в других численных пропорциях, действовали в Австрии. В Германии члены верхней палаты назначались монархами государств, вошедших в 1871 г. в состав империи. В Сербии одних сенаторов избирал монарх, других - нижняя палата. В России половина членов Госсовета назначались царем, другие избирались по сословно-корпоративному принципу. Выборные начала доминировали во Франции, где все сенаторы избирались непрямым голосованием и представляли территориальные единицы. Непрямые выборы практиковались законодательными собраниями провинций в Нидерландах. В Швейцарии члены верхней палаты были выбраны в кантонах. В Бельгии из 110 сенаторов 83 избирались прямыми выборами и 27 - непрямыми. В Испании из 360 сенаторов 108 проходили в палату с помощью не прямых выборов, другие там занимали кресло в силу наследственной привилегии или пожизненного назначения. В большинстве стран Европы палаты были равноправны.

<1> См.: Temperley H. *Senates and upper Chambers: Their Use and Function in the modern State*. L., 1967.

Первое, что очевидно при сравнении порядков формирования вторых палат, - это их многообразие. Все известные принципы: прямые и не прямые выборы, назначение и кооптации - встречаются в самых разных сочетаниях.

Принципы отбора членов вторых палат можно подразделить на несколько категорий. Минимальная градация (три категории: выборный, не выборный и смешанный) представлена А.А. Вихаревым <1>, максимальная, восемь категорий, - Джорджем Коукли <2>. На основе анализа практики формирования верхних палат парламентов можно выделить десять категорий.

<1> См.: Вихарев А.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (вопросы конституционной теории и практики) // Аналитический вестник. 2002. N 23(179).

<2> См.: Коукли Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах // Полис. 1997. N 3. С. 151 - 156.

Во-первых, члены верхних палат могут избираться прямым голосованием <1>.

<1> По той же электоральной формуле, что и депутаты нижних палат, или на основе каких-либо альтернативных правил.

В чистом виде прямые выборы членов второй палаты для Европы - феномен относительно редкий. Полностью путем прямых выборов формируются Сенаты Польши, Румынии и Чехии. Непосредственно населением воеводств избираются по мажоритарной системе все 100 сенаторов Польши (в отличие от выборов в сейм, которые организованы по пропорциональной системе). В

Румынии, напротив, выборы членов Сената проводятся по пропорциональной системе. В Чехии практикуется еще одна разновидность прямого голосования - мажоритарная, в два тура.

Единственная в Европе федерация, где вторая палата формируется прямым голосованием, - Швейцария. Члены Совета кантонов избираются их населением, чаще всего простым большинством голосов, по два человека от каждого кантона.

В результате прямого избрания формируются Сенат США, палата советников в Японии, Совет кантонов в Швейцарии. Прямыми выборами избираются польские сенаторы. В таком же порядке создавался Совет Национальностей Верховного Совета СССР. На прямых выборах применяется как мажоритарная, так и пропорциональная избирательные системы. Например, 76 членов австралийского Сената избираются по системе пропорционального представительства <1>; напротив, Федеральный Сенат Бразилии включает в себя представителей штатов, избираемых на основе мажоритарного принципа <2>. А вот в Японии обе системы сочетаются: из 252 членов палаты советников 150 избираются от префектурных избирательных округов, 100 - по общегосударственным спискам партий в масштабе всей страны от общенационального избирательного округа, 2 советника - от острова Окинава <3>.

<1> См.: Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. М., 1998. С. 4.

<2> См.: Конституции зарубежных государств. М., 2002. С. 440.

<3> См.: Гуреева Н.П., Прокопов В.И. Парламент Японии // Парламенты мира. М., 1991. С.

536.

Кроме того, прямыми выборами определяются большая часть членов вторых палат в Хорватии, Ирландии, Испании, Италии. В Ирландии прямым всеобщим голосованием граждан избираются 43 из 60 членов Сената; принцип представительства пропорциональный. Кандидатуры еще шести сенаторов рассматриваются в двух крупнейших университетах страны (довольно редкий и архаичный принцип корпоративного представительства) и 11 назначаются премьер-министром. Из 324 сенаторов Италии за 315 прямо голосуют на региональной основе и пропорционально населению каждой области, ни одна из которых (за исключением Молизе и Валле-д'Аоста) не может иметь менее семи сенаторов. Система голосования - смешанная: 75% избираются простым большинством, 25% - на пропорциональной основе.

Во-вторых, они могут избираться непрямым голосованием особой категорией избирателей более низкого уровня, например членами местных советов, которые представляют население либо в целом, либо по отдельным территориальным единицам. Так формируется Сенат Франции. Все сенаторы (321 человек) избираются департаментскими коллегиями выборщиков, которые состоят из депутатов Национального собрания от того или иного департамента, членов регионального совета и представителей муниципальных советов. В большинстве департаментов голосование проводится по характерной для V Республики системе большинства в два тура. Сенаторы, представляющие французов, живущих за рубежом, избираются коллегией выборщиков по системе пропорционального представительства.

Уникален порядок формирования второй палаты Словении - Государственного совета. Из 40 его членов 18 избираются коллегиями выборщиков по корпоративному принципу: 4 - от работодателей, 4 - от наемных работников, 4 - от мелкого крестьянства и ремесленников, 6 - от здравоохранения, науки и образования, еще 22 члена Госсовета избираются советами общин.

В-третьих (как разновидность второго типа отбора), члены Сената могут избираться непрямым образом различными функциональными или профессиональными труппами - корпоративное представительство. В настоящее время единственной второй палатой государственного законодательного органа, формируемой на основе корпоративного представительства, является ирландский Сенат, 43 члена которого избираются непрямым образом для представительства пяти профессиональных групп, или панел. Еще шесть сенаторов избираются выпускниками университетов, что усиливает мощь культурных и просветительских интересов (поэтому за панелой культуры и просвещения закреплено только 5 мест, тогда как другим панелям отведено от 7 до 11 мест).

В-четвертых, еще один подвид косвенных выборов - избрание верхних палат местными органами власти. Две трети белорусского Сената избираются тайным голосованием на заседаниях депутатов местных Советов базового уровня каждой области и города Минска (ст. 91 Конституции Республики Беларусь). Почти тождественный порядок установлен в Казахстане: Сенат образуют депутаты, избираемые по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики на совместном заседании депутатов всех представительных органов административных единиц (ст. 50 Конституции Республики Казахстан).

В-пятых, они могут избираться членами другой палаты - избрание нижней палатой (Исландия). Лишь в одном случае (Непал) большинство (35) членов второй палаты Национального совета избираются первой палатой (по пропорциональной системе с единым переходящим голосом). В Пакистане право избрания части сенаторов (8) предоставлено определенной группе

депутатов Национального собрания (первой палаты) - тем из них, которые представляют племенные территории, управляемые на общегосударственном уровне. В некоторых странах, например во Франции и в Ирландии, все депутаты первых палат парламента могут принимать участие в выборах сенаторов, но лишь как часть коллегии выборщиков, где их численно подавляют члены местных советов.

Члены Федерального совета Австрии избираются ландтагами. Наиболее населенная земля посылает 12 представителей, другие земли, отталкиваясь от этой цифры, - в соответствии с численностью своего населения. Порядок голосования в ландтагах пропорциональный, причем партия, занимающая в региональном парламенте по количеству мандатов второе место, должна быть представлена в Федеральном совете хотя бы одним голосом. Депутаты палаты народов Боснии и Герцеговины назначаются законодательными собраниями республик, составляющих самую молодую федерацию Европы. При этом должно быть обеспечено равное представительство в палате не только государственных образований, но и этнических сообществ. Членами провинциальных штатов по пропорциональной системе избираются 75 сенаторов, составляющих первую палату Генеральных штатов Нидерландов.

В России по Федеральному закону от 5 августа 2000 г. "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" непрямым голосованием определяется половина состава Совета Федерации; 89 из 178 его членов избираются законодательными собраниями (парламентами) каждого из 89 субъектов Федерации. В мире больше нет государства с таким способом формирования парламента и его второй палаты в частности.

В-шестых, они могут отбираться, по крайней мере частично, своими собственными коллегами по верхней палате - кооптация (например, в Бельгии новоизбранные сенаторы кооптируют дополнительно 10 членов).

В-седьмых, они могут назначаться (на некий определенный срок или пожизненно) главой государства - принцип назначения в чистом виде. Примером может служить канадский Сенат, 104 члена которого назначаются генерал-губернатором по рекомендации премьер-министра, хотя, что интересно, одновременно сохраняется и идея регионального представительства. В ряде стран глава государства назначает определенное число сенаторов в палату, большинство членов которой избраны иным образом. Так происходит в Чили (6 сенаторов), Хорватии (5), Индии (12), Италии (5), где назначения делает президент. В Беларуси назначаемых одна треть от общего числа сенаторов. Семь депутатов (1/4) Сената Казахстана назначаются Президентом на срок полномочий парламента.

Большая часть парламентариев назначаются главой государства в Малайзии (королем). Королева Великобритании по представлению кабинета министров назначает пожизненных пэров - членов палаты лордов из числа бывших политических и партийных деятелей, отставных чиновников, выдающихся ученых.

В-восьмых, назначение может происходить иным органом. В Германии земельные правительства назначают и отзывают членов бундесрата. При этом правительства земель с более чем 7 млн. жителей назначают в бундесрат по шесть членов, земли с более чем 6 млн. населения - по пять, с более чем 2 млн. жителей - по четыре, а остальные - по три человека. Половина членов второй палаты парламента России назначаются высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) - по одному от каждого из них.

После упразднения в ноябре 1999 г. института наследственных пэров назначение стало основным принципом формирования палаты лордов британского парламента. Опубликованные в январе 2000 г. предложения о порядке формирования этой старейшей в мире верхней палаты предполагают сохранение данного принципа и впредь: из запланированных 550 заседающих большинство, вероятно, будут назначаться независимым комитетом, а остальные - избираться.

В-девятых, полученное в результате назначения (или каким-то другим образом) место в Сенате может передаваться по наследству - принцип наследственности (например, наследование - основной принцип формирования второй палаты Сената Лесото; палата лордов в Великобритании, ставшая ненаследственной с 1999 г.).

В статье 72 Конституции Бельгии говорится, что дети короля или, при их отсутствии, бельгийские родственники по нисходящей линии королевской фамилии являются сенаторами по праву с 18-летнего возраста. Только достигнув 21 года, они получают право решающего голоса <1>.

<1> См.: Савицкий П.И. Конституция Бельгии. Екатеринбург, 1998. С. 29 - 31.

В-десятых, особой разновидностью назначения является членство по должности, когда прошлое или настоящее назначение на определенную должность влечет за собой дополнительную привилегию в виде места в верхней палате. Примером могут служить лорды-судьи (верховные судьи, получившие титул пэров), а также епископы и архиепископы англиканской

церкви, чье право заседать в британской палате лордов обусловлено занимаемой должностью. В других странах (в частности, в Чили, Италии, Казахстане, Уругвае и Венесуэле) членами Сената по должности являются экс-президенты. В Сенат Италии по праву входят бывшие президенты Республики. "Достойных граждан" имеет право назначить пожизненными сенаторами действующий президент. Очень похожа на описанную выше система формирования Жупанийского дома (палаты округов) Хорватии. В Российской Федерации высказывались аналогичные идеи о включении бывших глав государства в состав членов Совета Федерации. Однако изменение конституционно установленного порядка формирования весьма усложнено. Возможно, это дело будущего. В России до недавнего времени в Совет Федерации автоматически входили по два представителя от каждого субъекта РФ: главы представительного и исполнительного органов государственной власти.

Опубликованные в январе 2000 г. предложения о порядке формирования палаты лордов британского парламента предполагают сохранение присутствия членов палаты по должности, в частности архиепископов Кентерберийского и Йоркского, епископов Лондонского, Даремского и Винчестерского.

Итак, при формировании вторых палат парламентов в разных сочетаниях и вариантах использовались и используются в настоящее время прямые выборы по таким системам: пропорциональной, простого большинства и большинства в два тура; не прямых выборов; назначения региональными органами власти или монархом; наконец, кооптацией. Практикуется этническое квотирование, доминирует территориальный принцип представительства. Он определяет составы большинства вторых палат европейских парламентов - и избираемых прямыми выборами (Швейцария, Италия, Польша, Хорватия), и формируемых на основе не прямых (Франция, Нидерланды, Словения) или смешанных (Испания) выборов, как и палат, члены которых назначаются (Германия, Россия); подобный подход практикуется в федерациях (Россия, Германия, Австрия, Босния и Герцеговина, Югославия) и в унитарных государствах (Польша, Франция, Хорватия, Словения, Италия).

Россия в своей недолгой практике существования Совета Федерации использовала многовековой опыт формирования вторых палат парламентов. Нашей истории знаком и принцип выборов, использовавшийся при формировании первого состава Федерального Собрания, и представительство по должности (второй состав), и смешанный способ формирования, используемый в настоящее время: назначение от исполнительной власти с ротацией исполнительной и косвенные выборы члена Совета Федерации - представителя субъекта от представительной власти.

История становления Совета Федерации началась с Положения о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г., утв. Указом Президента РФ от 11 октября 1993 г. N 1626 <1>. Согласно Положению палата должна была избираться непосредственно населением регионов. Выборы проводились на основе мажоритарной системы по двухмандатным избирательным округам. Они создавались в рамках границ субъектов Федерации, их количество соответствовало числу этих субъектов. В Положении предпочтение было отдано американской модели формирования верхней палаты - избранию двух представителей от каждого региона <2>. Между тем при обсуждении данного вопроса мнения субъектов Федерации разделились. Несколько регионов высказались в пользу равного представительства субъектов, но расходились в количественных показателях: предлагалось избирать не двух, а трех представителей. Были предложения в пользу разных квот представительства регионов - по два от каждой республики, края, области, автономной области и по одному от каждого автономного округа. При этом каждый избиратель получил право подачи голоса одновременно за двух кандидатов. На выборах в Совет Федерации избиратели ориентировались скорее на кандидатов, обладающих властью и престижем и способных отстаивать интересы своего региона, нежели на политические этикетки.

<1> САПП РФ. 1993. N 42. Ст. 3994.

<2> См.: Васильева Т.А. Общероссийские политические выборы 1993 года: федеративный аспект // Федеральное Собрание России: опыт первых выборов. М., 1994. С. 74, 76.

Ближе к истечению срока полномочий Совета Федерации, в декабре 1995 г., вопрос о порядке его формирования становился все более актуальным. Вместе с выборами проводился референдум о Конституции РФ, в проекте которой устанавливался двухгодичный срок полномочий Совета Федерации первого созыва. Согласно п. 9 заключительных и переходных положений Конституции депутаты Совета Федерации в первом созыве должны были осуществлять свои полномочия на непостоянной основе. Основной Закон говорил только, что "в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти". Вопрос о том, каким образом определять этих представителей, надлежало урегулировать специальным законом. В

1995 г., в последние месяцы работы Государственной Думы первого созыва, вокруг этого закона развернулась острейшая политическая борьба. Многочисленные проекты (таковых было по меньшей мере восемь) с теми или иными вариациями предлагали три основных способа комплектования верхней палаты:

избрание "сенаторов" в субъектах Федерации в ходе всеобщих выборов из числа кандидатов, выдвинутых исполнительным и законодательным органами власти;

делегиrowание членов Совета Федерации органами государственной власти субъектов;

вхождение в Совет Федерации первых лиц регионов по должности.

При голосовании в первом чтении подавляющее большинство (301 голос) получил так называемый согласованный вариант, отражавший первую из перечисленных позиций. Несмотря на резкие возражения Президента, который считал, что прямые выборы противоречат Конституции, поскольку в ней говорится о формировании верхней палаты, законопроект относительно легко прошел три чтения в Государственной Думе и 27 июля 1995 г. был одобрен Советом Федерации. Однако Президент наложил на него вето, преодолеть которое депутаты не смогли <1>.

<1> См.: Шеховцов В.А. Развитие российского парламентаризма. М., 1999. С. 62.

У этого проекта было два главных изъяна <1>. Первый связан с противопоставлением выборного порядка формирования Совета Федерации конституционной модели его создания, заложенной в ч. 2 ст. 95 Основного Закона. Согласно ей в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации: по одному от представительного и исполнительного органа государственной власти. В настоящее время, правда, утверждается, что в первоначальном варианте данная норма выглядела иначе: "...в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации". Затем она была дополнена: "...по одному от представительного и исполнительного органа государственной власти" <2>, что, конечно, сузило возможности маневрирования при определении способа формирования Совета Федерации. Очевидно также, что в Конституции речь идет не об избрании, а о вхождении в состав Совета Федерации.

<1> См.: Вихарев А.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (вопросы конституционной теории и практики) // Аналитический вестник. 2002. N 23(179).

<2> См.: Строев Е. Российский парламентаризм. Движение в будущее или бег по кругу // Независимая газета. 2001. 18 апреля.

Применительно к формированию Совета Федерации в порядке выборов негативно оценивался и механизм "квотной", "цензовой" представительной демократии (избрание только двоих), что вело к сужению социальной базы выдвижения кандидатов. Особенно это было заметно на фоне выборов депутатов Государственной Думы, где использовались универсальные принципы неограниченного (неопределенного) выдвижения кандидатов <1>.

<1> См.: Лысенко В.И. Некоторые вопросы развития избирательной политики и права в Российской Федерации в 90-е годы // Федеральное Собрание России: опыт первых выборов. М., 1994. С. 24.

Второй существенный изъян выборного порядка образования Совета Федерации объясняется возможным дистанцированием избранных членов палаты от населения и органов власти регионов. Следовало связать членов Совета Федерации с представляемыми ими субъектами более крепкими узами. С этой целью, например, предлагалось выдвигать кандидатов органами государственной власти субъектов, а избирать их должно было население этих субъектов. Мало того что демократизм такой процедуры выдвижения кандидатов вызывал большие сомнения, этот порядок также не решал проблемы устойчивой связи членов Совета Федерации с субъектами и их органами власти.

Отсутствие закона грозило парализовать законодательную власть, поскольку в декабре 1995 г. полномочия Совета Федерации первого созыва истекали, а без верхней палаты парламент не мог исполнять свои функции. Мрачной альтернативой выступало определение порядка формирования Совета Федерации президентским указом, что резко снизило бы легитимность Федерального Собрания. Учитывая данные обстоятельства, депутаты Государственной Думы пошли навстречу Президенту, слегка видоизменив его проект. Но этот вариант был отвергнут "сенаторами", для большинства которых формирование палаты из руководителей регионов не давало возможности сохранить кресло на следующий срок. Президент между тем недвусмысленно давал понять, что готов установить порядок формирования верхней палаты своим указом. Такая

перспектива подвигла Государственную Думу к тому, чтобы преодолеть вето Совета Федерации, и 5 декабря 1995 г. так называемый проект Чилингарова был повторно принят 311 голосами.

В ходе этой борьбы использовались разные юридические аргументы. Президент подчеркивал, что в Конституции употребляется слово "формирование" (в противовес избранию депутатов Государственной Думы). Сторонники прямого избрания, в свою очередь, говорили о недопустимости вхождения в законодательный орган руководителей исполнительной власти, полагая, что тем самым будет нарушен провозглашенный Конституцией принцип разделения властей.

Со времен Дж.Ст. Милля известно, что вторая палата является прежде всего ограничителем власти первой палаты. Для российского Президента в 1995 г. (может быть, неожиданно для него самого) этот мотив оказался на первом плане. Найти разрешение этой проблемы помог новый механизм образования верхней палаты, заложенный в Федеральном законе от 5 декабря 1995 г. "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" <1>. Согласно данному законодательному акту в состав верхней палаты парламента вошли по должности руководители законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации. Должностной принцип замещения мандатов членов Совета Федерации формально отвечал конституционному установлению, содержащемуся в ч. 2 ст. 95 Конституции РФ. Он нашел достаточно прочную поддержку, т.к. возобладало мнение о том, что Совет Федерации в составе региональных руководителей станет наиболее эффективным и дееспособным органом власти. Это обеспечивалось за счет информированности глав субъектов о потребностях своих территорий, их умения сочетать федеральные и региональные интересы, должностного положения руководителей законодательных и исполнительных органов государственной власти регионов, которое обязывает их добиваться удовлетворения запросов подведомственных им территорий.

<1> СЗ РФ. 1995. N 50. Ст. 4869.

По новым "правилам игры" состав Совет Федерации складывался не единовременно, но постепенно, по мере избрания глав исполнительной власти и новых региональных легислатур. Поэтому, приступив к работе в январе 1996 г., верхняя палата приобрела более или менее заверченный облик только через два года, после того как в регионах улеглась первая волна губернаторских и парламентских выборов. В результате проведенных преобразований кадровый состав "сенаторов" обновился весьма существенно <1>.

<1> См.: Парламентаризм в России. Федеральное Собрание в 1996 - 1999 годах / Рук. авт. кол. С.А. Мндоянц. М., 2000. С. 60.

Процедура формирования, регулируемая названным выше Федеральным законом 1995 г., подвергалась критике на протяжении всей деятельности палаты. Основные критические положения заключались в следующем.

Прежде всего, вхождение глав исполнительных органов власти в Совет Федерации рассматривалось как нарушение конституционного принципа разделения властей. Вопрос этот дважды становился предметом рассмотрения Конституционного Суда, который подчеркивал, что компетенция Конституционного Суда не распространяется на проверку конституционности конституционных положений, а именно в такой плоскости ставился данный вопрос: соответствует ли ч. 2 ст. 95 Конституции принципу разделения властей, закрепленному в ст. 10 Конституции РФ?

Должностной принцип формирования Совета Федерации критиковался еще и потому, что характер представительства принято связывать с процедурой формирования палаты. Говорится, что выборность всего состава верхней палаты или ее большинства является общим правилом. Что же касается Российской Федерации и других стран, где принят невыборный способ, это считается исключением <1>.

<1> См.: Чертков А.Н. О реформе Федерального Собрания Российской Федерации // Право и политика. 2001. N 6. С. 14 - 20.

Большие сомнения вызывала полноценная работоспособность Совета Федерации, поскольку главы регионов в значительной степени загружены на основной работе в субъектах Федерации. В этих условиях наблюдался рост влияния аппаратного звена Совета Федерации, а это угрожало вызвать диспропорцию в отношениях членов палаты с ее вспомогательными структурами.

Действующий Федеральный закон от 5 августа 2000 г. N 113-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" <1> устанавливает иной порядок представительства в Совете Федерации от субъектов.

Член Совета Федерации - представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, избирается законодательным органом государственной власти субъекта Федерации на срок полномочий этого органа, а при формировании законодательного органа субъекта РФ путем ротации - на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа; представитель двухпалатного законодательного органа государственной власти субъекта РФ избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий палаты.

Кандидатуры для избрания представителя в Совете Федерации от законодательного органа государственной власти субъекта РФ вносятся на рассмотрение этого органа его председателем. Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин РФ не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией РФ правом избирать и быть избранным в органы государственной власти. Кандидаты для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации обязаны представить в законодательный орган государственной власти субъекта РФ или высшему должностному лицу этого субъекта сведения о размере и об источниках доходов кандидата за год, предшествующий году избрания, и об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности.

В двухпалатном законодательном органе государственной власти субъекта РФ кандидатуры для избрания представителя в Совет Федерации вносятся на рассмотрение данного органа поочередно председателями палат.

Группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ может внести на рассмотрение этого органа альтернативные кандидатуры для избрания представителя в Совет Федерации. Решение законодательного органа государственной власти субъекта РФ об избрании представителя в Совет Федерации от законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается тайным голосованием и оформляется постановлением указанного органа, а двухпалатного законодательного органа государственной власти субъекта РФ - совместным постановлением обеих палат.

Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначается высшим должностным лицом субъекта Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок его полномочий.

Решение высшего должностного лица субъекта РФ о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации оформляется указом высшего должностного лица субъекта РФ. Указ в трехдневный срок направляется в законодательный орган государственной власти субъекта РФ. Законодательный орган государственной власти субъекта Федерации рассматривает кандидатуры для избрания представителя в Совет Федерации в соответствии с регламентом этого органа.

Указ о назначении представителя в Совет Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного органа государственной власти субъекта Федерации две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

При существующем подходе федерального законодателя к регулированию процедуры формирования Совета Федерации часть процедур регулируется актами субъектов Федерации. Регламенты парламентов субъектов РФ разнообразно подходят к регламентированию процедуры: некоторые регулируют процедуру прекращения полномочий представителя от законодательной власти в Совете Федерации, в иных субъектах различными актами регулируется правовой статус члена Совета Федерации. Правомерность данных положений вызывает сомнения: должны ли руководствоваться в своей деятельности представители законодательного органа государственной власти субъекта РФ указаниями последнего, поскольку правовой статус члена Совета Федерации регулируется Федеральным законом.

Например, в Постановлении о назначении члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ - представителя от Алтайского краевого Совета народных депутатов <1> указывается, что он "при выполнении своих обязанностей члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ поддерживает и отстаивает позицию Алтайского краевого Совета народных депутатов. При голосовании по вопросам, рассматриваемым в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, его комитетах, согласительных и иных комиссиях, он руководствуется соответствующими письменными поручениями Алтайского краевого Совета народных депутатов или его председателя. При отсутствии соответствующих письменных поручений при голосовании принимает решения самостоятельно, руководствуясь собственной позицией".

<1> Постановление Алтайского краевого Совета народных депутатов от 20 декабря 2001 г. N 354 // Сборник законодательства Алтайского края. 2001. N 67. С. 139.

Представитель законодательного (представительного) органа государственной власти города Москвы в Совете Федерации информирует Думу о своей деятельности в качестве члена Совета Федерации, осуществляет деятельность в составе Совета Федерации с учетом решений Думы <1>.

<1> Закон г. Москвы от 11 февраля 1998 г. N 4 "Регламент Московской городской Думы", с изм. от 21 июня 2000 г. // Ведомости Московской Думы. 1998. N 4.

Московская городская Дума может давать члену Совета Федерации - представителю Московской городской Думы поручения, определяющие позицию Думы и устанавливающие обязанность члена Совета Федерации - представителя Московской городской Думы действовать в соответствии с этой позицией при рассмотрении в Совете Федерации следующих вопросов:

указанных в ст. 102 и 106 Конституции РФ;

проектов федеральных законов о поправках к Конституции РФ;

проектов федеральных конституционных законов;

проектов федеральных законов, внесенных в порядке законодательной инициативы Московской городской Думой или имевших поправки, внесенные в порядке законодательной инициативы Московской городской Думой.

При рассмотрении в Совете Федерации иных вопросов член Совета Федерации - представитель Московской городской Думы действует самостоятельно, руководствуясь интересами города Москвы и Российской Федерации.

Поручение рассматривается, принимается и оформляется Московской городской Думой в порядке, установленном Регламентом Московской городской Думы.

Если сроки рассмотрения вопроса в Совете Федерации не позволяют Московской городской Думе принять поручение в установленном порядке, член Совета Федерации - представитель Московской городской Думы имеет право провести консультативный опрос депутатов Московской городской Думы в порядке, установленном Регламентом Московской городской Думы.

Если член Совета Федерации - представитель Московской городской Думы не получил поручения, он действует при рассмотрении того или иного вопроса в Совете Федерации самостоятельно, руководствуясь интересами города Москвы и Российской Федерации, а также с учетом результатов консультативного опроса, если таковой был проведен <1>.

<1> Постановление Московской городской Думы от 20 июня 2001 г. N 88 "О представителях законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти города Москвы в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // Ведомости Московской городской Думы. 2001. N 7.

Процедуре прохождения через представительный орган представителя от исполнительной власти уделяется меньшее внимание, однако основные положения одобрения или отклонения кандидатуры представителя субъекта Федерации в Совете Федерации от исполнительной власти присутствуют <1>.

<1> См.: Комарова В.В. Динамика процесса формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Право и политика. 2002. N 2. С. 20.

Решения об избрании в соответствии с упомянутым Федеральным законом членов Совета Федерации направляются в Совет Федерации принявшими их органами государственной власти субъектов РФ не позднее пяти дней после вступления в силу указанных решений. В тот же срок избранный член Совета Федерации должен представить в Совет Федерации копию приказа об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом члена Совета Федерации, либо копию документа, удостоверяющего, что он подал заявление об освобождении от таких обязанностей. Полномочия члена Совета Федерации, избранного в соответствии с названным выше Федеральным законом, начинаются со дня вступления в силу решения о его избрании и прекращаются со дня вступления в силу решения об избрании члена Совета Федерации вновь избранным законодательным органом государственной власти субъекта РФ или высшим должностным лицом данного субъекта. Полномочия члена Совета Федерации могут быть прекращены досрочно избравшим его органом государственной власти субъекта РФ в том же порядке, в котором осуществляется его избрание членом Совета Федерации.

Введение нового порядка образования Совета Федерации не положило конец дискуссии о том, каким образом он должен формироваться. Принятый порядок соответствует конституционной

конструкции образования Совета Федерации: по два представителя от законодательной и исполнительной власти. Однако насколько это представительство и порядок формирования соответствуют ст. 3 Конституции РФ, закрепляющей единственным источником власти многонациональный народ России и в виде одной из высших форм непосредственного волеизъявления - выборы?

Представляется, что целесообразно вернуться к законопроекту 1995 г., по которому органы законодательной и исполнительной власти субъекта РФ предлагают более одного человека в кандидаты, а население избирает из тех кандидатов представителей в Совет Федерации. Формально здесь нет противоречия Конституции РФ, поскольку Конституция предусматривает по одному представителю в Совете Федерации от органов законодательной и исполнительной власти, но прямо не указывает способ их назначения или избрания. Допустим, губернатор предлагает на выбор троих, пятерых кандидатов, а население своим голосованием определяет, кого из них оно считает наилучшим представителем интересов региона, и то же законодательное собрание определяет список, который выносится на выборы.

Есть и другие варианты. Один из них состоит в том, что представитель от региональной исполнительной власти избирается вместе с главой исполнительной власти на губернаторских (президентских) выборах в субъекте Федерации. Тем самым он получает двойной статус: с одной стороны, назначается губернатором в избирательную пару, с другой - проходит процедуру избрания населением субъекта Федерации. Представителем от законодательной власти в Совете Федерации автоматически становится спикер регионального законодательного собрания.

Так или иначе, это вопрос будущего, а сегодня, вероятно, следует вести речь о качественном совершенствовании принятого законодательного регулирования формирования верхней палаты. Поскольку существует описанная выше разногласия в регламентации субъектами процедур, возможно, стоит отказаться от регулирования процедуры рассмотрения кандидатур в состав верхней палаты парламента регламентами органов законодательной власти субъектов Федерации, как это предусмотрено в настоящее время. Целесообразно общие для всех субъектов процедурные положения поместить в Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации". Они могут касаться признания необходимым условием выборов выдвижения альтернативных кандидатур от группы депутатов законодательного органа субъекта; следует установить обязательный порядок обсуждения кандидатур в комитетах (комиссиях) регионального парламента.

Ни конституционное, ни текущее законодательство не определяют сроков полномочий верхней палаты российского парламента, в отличие от нижней. Согласно п. 1 ст. 96 Конституции РФ Государственная Дума избирается на четыре года, срок полномочий каждого депутата соответствует легислатуре всей палаты. По Федеральному закону о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания член Совета Федерации - представитель от законодательного органа государственной власти субъекта Федерации избирается на срок полномочий этого органа. Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа субъекта назначается на срок полномочий высшего должностного лица данного субъекта Федерации. Поскольку сроки полномочий органов государственной власти субъектов различны, а выборы этих органов проходят не одновременно, в Совете Федерации будет происходить постоянная ротация членов. Поэтому создается ощущение непрерывности Совета Федерации, его постоянной деятельности.

Лекция 5. История развития представительных органов в России

1. Народное представительство в России до 1917 г.

Понимание роли и места органов народного представительства в политической системе современной России невозможно без всестороннего осмысления многовековой истории законодательных учреждений - от веча и Боярской думы до дореволюционных Государственных Дум и Государственного совета, советского народовластия, современных форм парламентской демократии.

Зарождение элементов представительного правления в Российском государстве IX - XVIII вв.

По мнению большинства российских исследователей, первым государственным образованием, возникшим на территории, населенной восточнославянскими племенами, было Киевское государство. Датой его образования, по общему мнению, считается IX в. Известно, что право возникает одновременно с государством. Однако историки не располагают сведениями о каком-либо конкретном законе, действовавшем в Киевском государстве до X в. Упомянутый в договоре Олега с греками "закон русский" <1>, по мнению О.И. Чистякова, следует отнести скорее к обычаю, нежели к памятникам писаного права <2>.

<1> См.: Памятники русского права. Вып. первый / Под ред. С.В. Юшкова. М., 1952. С. 7.

<2> См.: Российское законодательство X - XX веков. Т. 1. М., 1984. С. 19.

История не сохранила подробных сведений о представительном и законодательном процессе Древней Руси. Однако очевидно, что, в силу монархической природы государства, он не мог иметь иной формы, нежели формы актов великокняжеской власти, которые не всегда носили единоличный характер. В частности, Правда Ярославичей была утверждена единым решением трех сыновей великого князя Ярослава Мудрого. Но подобное обстоятельство не меняет сущности этих актов и характера власти органа, их издавшего.

Справедливости ради следует сказать, что И.Я. Фроянов отрицает наличие законодательных прав у великих князей <1>, перенося в систему власти Киевского государства роль народного веча по аналогии с Новгородской республикой.

<1> См.: Фроянов И.Я. Киевская Русь. Очерки социально-политической истории. Л., 1980. С. 27, 28.

Иной точки зрения придерживается американский ученый Д. Кайзер. Он считает, что до XIII - XV вв. на Руси действовали "горизонтальные" правовые связи: все уголовные и гражданские дела разрешались заинтересованными лицами без участия государства. Эта позиция также вызывает большие сомнения, поскольку Пространная редакция Русской Правды упоминает о княжеском суде.

Киевское государство по форме правления относится к типу раннефеодальной монархии. Это означает сохранение в составе его органов государственной власти народного собрания (веча) <1>. В современной историко-правовой науке идут споры о распространенности веча и его роли в некоторых землях <2>. Что касается его роли в Киевском государстве, то источники не позволяют однозначно ответить на этот вопрос. Одно бесспорно: вече в Киеве не могло претендовать на роль законодательного органа по причине принадлежности этой функции великому князю.

<1> Происхождение этого термина вызывает споры историков. Наибольший интерес представляет версия М. Шефтеля: вече - вещать - говорить - parler - парламент. См.: Szeftel M. Russian institutions and culture up to Peter the Great. London, 1975. P. VIII, 339.

<2> См.: История отечественного государства и права / Под ред. О.И. Чистякова. М., 1992. С. 46.

Вече было формой непосредственного участия народа в решении государственных дел. Это было собрание всех свободных жителей. Летописи упоминают о вечевах собраниях во всех древнерусских княжествах. Предметом обсуждения на вече могла стать любая проблема государственной жизни; чаще всего решались вопросы о призвании и изгнании князей, о военных походах и о заключении мирных договоров. В большинстве русских земель вечевые собрания исчезли после татаро-монгольского нашествия. В северо-западных землях (Новгород, Псков,

Смоленск) вече играло большую роль и просуществовало дольше, т.к. эти княжества не были разорены татаро-монгольскими войсками. Однако после включения этих земель в состав Московского царства и в них вече отмирает.

Во всех русских землях действовали княжеские думы - постоянный совет при князе, в который входили его ближайшие соратники. Как правило, князь не приступал ни к какому серьезному делу, не обсудив его со своими боярами. Нередко в княжеских думах участвовали и представители духовенства, однако их участие не было постоянным.

Боярская дума стала продолжением княжеской думы в новых исторических условиях Московского царства. Без думы не обходится ни один государь, не исключая и Ивана Грозного.

Основными органами власти общегосударственного уровня в этот период были царь и Боярская дума. Царь, как и любой другой монарх в европейском централизованном государстве, совмещал в одном лице законодательную, исполнительную и судебную власть. В частности, австрийский дворянин С. фон Герберштейн, находившийся в начале XV в. в качестве посла при дворе московского государя и составивший Записки о Московии, дал в них оценку власти одного из основоположников русского централизованного государства, великого князя Василия III Ивановича (1505 - 1533). По оценке историка, властью над своими подданными, которой великий князь обладает, он превосходит всех монархов мира <1>.

<1> См.: Новокомский П.И. Книга о московитском посольстве. СПб., 1908. С. 39.

Однако в рассматриваемый период на Руси существовало такое коллегиальное учреждение, как Боярская дума. По меткому выражению М.Ф. Владимирского-Буданова, Дума была вспомогательным учреждением при самодержавной власти <1>. Самостоятельной роли Боярская дума не играла, она всегда действовала вместе с царем, составляя совместно с государем единую верховную власть. Это единство особенно рельефно проявлялось в делах законодательства и в международных сношениях. По всем делам выносилось решение в следующей форме: "Государь указал, и бояре приговорили" или "По государеву указу бояре приговорили".

<1> См.: Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Киев, 1907.

Боярская дума была органом, несамостоятельным по отношению к царской власти. В силу этого права Думы не определялись каким-либо писаным правовым актом, а регламентировались, как и власть царя, нормами обычая. Однако в судебниках 1497 и 1550 гг., а также в тексте Соборного уложения 1649 г. можно найти нормы, позволяющие судить об объеме полномочий Думы и ее месте в системе органов государственной власти Русского централизованного государства.

Судебник 1497 г. был принят, как следует из его заголовка, в сентябре 1497 г. великим князем Иваном Васильевичем совместно с Боярской думой.

Боярская дума как коллегиальный орган власти государственного уровня существовала на всем протяжении развития Русского централизованного государства. Состав Боярской думы также менялся в разные исторические периоды: на первом этапе в нее входили только бояре, т.е. свободные землевладельцы. Впоследствии эта социальная категория разделилась на введенных и путных бояр. К первым относились служивые бояре, или, как их еще называли, "большие". Они-то и входили в состав Боярской думы. Путные бояре получали "путь" - доход в заведовании, занимали незначительные места при дворе и в состав Думы не входили.

Вторая социальная категория, претендовавшая на участие в деятельности Думы, - князья. Первоначально они входили в Думу автоматически, по званию, не нуждаясь в дополнительном возведении в чин боярина. Однако в XVI в. и особенно в XVII в. число служилых князей превысило количество отведенных им мест в Думе, хотя численность представителей этой категории колебалась от половины до двух третей состава последней, поэтому царю приходилось выбирать и проводить угодных ему князей в состав Думы через присвоение им чина боярина.

Для второго периода характерно введение в состав Думы ее членов с учетом не знатности, а положения, занимаемого при дворе. Так, в состав Думы по должности входил окольничий. Со второй половины XVI в. царь начал вводить в Думу простых дворян, получавших при этом титул думных. Позже в ее состав вошли и думные дьяки.

Таким образом, по социальному составу Боярская дума представляла собой довольно узкую корпорацию, в которую входили даже не все представители правящего класса. Причем состав Думы не был представительством в современном понимании, поскольку его формирование, особенно на поздних этапах развития, осуществлялось по воле царя путем назначения.

Боярская дума просуществовала до конца XVII в. и позднее была преобразована в Сенат.

Одним из крупных явлений политической жизни Московского государства XVI - XVII вв. были Земские соборы, игравшие большую роль в законотворческой деятельности. В XVII в. Земский собор состоял из двух частей: одна объединяла руководителей высшей администрации,

церковного руководства, членов Боярской думы, начальников приказов, другая - выборных представителей всех сословий <1>.

<1> Сфера деятельности Земских соборов была чрезвычайно широка и включала в себя выборы царя (в чрезвычайных обстоятельствах), внешние сношения, установление налогов и податей, поддержание порядка внутри государства и даже военные распоряжения в случае неприятельского вторжения.

Характеризуя Земские соборы в системе государственной власти России, М.Ф. Владимирский-Буданов относил их к категории представительных учреждений: "Земский собор не есть элемент власти, противоположный власти царской и Боярской думы. Он есть орган власти... включающий в себя и царя, и Думу" <1>, и, добавим, верхи духовенства. Перечисленные лица, по мнению В.П. Портнова, составляли верхнюю палату Земского собора, члены которой не избирались, а участвовали в ней в соответствии с занимаемым положением. Нижняя палата была представлена выборными от дворянства, верхов посадских людей (торговые люди, крупное купечество). Выборы в нижнюю палату производились не всегда; иногда, при срочном созыве Земского собора, представители в эту палату приглашались царем или должностными лицами на местах <2>.

<1> Владимирский-Буданов М.Ф. Указ. соч. С. 183.

<2> Подр. см.: История отечественного государства и права / Под ред. О.И. Чистякова. М., 1992. С. 123, 124.

В научной литературе нет однозначной оценки места и роли Земских соборов в системе органов государственной власти России <1>. Крайней точки зрения придерживается В.П. Портнов, считающий их высшими органами государственной власти <2>. Однако большинство отечественных исследователей относят Земские соборы к числу совещательных или законосовещательных органов при царе <3>. С.В. Юшков же полагал, что подобная постановка вопроса бесплодна, поскольку этот вопрос нельзя решать с точки зрения конституционной теории. В качестве аргумента он приводил довод о том, что созыв Земских соборов царями юридически был для них не обязательным, но фактически необходимым <4>.

<1> См.: Софроненко К.А. Соборное уложение 1649 года - кодекс русского феодального права. М., 1958; Юшков С.В. История государства и права СССР. Ч. 1. М., 1961. С. 277, 278.

<2> См.: Указ. соч. в сноске 2. С. 125.

<3> См.: Сахаров А.М. Очерки истории СССР. XVII век. М., 1958. С. 51.

<4> См.: Юшков С.В. История государства и права СССР. Ч. 1. М., 1947. С. 300, 301.

Земские соборы - многозначное и неординарное явление в истории российской государственности. Думается, прав В.П. Портнов, который делит их с точки зрения целей и организации на четыре группы: созываемые царем по своей инициативе, созываемые царем по инициативе сословий, созываемые сословиями или по их инициативе в отсутствие царя либо направленные против него, избирательные соборы на царствие <1>. Очевидно, Земские соборы, образующие три последние группы, были органами чрезвычайными, не входившими в обычную систему постоянно действовавших органов государственной власти <2>.

Учебник "История отечественного государства и права. Часть 1" (под ред. О.И. Чистякова) включен в информационный банк согласно публикации - Юристъ, 2004 (издание третье, переработанное и дополненное).

<1> См.: История отечественного государства и права / Под ред. О.И. Чистякова. М., 1992. С. 124, 125.

<2> Только Соборы последней, четвертой группы могут считаться высшими органами власти, да и то на короткий период, до избрания нового царя. При этом вопросы, рассматривавшиеся Земскими соборами данных трех групп, лишь с известной долей условности можно отнести к компетенции законодательных органов в современном их понимании, т.к. в их решениях отсутствует главная функция - собственно законодательная. Этим полномочием обладали только Соборы первой группы, созывавшиеся царем по его инициативе. Но именно к ним в наибольшей мере относится характеристика Соборов как законосовещательных органов при царе.

Большинство историков датируют установление абсолютной монархии в России концом XVII - началом XVIII вв.

По мнению А.М. Курбского, лучший вариант организации государственной власти - это ограниченная монархия, когда формой ограничения власти царя выступает выборный сословно-представительный орган, участвующий в разрешении всех важнейших дел в государстве: "Царь же еще и почтен царством... должен искать доброго и полезного совета не токмо у советников, но и у всенародных человек" <1>.

<1> Курбский А.М. История о великом князе Московском. СПб., 1913. С. 54, 55.

А.М. Курбский ближе всех в России в этот исторический отрезок подошел к практическому пониманию теории разделения властей. Согласно его теории высшие властные полномочия в стране осуществляются монархом, парламентарным и правительственным органами. Задача последних - непосредственная забота о соблюдении законности в стране <1>.

<1> Подр. см.: Там же; Курбский А.М. Письма к разным лицам. СПб., 1913; Переписка Ивана Грозного с Андреем Курбским. Л., 1979.

А.М. Курбский доказывал, что закон должен содержать реально выполнимые требования <1>. Беззаконие, по его мнению, не ограничивается простым насилием, это и несоблюдение законов, и издание жестоких и невыполнимых законов. Властители, которые "составляют жестокие законы и невыполнимые предписания... должны погибнуть" <2>. Таким образом, А.М. Курбский вплотную приблизился к буржуазной трактовке естественно-правовых законов и категорий <3>. Не случайно поэтому его стремление ограничить законодательные полномочия царя, передав их в руки выборного сословно-представительного органа - прообраза будущего парламента.

<1> См.: Нерсисянц В.С. Право и закон. М., 1983. С. 111 - 113.

<2> Переписка Ивана Грозного с Андреем Курбским. Л., 1979. С. 179.

<3> См.: Золотухина Н.М. Развитие русской средневековой политико-правовой мысли. М., 1985. С. 152.

Вместе с тем необходимо отметить, что А.М. Курбский выступал не против режима централизованной власти.

В последующие периоды развития русской истории предпринимались неоднократные попытки ограничить власть монарха, как правило, в момент прерывания линии прямого наследования престола. В этом случае политические силы, возводившие на престол нового монарха либо, наоборот, противившиеся этому, делали попытки в той или иной форме ограничить власть царя. Так, во время избрания Земским собором 1598 г. Бориса Годунова царем боярская оппозиция, потеряв надежду возвести на престол другого кандидата, представителя Романовых, безуспешно пыталась ограничить власть новоизбранного царя <1>.

<1> Подр. см.: Скрынников Р.Г. Россия накануне "смутного времени". М., 1980. С. 138 - 150.

В царствование Петра I особое значение приобрел Правительствующий Сенат, утвержденный в 1711 г. и ставший органом, решавшим все важнейшие дела управления, суда и текущего законодательства. Основанный Петром I Сенат не был похож на Сенат Швеции, Польши и других стран. Степень предоставленной Правительствующему Сенату власти определялась тем, что он был учрежден "вместо его царского величества собственной персоны" на время постоянных отлучек Петра I, мешавших ему заниматься текущими делами.

Учреждением, в чем-либо ограничивавшим власть Петра, Сенат не был: он действовал только по поручению царя и перед ним за все отвечал. При преемниках Петра роль Сената уменьшилась, особенно в сфере законодательства. Александр I в 1802 г. окончательно лишил Сенат статуса законосовещательного учреждения, передав эти функции Государственному совету.

Учрежденный в 1801 г. Государственный совет стал в 1810 г. высшим законосовещательным учреждением Российской империи. Все законы, законодательные акты перед утверждением императором должны были обязательно обсуждаться в Государственном совете.

Члены Государственного совета до 1906 г. назначались царем из числа высших сановников. Министры являлись членами Государственного совета по должности. С 1812 по 1865 г. Председатель Государственного совета был одновременно и Председателем Кабинета Министров. В царствование Александра II Государственный совет принимал активное участие в разработке законодательной базы реформ 60 - 70-х годов.

Следующая попытка реформирования государственной власти в России принадлежит М.М. Сперанскому. В начале октября 1809 г. М.М. Сперанский завершил работу над Введением к

уложению государственных законов, или, как его называл сам автор, Планом всеобщего государственного образования. В основу реформы положен принцип разделения властей. М.М. Сперанский исходил из того, что нельзя основать правление на законе, если одна и та же власть будет и составлять законы, и исполнять их. Поэтому он предлагал законодательную власть сосредоточить в руках Государственной Думы, исполнительную - возложить на Правительствующий Сенат и министерства, а судебную - на Судебный Сенат.

Хотя в проекте предполагалось в какой-то мере привлечь население (на основе имущественного ценза) к участию в исполнительной, законодательной и судебной власти посредством системы четырехстепенных выборов <1>, самостоятельность перечисленных органов и их независимость от власти монарха не были предусмотрены. Монарх оказывался в положении главы государства, без чьей санкции не могла действовать ни одна из ветвей власти. При этом координацию деятельности законодательной и исполнительной власти призван был осуществлять Государственный совет - совещательный орган при императоре. "В порядке государственных установлений, - писал М.М. Сперанский во Введении к уложению государственных законов, - Совет представляет сословие, в коем все действия законодательной, судебной и исполнительной в главных их отношениях соединяются и через него восходят к державной власти и от нее изливаются" <2>.

<1> Подробнее см.: Чибиряев С.А. Великий русский реформатор. М., 1993. С. 78 - 90.

<2> Сперанский М.М. Проекты и записки. М.-Л., 1961. С. 217.

Проекту М.М. Сперанского не суждено было воплотиться в жизнь в первоизданном виде. У историков нет однозначного объяснения, почему Александр I отказался от согласованного с ним во всех деталях проекта. 1 января 1810 г. император подписал Манифест об образовании Государственного совета, из текста которого явствовало, что "все законы, уставы и учреждения в первоначальных их начертаниях предлагаются и рассматриваются в Государственном совете и потом действием державной власти поступают к предназначенному им совершенствованию" <1>. Таким образом, законодательные функции, которые, по замыслу М.М. Сперанского, должны были принадлежать выборному представительному органу власти - Государственной Думе, оказались переданы Государственному совету. Тем самым функции последнего были существенно расширены, а представители сословий отстранены от законодательного процесса.

<1> Полное собрание законов Российской империи (далее - ПСЗ). Собр. 1. Т. XXXI. N 24064. С. 1 - 5.

Следующая попытка конституционных преобразований связана с деятельностью декабристов. Декабризм как особое направление философско-правовой мысли является предметом отдельного исследования, здесь же ограничимся рассмотрением вопросов организации законодательных органов государственной власти в проектах Конституции Н.М. Муравьева и "Русской правды" П.И. Пестеля.

Несмотря на то что проекты различаются "по такому принципиальному вопросу, как форма правления (Конституция Н.М. Муравьева закрепляет форму правления в виде конституционной монархии, а "Русская правда" П.И. Пестеля - в виде республики), тем не менее эти документы имеют и много общего. Например, оба проекта исходят из федерального принципа организации государства, провозглашают народ источником власти, закрепляют принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.

Наиболее подробно вопросы организации и деятельности законодательных органов государственной власти изложены в проекте Конституции Н.М. Муравьева. Согласно ст. 59 законодательная власть облечена Народное вече, состоящее из двух палат: Верховной думы и палаты народных представителей" <1>. Палаты обладают разными полномочиями и отличаются способами формирования, анализ которых позволяет разделить их на верхнюю и нижнюю. Верховная дума обладает значительно большими полномочиями по сравнению с палатой народных представителей: ей принадлежит право суда над министрами, верховными судьями и всеми прочими сановниками.

<1> Здесь и далее текст проекта цит. по: Обзорение проявлений политической жизни в России и другие статьи М.А. Фонвизина. Проект Конституции Н. Муравьева. М., 1907. С. 127 - 149.

Система представительных органов государственной власти в период буржуазного развития

Изменение социально-политической обстановки в стране, уровня развития производительных сил и производственных отношений обусловило вступление России в эпоху

буржуазного развития. Однако юридически в стране сохранялась абсолютная монархия, и только буржуазно-демократическая революция 1905 - 1907 гг. поставила Правительство перед необходимостью частичного преобразования политического строя.

Эти преобразования, происходившие под давлением революционных событий, носили непоследовательный и противоречивый характер. С самых первых дней революции самодержавие пыталось лавировать и искало компромисс с народом. Уже 18 февраля 1905 г., через полтора месяца после начала революционных событий, Николай II подписал рескрипт, подготовленный Министром внутренних дел А.Г. Булыгиным, в котором предлагалось привлекать "избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предложений" <1>. Правда, это обещание было выполнено лишь спустя полгода, 6 августа 1905 г., - в этот день император подписал высочайший Манифест "Об учреждении Государственной Думы". Она создавалась для "предварительной разработки и обсуждения законодательных предложений, восходящих, по силе основных законов, через Государственный совет, к верховной самодержавной власти" (ст. 1) <2>.

<1> Верт Н. История Советского государства 1900 - 1991 гг. М., 1994. С. 36.

<2> РСЗ. Собр. 3. Т. XXV. Отд. 1. N 26661.

В 1906 г. Николаем II была создана двухпалатная система высших законодательных органов. Нижней палатой первого российского парламента стала Государственная Дума, верхней - Государственный совет.

С 1906 г. Государственный совет становится полупредставительным органом. Председатель и вице-председатель Совета, а также половина его членов назначались императором, половина членов Государственного совета избирались от духовенства, дворянства, земств, Академии наук и профессоров университетов, крупнейших организаций промышленников и торговцев.

Государственная Дума и Государственный совет имели равные законодательные права. На рассмотрение императора представлялись только законопроекты, одобренные обеими палатами парламента.

Поскольку Дума была представительным органом власти, немалое значение для ее характеристики имеет порядок избрания ее членов. Положение о выборах в Государственную Думу было утверждено Указом от 6 августа 1905 г. <1>. Выборы предполагались двухступенчатые, отдельно по губерниям и областям и по крупным городам. Число выборщиков, участвовавших в собраниях по губерниям и областям, было установлено специальным списком по каждой административной единице отдельно. Для собраний выборщиков по городам предусматривалась единая квота: по 160 человек - в столицах и по 80 человек - в остальных городах. При этом к выборам по общему правилу не допускались: лица женского пола; лица моложе 25 лет; обучающиеся в учебных заведениях; воинские чины, состоявшие на действительной военной службе; бродячие инородцы и иностранные подданные (ст. 6).

<1> Там же. N 2662.

К ограничениям общего порядка относился и довольно высокий имущественный ценз (1500 руб.), исчисляемый по земской оценке земли либо доходу или оценке недвижимого имущества в городе (ст. 12, 16).

Помимо названных общих ограничений, вводились и ограничения частного характера. К выборам не допускались лица:

подвергшиеся суду за некоторые уголовно наказуемые преступления;

отрешенные по судебным приговорам от должности;

состоявшие под следствием или судом по обвинению в преступных деяниях, несостоятельные и подвергшиеся несостоятельности;

лишенные духовного сана или звания;

осужденные за уклонение от воинской повинности (ст. 7).

Не принимали участия в выборах некоторые лица администрации и полиции: губернаторы и вице-губернаторы, градоначальники и их помощники - в пределах подведомственной им местности; лица, занимавшие полицейские должности в тех местностях, где проводились выборы (ст. 8).

Что касается членов Государственной Думы, избираемых выборщиками на собраниях, то их число было определено отдельным списком по каждой губернии, области, городу. Всего в списке значилось 412 мандатов, в том числе 28 - от городов.

Хотя ряд ограничений на участие в выборах в Думу нельзя не признать разумными, в частности отстранение от выборов лиц администрации и полиции, тем не менее их общая социальная направленность очевидна - не допустить смуты и вольнодумства в Думе. Этим целям в первую очередь служили высокий имущественный и возрастной цензы и недопущение к участию

в выборах студентов, ограничение числа членов Думы, избираемых от городов. Думается, орган власти, сформированный по таким принципам, можно назвать представительным лишь с определенной долей условности.

В соответствии с Манифестом Думу планировалось избрать в январе 1906 г. Между тем революционное напряжение в стране продолжало нарастать, и Николай II был вынужден 17 октября 1905 г. издать Манифест "Об усовершенствовании государственного порядка" <1>.

<1> СУ. 1905. Отд. 1. Ст. 1658.

I Государственная Дума, вошедшая в историю как "булыгинская" (по фамилии Министра внутренних дел, выступившего автором большинства рассмотренных выше нормативных положений), несмотря на правовую ограниченность, оказалась самым демократическим законодательным органом государственной власти в истории монархической России. Но такой она стала не благодаря закону, а вопреки ему, многократно превысив свои полномочия.

Поэтому на выборах во II Государственную Думу Правительство ограничилось изданием сенатских разъяснений к законодательству о выборах. На практике эти разъяснения сводились к дополнительным ограничениям и отстранению от выборов малоимущих слоев населения. Однако подобные ухищрения не привели к желаемой цели: II Государственная Дума оказалась еще более радикально настроена, чем ее предшественница, в ней проправительственные силы получили еще меньше мест, чем в предыдущей. Николай II 3 июня 1907 г. объявил о роспуске Думы. Вслед за Указом о роспуске Думы последовал Указ об утверждении нового Положения о выборах в Государственную Думу <1>.

<1> ПСЗ. Собр. 3. Т. XXVII. Отд. 1. N 29240 - 29242.

Этот акт нес существенные изменения в избирательное право подданных Российской империи. Механизм выборов был таков, что в результате устанавливалось чудовищное неравенство между представительством имущих и неимущих слоев населения: один голос помещика оказывался равным 260 голосам крестьян и 543 голосам рабочих. Активным избирательным правом пользовались лишь 15% населения Российской империи <1>.

<1> См.: Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1913. С. 480.

III Государственная Дума была распущена высочайшим Указом от 29 августа 1912 г. в связи с истечением срока ее полномочий. Созыв Думы в новом составе был назначен на 15 ноября 1912 г. <1>. Выборы IV Государственной Думы проходили на основе того же избирательного закона от 3 июня 1907 г., поэтому социальный состав ее депутатов мало отличался от предшествовавшего.

<1> ПСЗ. Собр. 3. Т. XXXII. N 38065.

Николай II и царское Правительство с 1913 - 1914 гг. прекратили взаимодействие с законодательными палатами. После Февральской революции ни Государственная Дума, ни Государственный совет не возобновляли свою работу. Февраль 1917 г. стал завершением краткой истории развития российских парламентских традиций в начале XX в. 26 февраля 1917 г. император издал Указ о перерыве в занятиях Государственной Думы и назначении "срока их возобновления не позднее апреля 1917 г., в зависимости от чрезвычайных обстоятельств" <1>.

<1> СУ. 1917. N 52. Ст. 328.

2. Развитие представительных органов в советский и постсоветский периоды

Представительные функции в деятельности Советов (1917 - 1989 гг.)

Победа Октябрьской революции положила начало изменению государственного и политического строя в России. После уничтожения органов государственной власти Российской империи большевики приступили к созданию иной системы этих органов, отвечавшей задачам обслуживания интересов нового политического режима. Эта система вошла в историю под именем советской, поскольку в ней в той или иной мере получила реализацию теория полновластия Советов, основы которой были сформулированы В.И. Лениным.

10 июля 1918 г. V Всероссийским съездом Советов была принята первая российская Конституция. Конституция РСФСР 1918 г. включала в себя специальный раздел, озаглавленный

"Конструкция советской власти", который, в свою очередь, состоял из двух подразделов - "Организация центральной власти" и "Организация советской власти на местах". В первом подразделе закреплялись те принципы организации государственной власти, которые были установлены упомянутыми выше актами.

Высшей властью в РСФСР, согласно ст. 24, объявлялся Всероссийский съезд Советов. Он формировался путем многостепенных выборов из числа представителей местных (городских и губернских) съездов Советов. Причем норма представительства не была равной. Представители городских Советов избирались по норме 1 депутат на 25 тыс. избирателей, а представители губернских Советов - по норме 1 депутат на 125 тыс. жителей (ст. 25) <1>. Таким способом большевики за счет ограничения демократических начал исправляли ошибки, допущенные при выборах в Учредительное собрание, и претворяли в жизнь конституционный принцип "обеспечения всей полноты власти за трудящимися массами" (п. "ж" ст. 3 Конституции РСФСР 1918 г.).

<1> См.: СУ РСФСР. 1918. N 51. Ст. 582.

Поскольку Всероссийский съезд Советов был органом, действовавшим не постоянно, в период между его заседаниями "высшей властью республики" объявлялся Всероссийский центральный исполнительный комитет Советов. Компетенция этих органов была весьма обширной. Помимо законодательных функций - утверждения, изменения и дополнения Конституции РСФСР, принятия общегосударственного законодательства, - съезд Советов обладал правом общего руководства внешней и внутренней политикой, установления и изменения внешних границ РСФСР и внутриадминистративного деления, принятия в ее состав новых членов и признания выхода из нее отдельных частей, установления и изменения на территории РСФСР системы мер, весов и денег, сношения с иностранными государствами, объявления войны и заключения мира, заключения займов, таможенных, торговых договоров и иных соглашений, установления основ общего плана развития народного хозяйства, утверждения бюджета, установления основ организации Вооруженных Сил РСФСР, назначения и смещения членов СНК и всего его состава, решения вопросов гражданства, общей и частичной амнистии (ст. 49 Конституции РСФСР 1918 г.). Кроме того, съезд Советов и ВЦИК могли принять к рассмотрению любой вопрос, "который они признают подлежащим их решению" (ст. 50 Конституции РСФСР 1918 г.). Данная норма свидетельствует об отсутствии разделения властей не только по горизонтали, но и по вертикали, а также указывает на формальный характер федерации в России.

Даже поверхностный анализ показывает, что объем компетенции съезда Советов выходил далеко за рамки законодательного органа и включал в себя полномочия исполнительного органа государственной власти. Более того, некоторые вопросы не могли быть решены коллегиальным органом такого масштаба. Очевидно, на этом и был построен расчет авторов Конституции. Дело в том, что подавляющее большинство вопросов компетенции съезда одновременно входило в компетенцию ВЦИКа, который представлял собой постоянно действовавший, мобильный, профессиональный орган, сравнительно небольшой по численности. Его состав и порядок избрания Конституцией не определялись и решались в зависимости от политической ситуации в стране съездом Советов, точнее, его президиумом.

К исключительной компетенции съезда Советов Конституция относилась лишь два вопроса: установление, дополнение и изменение основных начал советской Конституции (даже не отдельных ее статей) и ратификация мирных договоров. Оба эти полномочия были реализованы съездом Советов лишь один раз - при принятии Конституции РСФСР 1918 г. и при ратификации Брестского мирного договора.

Таким образом, Всероссийский съезд Советов, будучи высшим законодательным органом власти, выполнял свои функции номинально. Реально же вся полнота законодательной власти и значительная часть власти исполнительной принадлежала избираемому из его состава ВЦИКу. Этот вывод подтверждает практика законодательной деятельности того периода.

Конституция РСФСР 1918 г. действовала относительно недолго. После образования СССР встал вопрос о создании новой структуры органов государственной власти, которая и была закреплена Конституцией СССР 1924 г.

Поскольку в связи с образованием СССР правовой статус России изменился, возникла необходимость его конституционного закрепления, что и было сделано в 1925 г. Новая Конституция РСФСР воспроизводила конструкцию законодательных органов и порядок их формирования, закрепленные прежними Основными Законами. Та же двойственная структура: Всероссийский съезд Советов - ВЦИК; их право принимать к рассмотрению любой вопрос, относившийся к компетенции республики, то же неравенство городских и сельских избирателей.

Изменения в социально-экономическом развитии СССР и субъективная позиция его политического руководства обусловили принятие в 1936 г. новой Конституции СССР. По аналогии новые конституции принимали и входившие в Советский Союз республики. В Российской

Федерации Конституция была подготовлена в рекордно короткий срок: 21 января 1937 г. ее принял Чрезвычайный XVII Всероссийский съезд Советов.

Новая Конституция внесла значительные изменения в структуру и порядок формирования законодательных органов РСФСР. Двухступенчатая конструкция была заменена единым Верховным Советом, который традиционно именовался высшим органом государственной власти (ст. 22). Причем традиционная советская идея высшего органа власти была проведена более последовательно, чем в предшествующих конституциях. В частности, это проявилось в закреплении в Основном Законе компетенции Верховного Совета. Она определена весьма своеобразно: в ст. 19 перечислены вопросы, относящиеся к ведению РСФСР, в ст. 33 и 45 закреплены полномочия соответственно Президиума Верховного Совета РСФСР и Совета народных комиссаров (с марта 1946 г. - Совета Министров) РСФСР, а в ст. 23 сказано, что Верховный Совет осуществляет все права, которыми обладает республика в соответствии с Конституцией, кроме тех, которые входят в компетенцию подотчетных ему органов. Таким образом, главенство Верховного Совета над всеми другими органами государственной власти подчеркнуто дважды.

При прежней двухступенчатой структуре законодательных органов государственной власти основная законотворческая работа была прерогативой постоянно действовавшего ВЦИК. Главным недостатком такого порядка было отсутствие гласности и недемократический порядок формирования ВЦИК - отстранение от этой процедуры избирателей. Чтобы завуалировать столь явно авторитарный характер политического режима, продемонстрировать внешний демократизм советской власти, был образован единый и единственный законодательный орган - Верховный Совет, избираемый всем населением страны. Формальные признаки законодательного органа налицо: роль ВЦИКа в новой конструкции государственной власти выполнял Президиум Верховного Совета. Он издавал указы, содержавшие важнейшие нормативные предписания, в том числе и вносившие изменения в законодательство, которые затем выносились на утверждение (проходившее, как правило, без обсуждения и завершавшееся единогласным одобрением) Верховного Совета, сессии которого созывались этим же Президиумом два раза в год. За Президиумом Верховного Совета Конституция закрепляла и еще одно немаловажное в законодательном процессе полномочие - право толкования законов РСФСР.

При подобной практике фактическим законодательным органом государственной власти в стране оказывался не Верховный Совет, а избиравшийся из его состава в соответствии с жесткими требованиями, установленными Конституцией (ст. 31), Президиум. В дополнение к этому необходимо отметить и практику выборов депутатов Верховного Совета, исключавшую возможность выдвижения нескольких кандидатов на один мандат. Формально Положение о выборах в Верховный Совет СССР предусматривало включение в избирательный бюллетень всех зарегистрированных кандидатов (ст. 66), а также возможность обжалования в административном порядке отказа избирательной комиссии в регистрации кандидата (ст. 64) ^{<1>}. Однако эти нормы оказались не востребуемыми.

^{<1>} См.: СЗ СССР. 1937. N 67. Ст. 36.

Мало что изменилось в практике формирования и деятельности законодательных органов России с принятием Конституции 1978 г.

Итак, в России с октября 1917 г. по октябрь 1989 г. сложилась не имевшая аналогов в развитых странах система органов государственной власти. С формально-юридической точки зрения съезды Советов (позже - Верховные Советы) РСФСР являлись законодательными органами государственной власти, однако многие элементы их правового положения противоречили статусу законодательного органа в общепринятом смысле, а именно:

полновластие и верховенство, исключавшие возможность реализации принципа разделения властей;

недемократический юридически (до 1937 г.) и на практике порядок их формирования;

присвоение полномочий, которые с точки зрения логики и здравого смысла должны принадлежать органам исполнительной власти.

Верховный Совет СССР был высшим органом государственной власти Советского Союза, принимавшим решения по важнейшим вопросам государственного строительства, экономики, социально-культурной сферы, определявшим основные направления внешней политики, осуществлявшим высший контроль над деятельностью государственного аппарата. На Верховный Совет СССР Конституция возлагала избрание Президиума Верховного Совета СССР, образование Правительства СССР, избрание Верховного Суда СССР, назначение Генерального прокурора СССР. Верховный Совет СССР мог назначить следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу.

Верховный Совет СССР избирался населением на четыре года путем всеобщего, равного и прямого избирательного права. Депутатом мог быть избран гражданин СССР не моложе 23 лет.

Верховный Совет СССР состоял из двух равноправных палат - Совета Союза и Совета национальностей. Совет Союза избирался по норме: один депутат на 300 тыс. человек населения. В Совет национальностей избирались по 32 депутата от каждой союзной республики, по 11 депутатов от каждой автономной республики, по пять депутатов от каждой национальной области и по одному депутату от каждого национального округа.

Обе палаты обладали правом законодательной инициативы, их сессии проходили одновременно, в случае разногласий между палатами вопрос рассматривался согласительной комиссией, образуемой самими палатами на паритетных началах.

Каждая палата образовывала постоянные комиссии: мандатную, комиссию законодательных предположений, планово-бюджетную, по иностранным делам, по делам молодежи, а также комиссии по отраслям или группам отраслей экономики и государственного управления.

Законодательная деятельность Верховного Совета СССР осуществлялась в двух формах: непосредственно путем принятия законов и путем утверждения указов Президиума Верховного Совета СССР, изданных в период между сессиями.

Президиум Верховного Совета СССР имел широкие полномочия вносить изменения и дополнения в законодательство, в том числе в законы СССР и Основы законодательства Союза ССР и союзных республик. Утверждение указов Президиума Верховного Совета СССР общенормативного характера проводилось на собиравшихся два раза в год сессиях Верховного Совета СССР.

Голосовали за принятие законов отдельно по палатам. Закон считался утвержденным, если за его принятие в каждой палате подавалось простое большинство голосов (для внесения изменений в Конституцию требовалось квалифицированное большинство, не менее 2/3 голосов, в каждой палате). Руководящим ядром всех государственных органов, в том числе и Верховного Совета СССР, была Коммунистическая партия: выдвигаемые КПСС задачи определяли деятельность каждого Совета, лежали они и в основе деятельности Верховного Совета СССР.

Как свидетельствует практика работы Верховных Советов СССР, в их деятельности сочетались ростки демократии, позволявшие поддерживать тесную связь депутатов с избирателями, накапливать элементы парламентской культуры, вносить определенный вклад в развитие и совершенствование законодательной системы, и формально-бюрократический стиль решения многих ключевых вопросов, вытекавший из доминирования партийно-политического подхода ко всем областям жизни страны, в том числе и в сфере законотворчества.

Представительные органы в постсоветский период

Активизировалась деятельность советов всех уровней после отмены ст. 6 Конституции СССР о руководящей и направляющей роли КПСС. Особенно активно стали работать Съезды народных депутатов и Верховный Совет РСФСР. Всего в 1990 г. было принято более 150 законодательных актов, формировавших основу рыночных реформ, законодательное закрепление принципа частной собственности, расширение форм собственности и хозяйственной деятельности, утверждение их равенства, создание конкурентной среды. Были введены институт президентства и Конституционного Суда.

Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 января 1991 г. было утверждено Положение о Совете Федерации РСФСР в качестве консультативно-координационного органа в составе Председателя Верховного Совета РСФСР (Председатель Совета Федерации), председателей Верховных Советов республик, автономных областей и округов, краев, областей, Московского и Ленинградского городских советов. Совет Федерации РСФСР дважды собирался на свои заседания (22 ноября 1990 г. и 23 января 1991 г.) и внес немалый вклад в подготовку Федеративного договора.

После проведения конституционной реформы, в конце 1993 г., органы советской власти прекратили свою работу как на государственном уровне (съезд, Верховный Совет), так и в большинстве субъектов Федерации.

Неотъемлемый элемент современного парламентаризма - закрепление в правовой системе страны принципа разделения властей. Попытаемся проанализировать тот небольшой опыт реализации этого принципа, который накоплен Российской Федерацией с 1989 г. по настоящее время, и проследить, какие изменения произошли в связи с этим в структуре и деятельности законодательных органов.

Поскольку процесс внесения изменений и дополнений продолжался в течение пяти лет и проходил непоследовательно, без какого-либо заранее разработанного плана государственно-правовой реформы, за точку отсчета примем текст Конституции по состоянию на 10 декабря 1992 г., действовавшей до момента издания Президентом России Указа от 21 сентября 1993 г. "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации", поскольку он прервал "осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных

депутатов Российской Федерации и Верховным Советом Российской Федерации" <1> и в корне изменил систему законодательных органов страны.

<1> Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 39. Ст. 3597.

Принцип полновластия Советов, несовместимый с принципом разделения властей, оказывал доминирующее влияние на структуру, сущность и характер деятельности законодательных органов СССР и РСФСР, получив не только практическое, но и научно-теоретическое обоснование. Поэтому одновременно преодолеть этот подход и за сравнительно короткое время создать теорию и практику российского парламентаризма невозможно. В силу отмеченных причин рассматриваемая Конституция России (в ред. 1992 г.) носит переходный характер и соединяет в структуре и организации деятельности государственной власти элементы прежней концепции полновластия Советов и элементы парламентаризма.

Для осуществления значительного объема законодательных полномочий в системе федеральных органов государственной власти России, помимо съезда, предусматривался еще один орган - Верховный Совет, который, согласно ст. 107 Конституции России в редакции 1992 г., именовался "орган Съезда народных депутатов Российской Федерации, постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти Российской Федерации". Формула статьи, закрепившей правовой статус Верховного Совета, предполагала, что он не должен быть лишь законодательным органом государственной власти, поскольку соединял в себе полномочия двух и даже трех ветвей власти. Верховный Совет обладал значительным объемом полномочий, включая и законодательные, такие, как издание основ законодательства и федеральных законов по предметам совместной компетенции Федерации и ее субъектов, а также издание кодексов и законов по предметам исключительной компетенции Федерации (п. 6.1 ст. 109). При этом в объем его компетенции входили такие правомочия, которые целесообразно было бы передать органам исполнительной власти, например право представлять на утверждение съезда проекты перспективных государственных планов и важнейших республиканских программ экономического и социального развития (п. 13 ст. 109) или право устанавливать доходы, поступающие на образование государственного бюджета РФ (п. 14 ст. 109).

Чрезмерными представляются и контрольные полномочия Верховного Совета, направленные на приведение в соответствие с законом актов Президента, Правительства и иных государственных органов (п. 19 ст. 109).

К основным недостаткам в организации деятельности Верховного Совета следует отнести недемократичный порядок его формирования. В соответствии со ст. 107 Конституции Верховный Совет формировался не электоратом, а Съездом народных депутатов из его состава. Хотя элементы репрезентативности в подборе членов Верховного Совета все же присутствовали и даже использовался нетрадиционный для нашей страны принцип их ротации, в данном случае можно говорить о попытке партийно-государственной бюрократии воспроизвести традиционную для России двуединую систему законодательных органов: Съезд Советов - ВЦИК, Верховный Совет - Президиум, Съезд народных депутатов - Верховный Совет.

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным референдумом 12 декабря 1993 г., изменила характер государственной власти, форму правления и принципы организации представительной и законодательной деятельности на федеральном уровне <1>: она закрепила статус двухпалатного парламента России, в том числе его верхней палаты - Совета Федерации.

<1> К безусловным достоинствам этого Основного Закона следует отнести, например, более последовательное внедрение в практику государственного строительства принципа разделения властей, отказ от отжившей конструкции полновластия Советов, разделение института главы государства и главы исполнительной власти.

Сроки избрания депутатов в Государственную Думу в Конституции не закреплены: в ст. 84 говорится, что Президент назначает выборы в Государственную Думу; днем голосования считается второе воскресенье месяца, в котором истекает срок полномочий предыдущей Государственной Думы. Депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями.

Лекция 6. Структура и организация работы палат Федерального Собрания Российской Федерации

1. Структура Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Парламенты и их палаты сами организуют свою работу, формируют необходимые им для функционирования внутренние органы. Так, в каждом парламенте любой страны или в его палатах создаются руководящие и координирующие органы (председатели, их заместители, бюро или президиумы, секретари и др.). Структура таких руководящих и координирующих органов, их компетенция, формы и методы работы сходны с большинством парламентов различных стран, хотя, естественно, некоторая специфика, продиктованная временем, присуща любому парламенту <1>.

<1> См.: Автономов А.С. Правовая онтология политики. М., 1999. С. 288.

Важнейшими органами современного парламента являются отраслевые постоянные комиссии (комитеты). Они образуются, как правило, на межпартийной основе в начале деятельности парламента или его палаты нового созыва и работают до истечения срока полномочий парламента или его палаты. Если состав палаты обновляется постепенно (например, в США каждые два года переизбираются одна треть сенаторов, в России полномочия члена Совета Федерации прекращаются с прекращением полномочий глав исполнительной власти или органов законодательной власти субъектов Федерации), то постепенно меняется и состав постоянных комиссий (комитетов). Специализированный характер деятельности комиссий (комитетов), их довольно узкий состав, относительно меньшая публичность работы (в тех странах, где открыт доступ для публики к заседаниям комиссий или комитетов, такие заседания посещают, как показывает практика, меньше граждан, чем пленарные заседания палаты или парламента <1>) приводят к тому, что члены комиссий (комитетов), по словам финского государствоведа П. Каспари, "вникают... в деловую", или техническую, сторону обсуждаемых вопросов, очевидно, более глубоко, чем на пленарных заседаниях, где более ясно выступают политические аспекты <2>.

<1> О значимости для современной демократии открытости деятельности и обзор состояния дел в этой сфере в ряде стран Европы, США и Канаде см.: In the Public Eye. Parliamentary Transparency in Europe and North America. Washington, 1995.

<2> См.: Kastari P. Suomen valtiosaanto. Helsinki-Vammala, 1977. S. 79.

Как правило, при определении необходимого количества, названия и компетенции комиссий (комитетов) парламентарии исходят из того, что деятельность этих органов должна охватывать все сферы национальной политики. В результате такого подхода в палатах зарубежных парламентов количество постоянных комиссий (комитетов) обычно довольно велико. Поэтому, как справедливо отмечают В.А. Рыжов и Б.А. Страшун, "названия комиссий часто не полностью отражают круг их ведения. Например, комиссии по строительству ведают не только вопросами компетенции Министерства строительства, но также вопросами государственного, местного и городского планирования земли, вопросами дорог, рек, морских побережий, каналов, вопросами экспроприации земли, топографии и картографии" <1>.

<1> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1, 2. М., 1996. С. 456.

Кроме постоянных, могут создаваться временные комиссии (комитеты) для рассмотрения каких-либо отдельных, но весьма значимых вопросов. Во многих парламентах или их палатах могут создаваться следственные или следственно-ревизионные комиссии с целью проведения парламентских расследований каких-либо дел.

Постоянные комитеты (комиссии) в зависимости от их численности создают небольшие рабочие группы, поскольку, по мнению известного французского профессора Б. Шантебу, численность палат затрудняет их деятельность: в таком большом составе углубленное обсуждение законодательных текстов становится невозможным.

Центральной фигурой в постоянной комиссии (комитете), несомненно, является ее председатель. Именно на него возложена трудная и ответственная задача вести обсуждения на заседаниях комиссии (комитета), что, естественно, предполагает хорошее знание рассматриваемых вопросов. В большинстве современных стран в качестве особых структурных подразделений парламентов или палат выделяются партийные фракции (группы) <1>.

<1> О роли партийных фракций и их влиянии на работу парламента см., в частности: Com funciona un parlament? Barselona, 1977.

Опыт работы Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР в 1989 - 1991 гг., а также Съезда народных депутатов России и Верховного Совета России в 1990 - 1993 гг. показал, что отсутствие устойчивых депутатских объединений затрудняет работу представительного коллегиального органа. Каждый депутат стремился донести до всего собрания не только принципиальные соображения, но и нюансы своей позиции (при этом зачастую действительно существенные различия или сходство в позициях терялись). В результате в ряде случаев даже на утверждение повестки дня уходило очень много времени.

В целом верхняя палата Федерального Собрания России устроена проще, чем нижняя: в то время как Государственная Дума состоит из двух накладывающихся друг на друга структур - фракционной и комитетской, строение Совета Федерации предполагает наличие лишь одной структуры, включающей в себя Совет палаты, комитеты и комиссии. Относительная простота устройства была обусловлена тем, что, в отличие от нижней палаты, Совет Федерации в течение двух сроков работал на непостоянной основе.

Отсутствие в верхней палате фракций, являющихся в Государственной Думе основными субъектами групповой политической активности, связано и с тем, что верхняя палата по своей природе - выразитель согласованных интересов субъектов Федерации, а не политических сил.

В качестве заметной структурной новации следует выделить образование в январе 1999 г. коллегиального руководящего органа - Совета палаты, состоящего из председателя, его заместителей и председателей комитетов. Согласно Регламенту Совет палаты "образуется для обеспечения оперативного и коллегиального обсуждения неотложных вопросов деятельности Совета Федерации" и является "постоянно действующим коллегиальным органом Совета Федерации". Совет палаты формирует проект повестки дня заседаний, согласует порядок обсуждения вопросов и предварительно обсуждает степень их подготовки. Совет палаты собирается перед каждым заседанием, а также при возникновении в ее работе слишком длинных перерывов готовит решения, выносимые затем на рассмотрение "сенаторов".

Внутренняя организация данной палаты Федерального Собрания и порядок ее работы определяются Регламентом, утвержденным Постановлением Совета Федерации от 30 января 2002 г. N 33-СФ с последующими изменениями и дополнениями.

В состав Совета Федерации Федерального Собрания входят по два представителя от каждого субъекта РФ в соответствии с Федеральным законом от 5 августа 2000 г. "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" <1>.

<1> СЗ РФ. 2000. N 32. Ст. 3336.

Полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня вступления в силу решения о его избрании (назначении) законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ или высшим должностным лицом данного субъекта (руководителем высшего органа исполнительной власти субъекта РФ).

Порядок избрания и правовой статус Председателя Совета Федерации и его заместителей определены в гл. 2 Регламента этой палаты. Председатель Совета Федерации и его заместители избираются из числа членов Совета Федерации тайным голосованием, но палата может принять решение о проведении открытого голосования. Существенным ограничением в этой процедуре является то, что Председатель Совета Федерации и его заместители не могут быть представителями одного субъекта РФ. Каждый член Совета Федерации может предложить только одну кандидатуру. Заявление о самоотводе члена Совета Федерации, предложенного к замещению данной должности, принимается без обсуждения и голосования.

Все согласившиеся кандидаты обсуждаются на заседании палаты, после чего Совет Федерации утверждает список кандидатур для голосования.

Избранным считается кандидат, получивший более половины голосов от общего числа членов палаты.

Палата определяет число заместителей Председателя Совета Федерации. По каждой кандидатуре проводятся обсуждение и раздельное голосование в порядке, аналогичном рассмотренному выше.

Председатель Совета Федерации:

созывает заседания Совета Федерации, в том числе внеочередные;

формирует проект повестки дня заседания Совета Федерации, вносит его на рассмотрение Совета палаты, представляет Совету Федерации рассмотренный Советом палаты проект повестки дня заседания Совета Федерации;

ведет заседания палаты;

подписывает постановления Совета Федерации;

приводит к присяге лиц, назначенных на должности судьи Конституционного Суда РФ и Генерального прокурора РФ;

ведает внутренним распорядком деятельности палаты в соответствии с полномочиями, предоставленными ему Регламентом;

распределяет обязанности между первым заместителем Председателя Совета Федерации и заместителями последнего;

организует работу Совета палаты и ведет его заседания;

координирует работу комитетов и комиссий Совета Федерации;

направляет для предварительного рассмотрения в комитеты, комиссии палаты в соответствии с вопросами их ведения одобренные Государственной Думой проекты законов РФ о поправках к Конституции России, федеральные конституционные законы, принятые Государственной Думой федеральные законы, а также законопроекты и поправки к законопроектам, разработанные комитетом либо комиссией или членом Совета Федерации, которые предполагается внести в Государственную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы Совета Федерации;

публикует для всеобщего сведения уведомления о принятых законах РФ о поправках к Конституции страны;

направляет для рассмотрения в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ принятые законы РФ о поправках к Конституции РФ;

направляет Президенту России для подписания и официального опубликования одобренные Советом Федерации законы о поправках к Конституции, федеральные конституционные законы и федеральные законы;

направляет в Государственную Думу отклоненные Советом Федерации проекты законов о поправках к Конституции, федеральные конституционные и федеральные законы;

направляет в комитеты и комиссии Совета Федерации в соответствии с вопросами их ведения, а также в Правовое управление Аппарата Совета Федерации законодательные акты, принятые Парламентом Союзного государства, Межпарламентской Ассамблеей Евразийского экономического сообщества, модельные законодательные акты, принятые Межпарламентской Ассамблеей государств - участников Содружества Независимых Государств, для подготовки предложений;

представляет палату во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями, а также с парламентами иностранных государств, международными организациями, государственными и общественными деятелями иностранных государств;

участвует в согласительных процедурах, используемых Президентом РФ для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти субъектов РФ;

координирует организацию парламентских слушаний, круглых столов и иных мероприятий, проводимых в Совете Федерации;

утверждает график приема граждан членами комитетов и комиссий Совета Федерации, направляет другим должностным лицам Совета Федерации для рассмотрения индивидуальные и коллективные обращения граждан, поступившие в Совет Федерации;

решает иные вопросы организации деятельности Совета Федерации в соответствии с Регламентом и другими нормативными правовыми актами;

осуществляет общее руководство Аппаратом Совета Федерации;

утверждает по согласованию с Советом палаты структуру Аппарата Совета Федерации;

утверждает штатную численность Аппарата Совета Федерации;

с согласия Совета палаты назначает на должность и освобождает от должности Руководителя Аппарата, по представлению которого также назначает и освобождает от должности первых заместителей, заместителей Руководителя и иных работников Аппарата Совета Федерации;

подписывает и вручает Почетную грамоту Совета Федерации;

по решению Совета палаты подписывает и направляет Президенту России представления о награждении членов Совета Федерации и работников Аппарата Совета Федерации государственными наградами;

подписывает и направляет приглашения палаты членам Правительства и иным лицам для подготовки и проведения "правительственного часа";

возглавляет планирование деятельности палаты;

подписывает доверенность представителю Совета Федерации при рассмотрении дела Конституционным Судом страны;

назначает из числа членов Совета Федерации полномочных представителей Совета Федерации в Государственной Думе, Правительстве, Конституционном, Верховном и Высшем

Арбитражном Судах, Счетной палате, Генеральной прокуратуре, Центральной избирательной комиссии, Министерстве юстиции, а также полномочного представителя Совета Федерации по взаимодействию с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации;

утверждает инструкцию о делопроизводстве в Совете Федерации;

дает поручения комитетам и комиссиям и другим должностным лицам Совета Федерации.

Кроме этого, Председатель Совета Федерации издает распоряжения и дает поручения, касающиеся его компетенции, а также представляет на утверждение смету расходов на обеспечение деятельности палаты и отчет о ее исполнении. Нужно отметить, что палата вправе отменить любое распоряжение или поручение Председателя, противоречащее законодательству и Регламенту палаты.

Для обеспечения оперативного и коллегиального обсуждения неотложных вопросов деятельности Совета Федерации, связанных с его постоянным функционированием, в палате образуется постоянно действующий коллегиальный орган - Совет палаты. Правовая регламентация данного органа определена в гл. 3 Регламента Совета Федерации. В его состав входят Председатель Совета Федерации, его заместители, председатели комитетов и постоянных комиссий. Председательствует на его заседаниях Председатель палаты или один из заместителей.

Совет палаты:

утверждает график заседаний Совета Федерации на весеннюю и осеннюю сессии;

обсуждает степень подготовки вопросов, вносимых на заседание палаты;

рассматривает проект повестки дня заседания;

формирует список лиц, приглашенных на заседание;

утверждает по представлению Председателя палаты положение о деятельности полномочных представителей палаты, указанных выше;

принимает решения о проведении парламентских слушаний;

рассматривает и утверждает план межпарламентского сотрудничества Совета Федерации, составы направляемых за рубеж делегаций их руководителей, сопровождающих лиц, а также определяет объем полномочий делегаций и расходы на их командирование;

дает согласие на назначение на должность и освобождение от должности Руководителя Аппарата Совета Федерации;

принимает решение о награждении граждан и организаций Российской Федерации, а также граждан иностранных государств Почетной грамотой Совета Федерации;

принимает решения о направлении Президенту России представлений о награждении членов Совета Федерации и работников Аппарата Совета Федерации государственными наградами;

периодически заслушивает отчеты Руководителя Аппарата о работе Аппарата Совета Федерации, комитетов, комиссий палаты и должностных лиц Совета Федерации.

В заседаниях Совета палаты вправе участвовать:

полномочные представители Совета Федерации;

член Совета Федерации по поручению комитета либо комиссии Совета Федерации или их председателя;

член Совета Федерации - автор законодательной инициативы, рассматриваемой на заседании Совета палаты;

полномочные представители Государственной Думы, Президента России и Правительства в Совете Федерации.

Материалы по вопросам, вносимым на рассмотрение Совета палаты, представляются членам Совета палаты, как правило, не позднее чем за 24 часа до начала его заседания. Не входящие в состав Совета палаты лица, принимающие участие в заседаниях Совета палаты, вправе задавать вопросы и давать справки. По решению Совета палаты им может быть предоставлено слово для выступления. Следует отметить, что на заседании Совета палаты могут присутствовать и члены Совета Федерации.

Решения Совета палаты принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, входящих в его состав, и оформляются в виде выписок из протокола заседания Совета палаты, который подписывается председательствующим на заседании Совета палаты.

Все члены Совета Федерации информируются о вопросах, рассмотренных Советом палаты, и принятых решениях. Но палата, в свою очередь, вправе отменить любое решение своего Совета.

Совет Федерации из числа членов палаты образует комитеты и комиссии, которым посвящена гл. 4 Регламента Совета Федерации. Комитеты являются постоянно действующими органами палаты, каждый комитет по основным направлениям своей деятельности может образовывать подкомитеты. Комиссии, образуемые Советом Федерации, могут быть постоянными и временными. В состав временных комиссий палаты могут входить Председатель и его

заместители. Как правило, временные комиссии создаются для решения конкретной задачи и (или) на определенный срок.

Деятельность комитетов заключается в том, что они:

разрабатывают и предварительно рассматривают законопроекты и поправки к законопроектам по вопросам своего ведения (в том числе в порядке реализации права законодательной инициативы Совета Федерации), а также проекты иных нормативных правовых актов и поправки к ним;

готовят предложения по разделам проекта федерального бюджета в соответствии с вопросами своего ведения;

готовят заключения по одобренным Государственной Думой и переданным на рассмотрение Совета Федерации проектам законов РФ о поправках к Конституции России, федеральным конституционным законам, по принятым Государственной Думой и переданным на рассмотрение Совета Федерации федеральным законам;

предварительно рассматривают внесенные в Государственную Думу законопроекты, а по согласованию с комитетами и комиссиями Государственной Думы могут направлять своих представителей для работы над законопроектами в комитетах, комиссиях и рабочих группах Государственной Думы;

могут предварительно рассматривать по согласованию с субъектами РФ проекты законов субъектов РФ по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов;

рассматривают федеральные и региональные целевые программы по вопросам своего ведения и их исполнение;

принимают участие в международном сотрудничестве по вопросам своего ведения;

могут готовить по поручению Председателя Совета Федерации в соответствии с вопросами своего ведения предложения по законодательным актам, принятым Парламентом Союзного государства, Межпарламентской Ассамблеей Евразийского экономического сообщества, модельным законодательным актам, принятым Межпарламентской Ассамблеей государств - участников Содружества Независимых Государств;

организуют проведение парламентских слушаний, круглых столов и иных мероприятий по вопросам своего ведения;

участвуют в подготовке и проведении "правительственного часа" на заседании Совета Федерации;

решают вопросы организации своей деятельности;

вносят в Совет палаты предложения по кандидатурам для награждения Почетной грамотой Совета Федерации, о награждении государственными наградами членов комитета, комиссии Совета Федерации и работников аппарата комитета, комиссии Совета Федерации;

организуют согласно графику, утверждаемому Председателем Совета Федерации, проведение личного приема граждан членами комитета, комиссии в соответствии с вопросами своего ведения;

рассматривают иные вопросы, отнесенные к их ведению Советом Федерации.

Кроме этого, комитет и комиссия Совета Федерации вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения Правительству России, федеральным органам исполнительной власти, а также запрашивать материалы и документы, необходимые для их деятельности, у государственных органов, общественных объединений и должностных лиц.

Каждый член Совета Федерации, за исключением Председателя и его заместителей, обязан состоять в одном из комитетов палаты. При этом в состав комитета должны входить не менее семи членов палаты; председатель и заместитель председателя комитета не могут быть представителями от одного субъекта РФ.

Состав комитета утверждается большинством голосов членов Совета Федерации.

Статья 30 Регламента Совета Федерации определяет следующий перечень комитетов и комиссий верхней палаты:

Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству;

Комитет Совета Федерации по правовым и судебным вопросам;

Комитет Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике;

Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления;

Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности;

Комитет Совета Федерации по бюджету;

Комитет Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению;

Комиссия Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации;

Комитет Совета Федерации по международным делам;

Комитет Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств;

Комиссия Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности;

Комиссия Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации;
Комитет Совета Федерации по социальной политике;
Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии;
Комиссия Совета Федерации по делам молодежи и спорту;
Комитет Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности;
Комитет Совета Федерации по промышленной политике;
Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям;
Комитет Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды;
Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике;
Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов;
Комиссия Совета Федерации по информационной политике;
Комиссия Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации.

Палата вправе принимать решение о ликвидации отдельных комитетов либо образовывать новые. Следует отметить, что ст. 30 Регламента Совета Федерации детально раскрывает вопросы деятельности каждого из названных Комитетов, но из анализа данных положений видно, что основная обязанность комитетов - подготовка заключений и предложений по рассматриваемым палатой законопроектам.

Заседания комитетов и комиссий проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц, и они правомочны, если на них присутствуют более половины общего числа членов. При этом комитеты и комиссии вправе проводить совместные заседания.

Работа этих органов палаты ведется на принципах гласности и свободного обсуждения вопросов. Члены палаты, не входящие в состав этого комитета или комиссии, могут присутствовать на его заседаниях с правом совещательного голоса.

В заседаниях комитета или комиссии могут принимать участие официальный представитель Президента России, представитель и члены Правительства страны, Председатель Счетной палаты, его заместитель или аудиторы. Представители органов государственной власти и общественных объединений участвуют в заседаниях комитета (комиссии) с согласия его председателя.

Комитет (комиссия) вправе создавать экспертные советы на общественных началах и привлекать к работе в качестве экспертов специалистов различного профиля, а также назначать независимую экспертизу рассматриваемого законопроекта.

Комитеты и комиссии вправе направлять письменные обращения членам Правительства России и руководителям федеральных органов исполнительной власти, запрашивать необходимые материалы у государственных органов, общественных объединений и должностных лиц, которые обязаны сообщать в согласованные сроки о результатах рассмотрения данных обращений.

Комитет (комиссия) вправе организовать проведение парламентских слушаний, на которые могут приглашаться члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, эксперты, представители государственных, общественных органов и научных учреждений.

Персональный состав комитета, комиссии Совета Федерации утверждается палатой большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. При этом в состав комитета палаты должны входить не менее семи членов Совета Федерации. Решение об утверждении персонального состава комитета, комиссии палаты оформляется постановлением Совета Федерации.

Если состав комитета Совета Федерации становится менее семи человек, председатель комитета незамедлительно информирует об этом Председателя Совета Федерации, который поручает Совету палаты подготовить предложения и внести их на очередное заседание Совета Федерации.

2. Порядок работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Заседания Совета Федерации проводятся в Москве. Каждому члену палаты отводится постоянное место в зале заседаний. Специальные места отводятся для Президента, Председателя Правительства России, депутатов Государственной Думы, членов Правительства, председателей Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного Судов, Председателя, заместителя и аудиторов Счетной палаты, Генерального прокурора, Председателя Центральной избирательной комиссии, полномочного представителя Президента в Совете Федерации и полномочного представителя Правительства в Совете Федерации.

Заседания палаты в соответствии со ст. 41 Регламента Совета Федерации проводятся с 16 сентября по 15 июля. Утренние заседания проводятся с 10 до 14 часов с перерывом на 30 минут, вечерние - с 16 до 18 часов. Заседания являются открытыми, но палата по предложению Президента России и Председателя Правительства, ведущего заседание, а также группы членов палаты не менее 25 человек или комитета (комиссии) может принять решение о проведении закрытого заседания.

Данное решение принимается большинством голосов, но не менее чем 46 голосами. На заседании Совета Федерации ведутся протокол и стенограмма. Стенограмма является дословным воспроизведением в письменной форме всего, что было произнесено участниками заседания. Внесения изменений и дополнений в стенограмму не допускается. Протокол заседания подписывается председательствующим. Стенограмма открытого заседания публикуется в Бюллетене заседания Совета Федерации, а стенограмма закрытого заседания хранится в структурном подразделении Аппарата Совета Федерации на правах секретного документа.

Заседание Совета Федерации считается правомочным, если на нем присутствуют более половины общего числа членов палаты.

В первую очередь на заседании Совета Федерации рассматриваются следующие вопросы:

- а) послания и обращения Президента России;
- б) проекты актов Совета Федерации по вопросам, относящимся к ведению Совета Федерации в соответствии с Конституцией РФ;
- в) проекты законов РФ о поправках к Конституции, одобренные Государственной Думой; федеральные конституционные законы, одобренные Государственной Думой; федеральные законы, принятые Государственной Думой и подлежащие обязательному рассмотрению в Совете Федерации;

г) предложения о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ;

д) предложения о направлении запросов Совета Федерации в Конституционный Суд РФ.

Председательствующий на заседании палаты:

объявляет об открытии и о закрытии заседания;

ведет заседание палаты;

обеспечивает соблюдение положений Регламента;

предоставляет слово для выступления в порядке очередности поступления зарегистрированных заявок;

предоставляет слово по порядку ведения заседания;

ставит на голосование проекты актов Совета Федерации, другие вопросы в соответствии с повесткой дня заседания;

оглашает предложения членов палаты по рассматриваемым на заседании вопросам и объявляет последовательность постановки их на голосование;

организует голосование и подсчет голосов, оглашает результаты голосования;

отвечает на вопросы, поступившие в его адрес, дает справки;

обеспечивает порядок в зале заседаний, может удалить из него мешающих работе лиц;

обеспечивает исполнение организационных решений;

подписывает протокол заседания;

вправе предупредить члена Совета Федерации о нарушении положений Регламента, а при повторном нарушении может лишить его слова.

При этом на заседании председательствующий не вправе высказывать собственное мнение об обсуждаемых вопросах, комментировать выступления, давать характеристику выступающим, в противном случае он обязан передать свои функции другому председательствующему.

На заседаниях предусматриваются следующие основные виды выступлений: доклад (до 15 мин.), содоклад (до 10 мин.), заключительное слово по обсуждаемому вопросу (до 5 мин.), выступление кандидата на выборную (назначаемую) должность (до 5 мин.), выступления в прениях, по обсуждаемой кандидатуре, по мотивам голосования и порядку ведения заседания, предложение, справка, информация, заявление, обращение (до 3 мин.). По истечении установленного времени микрофон выступающего отключается без предупреждения. Никто не вправе выступать на заседании Совета Федерации без разрешения председательствующего. Нарушивший это правило лишается слова без предупреждения.

Если член Совета Федерации не успел выступить в связи с прекращением прений, то он вправе приобщить подписанный им текст выступления к стенограмме заседания.

Кроме этого, члены Совета Федерации вправе распространять в зале заседаний документы и материалы, относящиеся к вопросам, включенным в повестку дня, при этом они должны быть подписаны инициатором (инициаторами) их распространения и завизированы Председателем палаты либо его заместителем.

Голосование на заседании Совета Федерации проводится с использованием электронной системы или бюллетенями. Для проведения голосования бюллетенями Совет Федерации создает из числа своих членов Счетную комиссию, которая является рабочим органом данного заседания.

Голосование, как и в Государственной Думе, может быть количественным, рейтинговым либо альтернативным (ст. 61 Регламента Совета Федерации).

Регламент определяет, что член Совета Федерации лично осуществляет свое право на голосование. Действующая редакция, в отличие от ранее существовавшей, не содержит формулировки о возможности опроса по подписным листам, но довольно подробно регламентирует процедуру открытого, тайного и поименного голосования.

Решения, принятые на заседаниях, оформляются постановлениями Совета Федерации или выписками из протокола заседания. По общеполитическим и социально-экономическим вопросам Совет Федерации может выступать с заявлениями, обращениями, принимаемыми в том же порядке, что и постановления палаты. Все проекты актов, вносимых на рассмотрение Совета Федерации, проходят юридическую и лингвистическую экспертизы в Правовом управлении Аппарата Совета Федерации, визируются их должностными лицами и в течение 96 часов с момента принятия направляются для представления на подпись Председателю Совета Федерации, регистрации и рассылки.

"Правительственный час" (ст. 77 - 80 Регламента СФ)

Члены Совета Федерации подают Председателю палаты письменные предложения о приглашении на заседание членов Правительства и примерный перечень интересующих парламентариев вопросов.

В свою очередь, Председатель Совета Федерации определяет ответственный за подготовку и проведение "правительственного часа" комитет палаты, который приглашает на заседание не более двух членов Правительства России. Приглашения направляются членам Правительства не позднее чем за пять дней до проведения заседания. Если приглашенный член Правительства не может присутствовать на заседании, он вправе дать письменные ответы на заданные вопросы, которые затем доводятся до сведения членов палаты. Члены Совета Федерации, не удовлетворенные письменным ответом, могут повторно пригласить его для устного ответа.

По вопросам, рассмотренным в рамках "правительственного часа", Совет Федерации может принять следующие решения:

- об обращении к Президенту и Правительству России;
- о рекомендации Правительству;
- о поручении Счетной палате;
- о рекомендации должностным лицам и возглавляемым ими органам;
- о подготовке парламентского запроса Совета Федерации;
- о принятии информации члена Правительства к сведению.

Парламентский запрос (ст. 81 - 83 Регламента СФ)

Предложение о парламентском запросе может быть внесено Председателем палаты, его заместителем, комитетом (комиссией) по вопросам их ведения, а также двумя членами Совета Федерации, представляющими один субъект РФ, или группой членов палаты численностью не менее пяти человек.

Устный ответ на парламентский запрос должностное лицо дает на ближайшем заседании палаты, а письменный ответ должен быть направлен в Совет Федерации не позднее 15 дней со дня получения запроса.

Парламентские слушания (ст. 84 - 90 Регламента СФ)

Данное мероприятие может проводиться по инициативе Председателя палаты, его заместителей, комитетов в пределах их полномочий или группы членов Совета Федерации численностью не менее 15 человек. Слушания могут быть открытыми и закрытыми и могут проводиться совместно с комитетами и комиссиями Государственной Думы. Организация проведения парламентских слушаний возлагается на соответствующий комитет палаты.

Информация о теме, времени и месте проведения парламентских слушаний передается в Пресс-службу Совета Федерации не позднее чем за 12 дней до начала парламентских слушаний. Пресс-служба, в свою очередь, не позднее чем за 10 дней до начала слушаний оповещает средства массовой информации и общественность о предстоящем мероприятии.

Ответственный комитет определяет состав приглашенных лиц, которые уведомляют о проведении парламентских слушаний.

Слушания, как правило, открыты для представителей средств массовой информации и общественности. Но могут быть и закрытые парламентские слушания, на которых обсуждаются вопросы, связанные с государственной, служебной или иной охраняемой законом тайной.

Необходимо отметить, что члены Совета Федерации и полномочный представитель Президента в палате вправе участвовать и в открытых, и в закрытых парламентских слушаниях. Список лиц, имеющих право присутствовать на закрытых парламентских слушаниях, определяется ответственным комитетом палаты и согласуется с Председателем Совета Федерации или его заместителем. Представители средств массовой информации и общественности на закрытые парламентские слушания не допускаются.

Ответственный за подготовку и проведение парламентских слушаний комитет готовит все информационные материалы, проекты заключений, рекомендаций и иных документов, которые предполагается принять по результатам данных слушаний, включая законопроекты и проекты постановлений. Для этого распоряжением Председателя палаты могут быть образованы рабочие группы с привлечением работников Аппарата и внешних экспертов. По результатам парламентских слушаний могут быть приняты рекомендации.

3. Структура Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Государственная Дума в Российской Федерации является палатой Федерального Собрания, органом законодательной власти <1>. По Конституции РФ 1993 г. Государственная Дума формируется путем выборов и представляет население всей страны. В состав Государственной Думы входят 450 депутатов, избираемых по партийным спискам, на основе пропорциональной избирательной системы, по единому федеральному избирательному округу.

<1> См.: Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 189.

Внутренняя организация данной палаты Федерального Собрания и порядок ее работы определяются Регламентом Государственной Думы, утв. Постановлением ГД от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД (с посл. изм. и доп.). В Думе создаются партийные фракции, депутатские группы, парламентские комитеты и комиссии.

Общее руководство Государственной Думой осуществляют избираемый ею Председатель Думы (спикер), его заместители и Совет Думы, состоящий из Председателя и его заместителей. Руководители комитетов входят в Совет палаты только с правом совещательного голоса.

Государственная Дума является постоянно действующим органом. Осенняя сессия Государственной Думы в соответствии со ст. 40 Регламента ГД продолжается с 1 сентября по 25 декабря, а весенняя - с 12 января по 20 июня.

Председатель Государственной Думы и его заместители избираются из числа депутатов Думы тайным голосованием, но палата может принять решение и о проведении открытого голосования.

Кандидаты, давшие согласие выдвигаться на эту должность, обязаны выступить на заседании палаты и ответить на вопросы депутатов Государственной Думы. Самоотвод принимается без голосования. Избранным на данную должность считается кандидат, за которого проголосовали более половины общего числа депутатов Государственной Думы.

Если на должность Председателя Государственной Думы было выдвинуто более двух кандидатов и никто из них не набрал требуемого числа голосов, то проводится второй тур голосования, когда баллотируются два кандидата, получившие наибольшее число голосов. При этом каждый депутат Государственной Думы может голосовать только за одного кандидата. Избранным по итогам второго тура считается кандидат, за которого также проголосовали более половины общего числа депутатов. В противном случае Государственная Дума проводит повторные выборы Председателя либо принимает решение о выборах первого заместителя и заместителей Председателя Государственной Думы, после чего снова возвращается к изложенной процедуре. При этом допускается повторное выдвижение ранее выдвигавшихся кандидатов.

Выборы заместителей Председателя Государственной Думы проводятся по аналогичной схеме, но Регламент предусматривает возможность при решении данного вопроса проголосовать списком за предложенных кандидатов.

Председатель Государственной Думы выполняет следующие функции:

ведет заседания палаты;

ведает вопросами внутреннего распорядка;

организует работу Совета Государственной Думы;

осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата Государственной Думы;

назначает на должность и освобождает от должности Руководителя Аппарата Государственной Думы с согласия Совета Государственной Думы и по представлению Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы;

назначает на должность и освобождает от должности первого заместителя Руководителя Аппарата - управляющего делами Государственной Думы с согласия Совета Государственной Думы и по представлению Руководителя Аппарата Государственной Думы;

представляет палату во взаимоотношениях с Президентом России, Советом Федерации, Правительством, субъектами РФ, Конституционным, Верховным, Высшим Арбитражным Судами, Генеральным прокурором, Центральной избирательной комиссией, Центральным банком, Уполномоченным по правам человека в РФ, со Счетной палатой, с общественными объединениями, другими организациями и должностными лицами, а также с парламентами и высшими должностными лицами иностранных государств и международными организациями;

участвует в согласительных процедурах, используемых Президентом страны для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов РФ;

направляет поступивший в Государственную Думу законопроект и материалы к нему в депутатские объединения для сведения и в комитет Государственной Думы в соответствии с вопросами его ведения;

подписывает постановления Государственной Думы;

направляет в Совет Федерации для рассмотрения одобренные Государственной Думой проекты законов и принятые федеральные законы;

направляет Президенту России принятые федеральные законы;

издает распоряжения и дает поручения по вопросам, отнесенным к его компетенции;

представляет к назначению на должность и к освобождению от должности постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде РФ.

В соответствии с Регламентом ГД палата вправе отменить любое распоряжение или поручение Председателя.

Заместители Председателя Государственной Думы замещают Председателя в его отсутствие, а также по его поручению ведут заседания палаты, координируют деятельность комитетов и комиссий, решают другие вопросы внутреннего распорядка деятельности палаты в соответствии с распределением обязанностей.

В Государственной Думе для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты создается Совет (ст. 13 - 15 Регламента ГД), в состав которого с правом решающего голоса входят Председатель Думы и его заместители. Кроме этого, в работе Совета с правом совещательного голоса участвуют председатели комитетов. Любой депутат Государственной Думы вправе присутствовать на заседании Совета и вносить предложения о проекте порядка работы палаты.

Основные функции Совета Государственной Думы:

а) формирование проекта примерной программы законопроектной работы на текущую сессию;

б) принятие решений о включении в эту программу того или иного законопроекта;

в) формирование календаря рассмотрения вопросов на очередной месяц;

г) установление порядка работы палаты на очередное заседание;

д) созыв внеочередных заседаний палаты по предложению Президента России или по требованию депутатского объединения, поддержанному не менее чем одной пятой голосов от общего числа депутатов Думы, или по предложению Председателя Государственной Думы;

е) назначение того или иного комитета Государственной Думы ответственным за подготовку законопроекта, внесенного субъектом права законодательной инициативы (если вопросы законопроекта относятся к ведению и другого комитета, то назначает его соисполнителем), направление его для рассмотрения в комитеты палаты, депутатские объединения, а в случае необходимости - другим субъектам права законодательной инициативы и определение срока подготовки отзывов, предложений и замечаний (поправок) к законопроекту;

ж) направление законопроекта (вместе с материалами к нему), подготовленного ответственным комитетом палаты к рассмотрению Государственной Думой, и материалов к нему Президенту РФ, субъекту права законодательной инициативы, внесенному в Государственную Думу данный законопроект, Правительству России и депутатам Государственной Думы;

з) по предложению комитетов Государственной Думы принятие решения о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы при отсутствии необходимых документов;

и) принятие решения о проведении парламентских слушаний, о награждении Почетной грамотой Государственной Думы.

Необходимо отметить, что Государственная Дума вправе отменить решение Совета.

Немаловажная роль в деятельности Государственной Думы отводится депутатским объединениям (ст. 16 - 18 Регламента ГД). По Регламенту все фракции обладают равными правами.

Депутатское объединение, сформированное на основе партийного списка, прошедшего в Думу по федеральному избирательному округу, именуется фракцией и должно быть зарегистрировано независимо от числа ее членов. Регистрацию фракций проводит Временная комиссия Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы на основании:

- а) сообщения Центральной избирательной комиссии о результатах выборов;
- б) письменного уведомления руководителя фракции о ее образовании;
- в) протокола организационного собрания фракции, который включает в себя решение о целях ее образования, официальном названии, списочном составе, а также о лицах, уполномоченных выступать от имени фракции и представлять ее на заседаниях палаты, в государственных органах и общественных объединениях;
- г) письменных заявлений депутатов Государственной Думы о вхождении во фракцию.

После прекращения полномочий Временной комиссии контроль над изменениями в составах депутатских объединений осуществляет Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

Депутат Государственной Думы вправе состоять только в одном депутатском объединении.

В соответствии со ст. 101 Конституции Государственная Дума из числа депутатов палаты образует комитеты и комиссии. Комитеты Государственной Думы в рамках своей компетенции предварительно обсуждают законопроекты и готовят их к рассмотрению Государственной Думой, а также дают заключения по законопроектам и проектам постановлений. В соответствии с решением палаты они готовят запросы в Конституционный Суд, а в соответствии с решением Совета или по поручению Председателя Думы разрабатывают проекты постановлений о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный Суд страны. Кроме того, они организуют парламентские слушания, дают заключения и вносят предложения о разделах проекта федерального бюджета и, наконец, организуют собственную деятельность.

Государственная Дума может создавать комиссии, деятельность которых может быть ограничена определенным сроком или конкретной задачей.

В соответствии со ст. 20 Регламента Государственная Дума образует следующие комитеты:

Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству;

Комитет Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству;

Комитет Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов;

Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам;

Комитет Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам;

Комитет Государственной Думы по экономической политике, предпринимательству и туризму;

Комитет Государственной Думы по собственности;

Комитет Государственной Думы по промышленности, строительству и наукоемким технологиям;

Комитет Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи;

Комитет Государственной Думы по обороне;

Комитет Государственной Думы по безопасности;

Комитет Государственной Думы по международным делам;

Комитет Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками;

Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике;

Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления;

Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы;

Комитет Государственной Думы по информационной политике;

Комитет Государственной Думы по охране здоровья;

Комитет Государственной Думы по образованию и науке;

Комитет Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи;

Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам;

Комитет Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию;

Комитет Государственной Думы по экологии;

Комитет Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций;

Комитет Государственной Думы по делам национальностей;

Комитет Государственной Думы по культуре;

Комитет Государственной Думы по проблемам Севера и Дальнего Востока;

Комитет Государственной Думы по физической культуре и спорту.

Данный перечень не исчерпывающий: в случае необходимости палата может образовывать и другие комитеты. Комитеты создаются на срок, не превышающий срока полномочий Государственной Думы данного созыва. Каждый комитет имеет положение о своей деятельности, которое утверждается постановлением палаты.

Комитеты и комиссии, как правило, образуются на основе принципа пропорционального представительства депутатских объединений. Численный состав каждого комитета и каждой комиссии определяется палатой, но не может быть менее 12 и более 35 депутатов палаты. Как правило, в комитетах создаются подкомитеты по основным направлениям деятельности.

Председатели комитетов, комиссий и их заместители избираются палатой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы по представлению фракций и депутатских групп. Но голосование может проводиться и по единому списку. Состав комитета и комиссии утверждается Государственной Думой большинством голосов депутатов.

Быть членом одного из комитетов (не более!) - обязанность каждого депутата Государственной Думы, за исключением Председателя, его заместителей и руководителей депутатских объединений. Заседания комитета и комиссии проводятся не реже двух раз в месяц. В заседании комитета с правом совещательного голоса могут принимать участие депутаты, не входящие в состав данного комитета или комиссии, а также вправе присутствовать полномочные представители Президента и Правительства России в Государственной Думе, представители субъектов права законодательной инициативы, законопроекты которых рассматриваются на заседании комитета или комиссии, а также статс-секретари - заместители (первые заместители) руководителей федеральных органов исполнительной власти. На заседание могут быть приглашены эксперты, представители заинтересованных государственных органов, общественных объединений и средств массовой информации.

Комитеты могут проводить совместные заседания, но решения принимают раздельно. Они вправе привлекать к своей работе различных экспертов, запрашивать необходимые документы и материалы у руководителей государственных органов и иных организаций.

Как уже упоминалось, кроме комитетов, Государственная Дума образует следующие комиссии:

- а) по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики;
- б) для проверки сведений о событиях и должностных лицах;
- в) по вынесению заключения о выдвижении обвинения против Президента России;
- г) другие.

Что касается Мандатной комиссии, то в части обеспечения своей деятельности она имела статус комитета Государственной Думы и действовала для рассмотрения палатой вопросов, касающихся статуса депутата Государственной Думы.

Комиссия предварительно рассматривала и готовила к рассмотрению Государственной Думой вопросы:

- о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы;
- о разрешении на задержание, арест, личный досмотр депутата Государственной Думы, а также на проведение у него обыска (по представлению Генерального прокурора РФ);
- о разрешении на привлечение депутата Государственной Думы к уголовной или административной ответственности в связи с передачей дела в суд (по представлению Генерального прокурора РФ).

В связи с обращениями депутатов Комиссия по поручению палаты рассматривала вопросы о нарушениях статуса депутата (за исключением вопросов, отнесенных к ведению Комиссии по этике).

Комиссия также готовила проекты постановлений Государственной Думы о названных вопросах.

Заседания проводились по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц и были, как правило, открытыми, но по решению, принимаемому большинством голосов членов Комиссии, заседания могли быть объявлены закрытыми.

Решение Комиссии принималось большинством голосов членов Комиссии, присутствующих на заседании.

В обязанности Председателя Комиссии входило:

- организация работы Комиссии;
- созыв и проведение заседаний Комиссии;

представительство Комиссии в отношениях с органами государственной власти, организациями, комитетами и комиссиями, депутатскими объединениями Государственной Думы, со средствами массовой информации;

выступление на заседаниях Государственной Думы с сообщениями о деятельности Комиссии;

информирование Государственной Думы о замещении вакантных депутатских мандатов;

внесение Руководителю Аппарата Государственной Думы представления о назначении на должность и об освобождении от должности работников аппарата Комиссии, направление и координация деятельности руководителя аппарата Комиссии.

В отсутствие председателя Комиссии его функции выполнял его заместитель.

4. Порядок работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

В соответствии со ст. 99 Конституции РФ Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после своего избрания, но Президент страны может созвать заседание Государственной Думы и ранее этого срока.

Первое заседание открывает старейший по возрасту депутат. В дальнейшем до избрания Председателя заседания палаты ведут представители депутатских объединений поочередно.

На первом заседании открытым голосованием палата избирает:

а) Счетную комиссию;

б) Временную комиссию Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы;

в) Временный секретариат.

Заседания Государственной Думы проводятся открыто, гласно и освещаются в средствах массовой информации. На заседания палаты могут быть приглашены эксперты, представители различных органов, объединений, научных учреждений. Вместе с тем Государственная Дума может принять и решение о проведении закрытого заседания, если такое предложение внесено председательствующим, Советом Государственной Думы, Президентом РФ, каким-либо комитетом или депутатским объединением, а также Председателем Государственной Думы или Председателем Правительства России. В этом случае представители средств массовой информации на закрытые заседания палаты не допускаются. На заседаниях Государственной Думы ведутся протоколы и стенограммы.

В соответствии со ст. 40 Регламента Государственная Дума собирается на сессии: весеннюю - с 12 января по 20 июня, осеннюю - с 1 сентября по 25 декабря. Во время сессий проводятся заседания палаты и Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий, парламентские слушания, работают депутаты в комитетах и комиссиях, во фракциях и в депутатских группах, а также с избирателями.

Рабочая неделя палаты в соответствии со ст. 40 - 42 Регламента определена следующим образом: по средам и пятницам проходят пленарные заседания, по вторникам и четвергам - заседания Совета Государственной Думы, по понедельникам и четвергам - заседания комитетов и комиссий, по вторникам - парламентские слушания, работа депутатов в комитетах, комиссиях, во фракциях и в депутатских группах.

Каждая последняя неделя месяца отведена для работы депутатов с избирателями. Каждую пятницу на заседании Государственной Думы, как правило, проводится "правительственный час" для ответов Председателя и членов Правительства, Генерального прокурора, Председателя Центрального банка, Председателя Центральной избирательной комиссии, руководителей иных федеральных органов государственной власти и местного самоуправления. Приглашения указанным должностным лицам направляются не позднее чем за пять дней до проведения "правительственного часа".

По пятницам может проводиться так называемый час заявлений для выступления представителей депутатских объединений, комитетов, комиссий и депутатов.

Заседание Государственной Думы начинается с регистрации депутатов и считается действительным, если на нем присутствуют большинство депутатов. О невозможности присутствовать на заседании палаты депутат заблаговременно информирует руководителя депутатского объединения либо председателя комитета, комиссии, палаты.

Депутат, выступающий в Государственной Думе, не вправе нарушать правила депутатской этики - употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес, использовать заведомо ложную информацию, призывать к незаконным действиям.

Государственная Дума может направить парламентский запрос Председателю и членам Правительства, Генеральному прокурору, Председателю Центрального банка, Председателю Центральной избирательной комиссии, председателям других избирательных комиссий, председателям комиссий референдума, Председателю Счетной палаты, руководителям органов государственной власти и местного самоуправления, а также Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Федерального фонда обязательного медицинского страхования по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц. Но при этом не допускается вмешательство члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы в

оперативно-розыскную или уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, а также в судебную деятельность.

Регламент Государственной Думы предусматривает, что должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать на него ответ в устной или письменной форме в течение 15 дней со дня получения запроса или в иной установленный палатой срок. Аналогичный порядок предусматривается и для депутатского запроса. Отличие в данном случае состоит лишь в том, что запрос депутата направляется им самостоятельно и не требует оглашения на заседании палаты.

Заседания Государственной Думы проводятся в соответствии с разработанной Советом палаты примерной программой законопроектной работы.

Внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы подлежат:

- а) послания и обращения Президента РФ;
- б) законопроекты, срочно внесенные Президентом или Правительством России;
- в) проекты федеральных законов о федеральном бюджете на очередной год и о бюджетной системе;
- г) федеральные конституционные законы и федеральные законы, возвращенные в Государственную Думу на повторное рассмотрение в случае наложения вето Советом Федерации или Президентом страны;
- д) нормативные правовые акты Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, имеющие статус законодательной рекомендации Союза;
- е) проекты федеральных законов о ратификации международных договоров РФ;
- ж) проекты постановлений о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный Суд РФ;
- з) проекты постановлений Государственной Думы по вопросам, отнесенным Конституцией к ведению Государственной Думы;
- и) проекты Регламента и постановлений Государственной Думы о внесении в него изменений и дополнений.

На заседании Государственной Думы председательствующий не вправе комментировать выступления депутатов Государственной Думы, давать их характеристику, высказывать собственное мнение об обсуждаемых вопросах. Для того чтобы принять участие в обсуждении, ему необходимо записаться в общем порядке для выступления и передать свои функции одному из заместителей до принятия решения по данному вопросу. В случае открытого голосования ему надлежит голосовать последним.

Заседания Государственной Думы проводятся в рабочие дни: утром - с 10 до 14 часов (с перерывом с 12 часов до 12 часов 30 мин.) и вечером - с 16 до 18 часов.

В соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции РФ Государственная Дума по вопросам своего ведения проводит парламентские слушания, на которых депутаты Государственной Думы и приглашенные могут обсуждать законопроекты, требующие публичного обсуждения, международные договоры, представленные на ратификацию, проект федерального бюджета и отчет о его исполнении, а также направленные в Государственную Думу рекомендательные законодательные и иные правовые акты Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств и других межпарламентских организаций СНГ, включающих в себя делегацию Федерального Собрания РФ. Кроме этого, на парламентских слушаниях возможно обсуждение и других важнейших вопросов внутренней и внешней политики.

Комитеты и комиссии, организующие проведение данных слушаний, определяют состав приглашенных лиц, информируют о теме слушаний, времени и месте их проведения, используя средства массовой информации в срок, который должен завершиться не позднее чем за десять дней до начала слушаний.

Парламентские слушания также могут проводиться по инициативе Совета Государственной Думы и депутатских объединений. Как правило, парламентские слушания открыты для представителей средств массовой информации, общественных объединений и общественности, но Совет Государственной Думы по предложению организующего слушания комитета может принять решение о проведении закрытых слушаний.

Президент России, его полномочный представитель в Государственной Думе, Председатель Совета Федерации и его члены, Председатель Правительства и его члены, полномочный представитель Правительства в Государственной Думе, члены Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного Судов, Председатель Счетной палаты и его заместители, аудиторы Счетной палаты, Уполномоченный по правам человека в РФ, Генеральный прокурор, Председатель Центральной избирательной комиссии вправе участвовать как в открытых, так и в закрытых парламентских слушаниях.

Парламентским слушаниям посвящена гл. 6 Регламента ГД. Процедура данного мероприятия заключается в следующем. Слушания начинаются кратким вступительным словом председательствующего, который информирует о существое обсуждаемого вопроса, его

значимости, порядке проведения заседания, составе приглашенных лиц. Затем предоставляется слово (до 20 минут) представителю ответственного комитета, после чего выступают участвующие в парламентских слушаниях депутаты Государственной Думы и приглашенные лица.

Как правило, большинство участвующих в слушаниях депутатов принимают рекомендации по обсуждаемому вопросу - этим завершаются парламентские слушания. Рекомендации открытых парламентских слушаний могут публиковаться в печати, а материалы закрытых слушаний предназначаются только для депутатов Государственной Думы, Президента и Правительства РФ, а также государственных органов, чьи представители принимали участие в слушаниях.

Кроме этого, в соответствии с Регламентом Думы по инициативе комитета, комиссии либо депутатского объединения могут проводиться совещания, круглые столы, семинары, конференции и другие мероприятия, связанные с законодательной деятельностью Государственной Думы.

Деятельность Государственной Думы, ее депутатских объединений, Совета палаты, комитетов и комиссий обеспечивает Аппарат Государственной Думы, который имеет статус юридического лица. Деятельность Аппарата определяется законодательством и Положением об Аппарате Государственной Думы.

Структура, штаты, размер оплаты труда и условия материально-технического обеспечения работников Аппарата, а также расходы на его содержание определяются Председателем Государственной Думы по представлению Руководителя Аппарата.

Аппарат фракции формируется соответствующей фракцией. Депутатские объединения сами подбирают и распределяют кадры своих аппаратов, а также руководят их деятельностью и контролируют ее.

Расходы на содержание аппарата фракции определяются с учетом ее численности и предусматриваются в смете расходов на содержание Государственной Думы.

Решения Государственной Думы принимаются на ее заседаниях открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть и поименным.

В Регламенте Думы (ст. 83) предусмотрено, что голосование с использованием электронной системы может быть:

- количественным (выбор варианта ответа: "за", "против" или "воздержался"), когда подсчет голосов и предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражениях проводятся по каждому голосованию;

- рейтинговым (ряд последовательных количественных голосований по каждому из вопросов, в которых может принять участие каждый депутат), когда предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражениях по каждому голосованию проводится только по окончании голосования;

- альтернативным (только за один из вариантов вопроса, поставленного на голосование), когда подсчет голосов и предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражении проводятся одновременно по всем вариантам вопроса, поставленного на голосование;

- качественным (альтернативное голосование с качественной оценкой поставленного на голосование вопроса по одному из пяти вариантов: "очень плохо", "плохо", "удовлетворительно", "хорошо" и "очень хорошо").

В соответствии с Регламентом депутат обязан обеспечить надлежащее хранение и использование карточки для голосования и лично осуществлять свое право на голосование. Кроме этого, Регламентом закреплено положение о том, что отсутствовавший во время голосования депутат не вправе подать свой голос по истечении времени, отведенного для голосования.

При наличии более двух вариантов решения голосование может быть проведено в два тура. В первом туре допускается голосование каждого депутата за любое количество предложенных вариантов. Второй тур голосования проводится по двум вариантам, получившим наибольшее число голосов в первом туре.

Лекция 7. Полномочия палат Федерального Собрания Российской Федерации

1. Полномочия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

А. Контрольные полномочия Совета Федерации

Анализ нормативного материала и деятельности Совета Федерации в сфере контрольных функций позволяет рекомендовать, с целью усовершенствования механизма парламентского контроля в России, внести изменения в Конституцию и ряд действующих законов и регламентов палат парламента (в частности, в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации", Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", в Регламент Совета Федерации), детально проработать регламентацию деятельности комитетов и комиссий Совета Федерации. Также необходимо ввести норму об обязанности должностных лиц являться на заседания комитетов и комиссий в случае, если это сочтут необходимым соответствующие комитет или комиссия.

Одобрение Советом Федерации действий Президента, выраженное в постановлении палаты, требуется также в случае предоставления Россией воинских формирований для участия в международных принудительных действиях с использованием Вооруженных Сил. Правовое регулирование этой проблемы содержится в Федеральном законе от 23 июня 1995 г. N 93-ФЗ "О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности" <1>. В статье 7 данного Закона говорится, что решение о направлении за пределы России воинских формирований Вооруженных Сил для участия в миротворческой деятельности принимает глава государства на основании постановления Совета Федерации.

<1> СЗ РФ. 1995. N 26. Ст. 2401.

Есть определенные трудности при выявлении оснований применения военной силы за рубежами страны с согласия верхней палаты парламента. Считается, что одобрения Совета Федерации не требуется в случаях, специально оговоренных международными договорами РФ. Такой вывод следует из ч. 4 ст. 15 Конституции, признающей приоритет норм и принципов международного права перед российским законодательством. Напротив, согласие Совета Федерации необходимо, если международный договор, установивший общее обязательство государства использовать вооруженные силы, оставляет решение этого вопроса для конкретных случаев на усмотрение самого государства <1>.

<1> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2005. С. 425, 426.

Решение об использовании армии за пределами Российской Федерации принимается большинством голосов членов и оформляется постановлением палаты. Если же это решение не набрало поддержки необходимого числа членов палаты, Вооруженные Силы применяться не могут - такой вывод также должен найти отражение в постановлении Совета Федерации. В течение двух дней оно (решение) направляется главе государства.

В практике Совета Федерации применяются как коллегиальные, так и индивидуальные формы парламентского контроля. Совет Федерации использует общий (в широком смысле) и специальный (в узком смысле) способ контроля, т.к. участвует в назначении высших должностных лиц <1> и контролирует выполнение конкретных актов; в зависимости от процедуры, согласно Регламенту Совета Федерации, используется гласный и негласный контроль, конкретный и абстрактный, юридический и политический, консультативный и резолютивный. Однако далеко не всегда наличие специальных актов и органов, целью которых является выполнение функции контроля парламента вообще и верхней палаты в частности, способствует осуществлению таковых. К факторам, ограничивающим парламентский контроль, следует отнести установленные в конституциях механизмы взаимоотношения законодательной и исполнительной властей, которые определяются формой правления, политическим и государственным режимами. Немаловажное значение имеет и существующая избирательная система, которая определяет число партий, борющихся за власть, а значит, и степень их влияния на политическую систему.

<1> Подпункты "ж", "з", "и" п. 1 ст. 102 Конституции РФ. Об этом подробнее в следующих параграфах работы.

Б. Полномочия по формированию органов государственной власти

Процедура формирования парламентом высших государственных органов занимает не столь большой объем времени вторых палат парламентов по сравнению с законодательными функциями или осуществлением контрольных полномочий. Тем не менее от выполнения второй палатой парламента этих функций в любой стране зависит слаженность работы всех составных частей государственного механизма.

В России вторая палата парламента участвует в занятии должности Президента РФ косвенно, путем назначения выборов: в соответствии с Конституцией это прерогатива Совета Федерации. Основанием для назначения выборов Президента может быть истечение срока пребывания Президента РФ в должности, а также прекращение Президентом исполнения полномочий досрочно, в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности (ч. 2 ст. 92 Конституции). При этом выборы Президента должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

Согласно ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 10 января 2003 г. "О выборах Президента Российской Федерации" решение Совета Федерации о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее 90 дней до дня голосования.

Верхние палаты парламентов во многих странах имеют последнее слово в принятии решения об отрешении высших должностных лиц в случае совершения ими деяний, несовместимых с высокой ответственностью носителей народного доверия и представителей государства. Совместно с нижней палатой парламента вопрос об ответственности президента (придании его суду или отрешении от должности) решают вторые палаты в Австрии, Ирландии, Италии, Польше, США, Румынии. В Германии бундесрат наделен правом передавать на рассмотрение Конституционного Суда обвинение о преднамеренном нарушении федеральным Президентом федеральных законов. Отрешение Президента Российской Федерации от должности в соответствии со ст. 102 Конституции также относится к ведению Совета Федерации. Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда о наличии в действиях Президента признаков преступления, и заключением Конституционного Суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения (ч. 1 ст. 93 Конституции).

Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должно быть принято двумя третями голосов от общего числа членов палаты не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента страны считается отклоненным (ч. 3 ст. 93 Конституции).

Многообразие способов участия парламента в процессе формирования правительства не дает возможности создать обобщенную, единую схему данного процесса для всех стран. В парламентских республиках и монархиях, республиках со смешанной формой правления и многих дуалистических монархиях правительство формируется в зависимости от расстановки сил в парламенте.

Однако если исходить из практики участия вторых палат в данном процессе, можно выделить наиболее типичные способы разрешения проблемы формирования высшего органа исполнительной власти с участием второй палаты парламента:

1) парламент предлагает кандидатуру главы правительства - глава государства назначает (Япония: ст. 6 Конституции Японии - премьер-министр назначается императором по представлению парламента в форме резолюции палат);

2) глава государства назначает главу и членов правительства - парламент одобряет (Италия: ст. 92 - 94 Конституции Италии - Президент назначает премьер-министра и по его предложению министров, после чего правительство должно получить доверие обеих палат парламента в виде резолюции каждой палаты) <1>;

<1> См.: Tanda A.P. Il parlamento italiano: II. Le funzioni. Boll. Di inform. Costituzionali e parlamentari. Roma, 1983. N 1. P. 60.

3) глава государства предлагает главу правительства - обе палаты парламента одобряют - глава государства назначает (ФРГ).

Исключение из общего правила составляют: Швеция, где главу правительства избирает парламент, и Швейцария, где Совет кантонов вместе с Национальным советом избирает семь членов органа исполнительной власти Конфедерации.

В президентских республиках, где исполнительная власть принадлежит президенту, роль парламента в формировании высших эшелонов администрации весьма существенна. Так, в США Президент производит назначения на ключевые посты в администрации только с согласия Сената. Кандидатура, отвергнутая Сенатом, снимается, и Президент подыскивает нового кандидата. В США Сенат утверждает состав президентского кабинета и другие назначения Президента и вице-президент по должности является председателем Сената.

Верхние палаты не имеют, как правило, полномочий в отношении отставки правительства. Но здесь есть исключения: вотум недоверия Правительству может принять Сенат Италии, что, однако, не приводит автоматически к отставке кабинета. Вторые палаты, как правило, не принимают никакого участия в назначении и смещении правительств, хотя здесь опять же есть исключения (например, Сенат Италии).

Парламенты вправе формировать и иные органы государства. В зависимости от страны парламент или одна из его палат формируют или участвуют в формировании разнообразных органов контроля, судебных и совещательных органов. Что касается назначений, то, как правило, полномочия вторых палат распространяются на назначение судей высших судов, дипломатических представителей, реже - высших офицеров вооруженных сил, прокуроров, уполномоченных по правам человека. Например, в США Президент назначает на должность членов Верховного Суда только с согласия Сената. Кандидатура, отвергнутая Сенатом, снимается, и Президент подыскивает нового кандидата.

В России назначение на должность судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов - прерогатива Совета Федерации, получившая отражение в п. "ж" ч. 1 ст. 102 Конституции. Благодаря этому "в руках" верхней палаты оказалось формирование высшего звена всей судебной системы страны.

Кандидатуры на судебские должности представляются Совету Федерации Президентом. Предложенные кандидатуры предварительно обсуждаются в Комитете Совета Федерации по судебным вопросам, который готовит заключение по каждой кандидатуре, а затем в Комитете по конституционному законодательству, который также готовит заключение.

Назначенным на должность судьи считается лицо, получившее большинство голосов от общего числа членов Совета Федерации. Назначение оформляется постановлением палаты. Лица, назначенные на должности судей Конституционного Суда, приводятся председателем верхней палаты к присяге.

В Законе РФ от 26 июня 1992 г. "О статусе судей в Российской Федерации" <1> предусмотрено, что кандидатуры судей Верховного и Высшего Арбитражного Судов Президент представляет с учетом мнения председателей этих Судов. В случае нарушения порядка назначения судьи Конституционного Суда на должность его полномочия прекращаются Советом Федерации по представлению самого суда. В аналогичном порядке решается вопрос при совершении судьей поступка, порочащего честь и достоинство судьи: представление суда должно быть принято большинством, не менее двух третей от общего числа судей.

<1> СЗ РФ. 1995. N 26. Ст. 2399.

Полномочие Совета Федерации, получившее наибольшую известность, связано с назначением на должность и освобождением от нее Генерального прокурора РФ и его заместителей. Процедура их назначения очень сходна с порядком назначения судей вышеуказанных Судов, тем не менее она регулируется отдельной группой регламентных норм (ст. 179 - 183 Регламента СФ).

Назначение того или иного лица на должность - это инициатива Президента. Именно он представляет кандидатуру Совету Федерации, который в течение месяца должен рассмотреть данный вопрос. Обязательна стадия обсуждения предложенной кандидатуры в Комитетах по судебным вопросам и обороне и безопасности. Они готовят заключения, которые оглашаются на заседании палаты их председателями. Обсуждение завершается процедурой тайного голосования.

К ведению этой палаты относятся назначение на должности и освобождение от должностей первого заместителя Генерального прокурора и его заместителей. Кандидатуры для назначения на данные должности вносит Генеральный прокурор. В таком же порядке решаются вопросы об освобождении их от должности.

Следующая функция второй палаты парламента - полномочия на формирование иных государственных органов и должностных лиц.

В России, согласно ст. 102 Конституции, назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов - прерогатива Совета Федерации.

Предложения о выдвижении кандидатур на названные должности формируются комитетами и комиссиями Совета Федерации. Комиссия по взаимодействию со Счетной палатой дает

заключение по каждой кандидатуре, формирует список кандидатур и представляет его на заседание Совета Федерации, где обсуждается каждая кандидатура: члены палаты задают вопросы претендентам, высказываются за или против. Тайное голосование проводится по всем кандидатурам.

За рамками Конституции находится еще одна проблема, решаемая с участием Совета Федерации. Речь идет о назначении на должность и об освобождении от должности членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" Совет Федерации назначает на должность пять членов ЦИК России. Кандидатуры предлагаются законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, которые направляют в Совет Федерации свои решения.

Комитет по делам Федерации и региональной политике формирует списки кандидатов по группам субъектов РФ. Руководитель этого структурного подразделения доводит до сведения палаты заключения комитета по кандидатам. По решению Совета Федерации может быть проведено обсуждение предложенных кандидатур.

Голосование проводится в один этап, если в каждой группе субъектов РФ предложено не более одной кандидатуры. Если хотя бы в одной из групп субъектов Федерации предложено более одной кандидатуры для назначения на должность членов ЦИК, голосование проводится в два этапа.

Назначенным на должность члена Центральной избирательной комиссии считается лицо, получившее при голосовании большинство голосов членов Совета Федерации. Это решение оформляется постановлением палаты.

В соответствии с Конституцией назначение и отзыв дипломатических представителей Российской Федерации в иностранные государства и международные организации относится к компетенции Президента России, но только после консультаций с комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации. Таким образом, есть основание говорить о полномочии Совета Федерации в вопросе согласования назначения и отзыва Президентом дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях.

Итак, от осуществления второй палатой парламента функций по формированию органов государственной власти зависит слаженность работы всех составных частей государственного механизма.

В. Иные полномочия Совета Федерации

Среди функций парламента можно выделить иные полномочия, списки которых в разных странах могут быть различными.

Можно условно выделить следующие полномочия вторых палат парламента зарубежных стран: в сфере международных отношений, в вопросах решения войны и мира, в отношении главы государства - монарха или президента, в отношении иных органов власти, территорий государства и субъектов федераций, административных единиц, церемониальная функция.

Полномочия Совета Федерации России также можно условно подразделить по предложенной классификации. Несомненно, в той или иной мере этот объем полномочий в названных направлениях отличается в связи со спецификой, свойственной различным государствам.

Представительская природа Совета Федерации обуславливает решение им ряда вопросов внешней политики и межпарламентского сотрудничества.

Наряду с двусторонним сотрудничеством парламентах разных стран в международных организациях создаются органы, формируемые из представителей национальных парламентах. Появились и межпарламентские международные организации <1>, старейшая из которых - Межпарламентский союз. В настоящее время действуют и международные межпарламентские организации, например: Латиноамериканский парламент (образован в 1964 г.), Арабский Межпарламентский союз (создан в 1974 г.), Парламентская Ассоциация за Евро-Арабское сотрудничество (учреждена в 1974 г.), Союз Африканских парламентах (функционирует с 1976 г., но в 1975 г. несколько африканских государств приняли Декларацию о создании такого Союза), Межпарламентская Организация Ассоциации Государств Юго-Восточной Азии (образована в 1977 г.).

<1> Обзор органов международных организаций, которые образуются из парламентских делегаций и международных межпарламентских организаций, см.: Международные парламентские организации: Справ. М., 1992.

Совет Федерации сотрудничает с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями в соответствии с планом межпарламентского сотрудничества,

который ежегодно утверждается Советом палаты по представлению Председателя Совета Федерации.

Президент России выступает ключевой фигурой в решении внешнеполитических вопросов Российской Федерации: он не только определяет в соответствии с Конституцией и федеральными законами основные направления внешней политики государства (ч. 3 ст. 80), но и руководит внешней политикой страны (п. "а" ст. 86). В Конституции не определены формы руководства Президентом внешней политикой. Однако в государственно-правовой практике этот вопрос уже решен: Министерство иностранных дел находится в двойном подчинении - оно подведомственно не только Правительству, но и Президенту.

Одним из органов, участвующих вместе с Президентом России в осуществлении внешней политики, несомненно, является Совет Федерации. Это соответствует и международной практике: как было сказано выше, вторые палаты парламентов обладают определенными полномочиями в данной сфере.

Обязательное рассмотрение Советом Федерации принятых нижней палатой Федерального Собрания федеральных законов о ратификации и денонсации международных договоров России предусмотрено в п. "г" ст. 106 Конституции.

В соответствии со ст. 201 Регламента СФ рассматривает подготовленные комитетами верхней палаты предложения по законодательным актам, принятые Парламентом Союзного государства, Межпарламентской Ассамблеей Евразийского экономического сообщества, модельным законодательным актам, принятым Межпарламентской Ассамблеей государств - участников СНГ.

На совместных заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы заслушиваются послания Президента о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. В парламентской практике зарубежных стран при организации совместных заседаний палат парламента (если они предусмотрены Конституцией) применяется либо специально для этих случаев выработанный регламент, принимаемый совместным решением палат, либо регламент одной из палат (как правило, той, которая избрана прямым голосованием). В Конституции России дан перечень оснований для проведения совместных заседаний Совета Федерации и Государственной Думы. Большое значение имеет обсуждение на совместных заседаниях палат посланий Президента России, содержащих законодательную программу или законодательные предложения.

В соответствии с утвержденным Советом палаты ежегодным планом межпарламентского сотрудничества Совет палаты по представлению Председателя Совета Федерации, Комитетов Совета Федерации по международным делам и по делам Содружества Независимых Государств утверждает состав направляемых за рубеж делегаций Совета Федерации, руководителей этих делегаций, их заместителей и сопровождающих лиц, определяет объем их полномочий и расходы на командирование.

В вопросах решения войны и мира

В исключительном ведении Совета Федерации, согласно п. "г" ч. 1 ст. 102 Конституции РФ, находится решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами ее территории. Для механизма реализации этого права важно то, что руководство внешней политикой Российской Федерации отнесено к полномочиям Президента России (п. "а" ст. 86 Конституции). Таким образом, данный вопрос может решаться Советом Федерации по его инициативе либо по представлению Президента.

Конституция определяет в общей форме полномочия Совета Федерации в принятии решений относительно использования Вооруженных Сил страны за пределами Государственной границы, т.е. вне сухопутной территории, воздушного пространства и территориальных вод РФ. Здесь не определяются цели использования военных формирований и персонала, основания, при которых допускается применение Вооруженных Сил.

Частично названные вопросы регулируются Федеральным законом от 23 июня 1995 г. N 93-ФЗ "О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности" <1>. Данный Закон регламентирует порядок предоставления военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

<1> СЗ РФ. 1995. N 26. Ст. 2401.

Согласно ст. 7 и 10 названного Закона решение о направлении за пределы Российской Федерации воинских формирований для участия в миротворческой деятельности и международных принудительных действиях принимает Президент России на основании

постановлений Совета Федерации, содержащих согласие на использование национальных вооруженных подразделений. В обоих случаях вносимые Президентом предложения должны содержать сведения о районе действий указанных воинских формирований, об их задачах, общей численности, о типе и составе вооружений, подчиненности, сроке пребывания или порядке его продления, порядке замен, об условиях вывода и некоторые другие данные.

Решения о направлении за пределы России гражданского персонала для участия в миротворческой деятельности принимает Правительство РФ.

Однако практика использования российских воинских формирований не ограничивается лишь целями поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Так, в соответствии с Соглашением от 17 мая 1996 г. "О взаимодействии пограничных войск государств - участников Содружества Независимых Государств при возникновении кризисных ситуаций на внешних границах" <1> стороны договорились о создании пограничных группировок - формирований сил и средств пограничных войск государств - участников Содружества для усиления охраны участков внешних границ в районах кризисных ситуаций.

<1> БМД. 2001. N 1. Вступило в силу 27 января 2000 г.

Из этого можно заключить, что конституционная норма не рассматривается исполнительной ветвью власти в качестве препятствия для принятия на себя обязательств по международным договорам, предусматривающим направление российских военных формирований для участия в операциях, не связанных с поддержанием или восстановлением мира на территориях иностранных государств.

Совет Федерации приглашает на обсуждение Президента, Председателя Правительства, Министра обороны, начальника Генерального штаба, Министров внутренних и иностранных дел, руководителей Федеральной службы безопасности и Службы внешней разведки.

В отношении органов власти

Совет Федерации может обратиться в Конституционный Суд РФ с:

а) запросами о соответствии Конституции РФ:

федеральных законов, нормативных актов Президента и Правительства РФ, Государственной Думы;

конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и ее субъектов;

договоров, заключенных между органами государственной власти РФ и ее субъектов, между органами государственной власти субъектов РФ;

не вступивших в силу международных договоров РФ;

б) ходатайствами о разрешении споров о компетенции между Советом Федерации и федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ;

в) запросами о толковании Конституции РФ;

г) запросом о соблюдении установленного порядка обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

В отношении территорий государства и субъектов федераций, административных единиц

Порядок утверждения изменения границ между субъектами РФ определяется в гл. 18 Регламента Совета Федерации. Данная процедура может быть введена в действие при условии поступления в Совет Федерации трех основных документов: соглашения об изменении границ, утвержденного законодательными органами государственной власти каждого из субъектов, границы которых изменятся; обоснования указанного соглашения, также согласованного субъектами; карты местности.

Эти документы направляются Председателем Совета Федерации в Комитет по делам Федерации и региональной политике для подготовки заключения. Оно готовится в течение 30 дней с момента передачи в Комитет названных материалов. Заключение принимается большинством голосов от общего числа членов Комитета. На заседании должны присутствовать представители субъектов Федерации, границы которых предполагается изменить, представители Правительства и других органов государственной власти.

После принятия заключения Комитетом вопрос об изменении границ между субъектами рассматривает Совет Федерации, на заседание которого приглашаются полномочные представители законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов,

представители Правительства России. Процедура рассмотрения данного вопроса включает в себя заслушивание докладов полномочных представителей законодательных органов тех регионов, границы которых предполагается изменить, а также заключения профильного комитета.

Принятие в РФ и образование в ее составе нового субъекта, изменение конституционно-правового статуса региона в соответствии с ч. 2 ст. 65, ч. 5 ст. 66, ч. 1 ст. 137 Конституции осуществляется в рамках другого конституционного режима. Такие вопросы решаются в соответствии с федеральными конституционными законами, процедура принятия которых требует непрямого участия Совета Федерации, но не обособленно, а наряду с Государственной Думой и Президентом (ст. 108 Конституции), согласно Федеральному конституционному закону от 17 декабря 2001 г. "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" <1>.

<1> СЗ РФ. 2001. N 52. Ст. 4916.

По этому Закону изменение состава субъектов РФ может происходить двояко - путем принятия или образования нового субъекта. В обоих случаях Совет Федерации выполняет сходные функции: участвует наряду с другими федеральными органами государственной власти в предварительных консультациях по этому поводу, выступает участником разработки федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию или образовании в ее составе нового субъекта.

В ведении Совета Федерации, согласно ст. 102 Конституции, находится утверждение указов Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения. Их наступление сопряжено с необходимостью обеспечения общественного и государственного порядка, влечет временное ограничение прав и свобод граждан, вызывает возложение на них дополнительных обязанностей. Термином "чрезвычайное положение" охватываются режимы собственно чрезвычайного, военного, осадного положений, состояния войны, угрозы или обороны.

Возможность введения военного положения предусмотрена ч. 2 ст. 87 Конституции, регулируется Федеральным конституционным законом "О военном положении" <1>. Президент России в случае агрессии или возникновения ее угрозы незамедлительно сообщает палатам Федерального Собрания о введении военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях.

<1> СЗ РФ. 2002. N 5. Ст. 375.

Наступление режима чрезвычайного положения определено ст. 56, 88 Конституции. Он может охватывать территорию всей страны или ее отдельные местности. Данные конституционные нормы возлагают на главу государства обязанность уведомить Совет Федерации и Государственную Думу об этом. В настоящее время режим чрезвычайного положения определяется Федеральным конституционным законом "О чрезвычайном положении" <1>.

<1> СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2277.

Указ Президента о введении военного или чрезвычайного положения незамедлительно направляется в Совет Федерации. В обязанности руководителя верхней палаты входит направление текста указа в Комитеты Совета Федерации по обороне и безопасности, по делам Федерации и региональной политике для подготовки заключений.

Вопрос об утверждении указа Президента о военном положении должен быть рассмотрен оперативно - в течение 48 часов с момента получения Советом Федерации этого указа; о чрезвычайном положении - в течение 72 часов с момента обнародования указа. Процедура рассмотрения вопроса об утверждении указа на заседании Совета Федерации начинается с доклада Президента или его уполномоченного представителя, после чего оглашаются заключения обоих комитетов. Решение принимается большинством голосов членов Совета Федерации и оформляется его постановлением. Если решение не набрало большинства голосов от установленной численности, президентский указ не утверждается, что также оформляется постановлением Совета Федерации, и этот документ о введении военного положения и само военное положение прекращают свое действие со следующего дня после принятия такого решения Советом Федерации; указ Президента о чрезвычайном положении в таком случае утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования.

Совет Федерации участвует в выполнении парламентом церемониальной функции. Так, во многих республиках президенты произносят клятву и вступают в должность на заседании парламента или одной из палат <1>.

<1> См.: Комарова В.В., Магомедов Ш. Глава государства региона РФ. М.: ОКТБ, 1999. С. 84.

Текст присяги Президента РФ, как и присяги президентов некоторых других государств, содержит особые формулировки, отражающие в общей, концентрированной форме содержание полномочий Президента <1>. Произнося присягу, Президент клянется при осуществлении своих полномочий уважать и защищать права и свободы человека и гражданина, Конституцию, суверенитет и целостность государства, верно служить народу.

<1> См.: Дмитриев Ю.А., Журавлев А.Л., Комарова В.В., Султанов А.Ш. Правовой статус Президента РФ: Учеб. пособие. М., 1997. С. 256; Комарова В.В., Магомедов Ш. Указ. соч.

Следует отметить, что положение присяги об обязанности уважать и защищать Конституцию не противоречит ее ст. 15 (ч. 2) и 90 (ч. 3), обязывающим Президента соблюдать и федеральные законы, поскольку таким способом Конституции придается особое значение как символу государства и власти народа. Кроме того, требование соблюдения законов - требование самой Конституции. После того как Президент принес присягу, исполняется Государственный гимн.

Как особая честь рассматривается предоставление парламентской трибуны иностранному государственному деятелю (чаще всего главе государства или правительства). Эта функция может показаться не столь уж и важной, т.к. в ней не проявляются какие-либо полномочия или прерогативы парламента. Вместе с тем данная функция подчеркивает значимость парламента как органа власти.

2. Полномочия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

В соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами Государственная Дума принимает постановления:

- а) об одобрении проекта закона РФ о поправках к Конституции РФ, проекта федерального конституционного закона, о принятии федерального закона;
- б) о согласии Президента РФ на назначение Председателя Правительства РФ;
- в) о недоверии и доверии Правительству РФ;
- г) о назначении на должность и освобождении от должности Председателя Центрального банка, Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, Уполномоченного по правам человека в РФ;
- д) об объявлении амнистии;
- е) о выдвижении обвинения против Президента РФ;
- ж) о запросе в Конституционный Суд РФ;
- з) о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный Суд РФ;
- и) о парламентском запросе;
- к) о других вопросах в рамках своей компетенции.

Проекты постановлений вместе с текстом заявления, обращения или парламентского запроса вносятся на Совет Государственной Думы не позднее чем за три дня до заседания палаты.

Кроме этого, проект постановления может быть внесен Президентом страны, Советом Федерации и его членами, депутатами, депутатскими объединениями, комитетами и комиссиями Государственной Думы, Правительством России, законодательными (представительными) органами субъектов РФ, а также Конституционным, Верховным, Высшим Арбитражным судами по вопросам их ведения. Все проекты постановлений вносятся на рассмотрение палаты только при наличии заключения Правового управления.

В Конституции предусмотрены различные процедуры назначения должностных лиц: самостоятельно Президентом или при участии других должностных лиц или органов, причем это участие может быть различно по форме и по содержанию. Председатель Правительства назначается Президентом России (ч. 1 ст. 111 Конституции). Однако в решении этого вопроса участвует законодательная власть в лице Государственной Думы (п. "а" ч. 1 ст. 103 Конституции). Это полномочие Государственной Думы связано с реализацией принципа разделения властей, что обеспечивается системой сдержек и противовесов во взаимоотношениях властей. Согласно п. "а" ч. 1 ст. 83 Конституции Государственная Дума должна принимать решение по кандидатуре, представленной Президентом России.

Реализация Государственной Думой рассматриваемого полномочия связана с соблюдением условий, установленных в ст. 111 Конституции РФ.

Первое условие ограничивает Думу по времени при рассмотрении вопроса о выражении согласия Президенту на назначение на должность Председателя Правительства - в течение недели со дня внесения Президентом кандидатуры на должность Председателя Правительства.

Другим условием, сдерживающим свободу Государственной Думы при определении ее позиции по кандидатуре на должность Председателя Правительства, является положение ч. 4 ст. 111. В Конституции установлено, что в случае трехкратного принятия Думой решения об отклонении представленных Президентом кандидатур на должность Председателя Правительства Президент без предварительного согласия Государственной Думы назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Условия реализации Государственной Думой полномочий в вопросе назначения Председателя Правительства представляют юридические средства содействия выработке Государственной Думой и Президентом общей позиции по кандидатуре Председателя Правительства и элемент системы сдержек и противовесов. Конституция не требует, чтобы при втором и третьем представлении фигурировала новая кандидатура, но она и не исключает этого. В части 4 ст. 111 Конституции сказано, что после трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент сам назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Конституционный Суд поставил точку в споре о том, вправе ли Президент страны неоднократно предлагать одну и ту же кандидатуру на пост Председателя Правительства. Конституционный Суд в Постановлении от 11 декабря 1998 г. дал толкование ч. 4 ст. 111 Конституции <1>. Государственная Дума в своем запросе в Конституционный Суд исходила из того, что Президент реализует свое право распустить Думу в случае трехкратного отклонения предложенных им кандидатур на пост Председателя Правительства только в случае, если он предлагал Думе три разные кандидатуры и все они были отклонены. Конституционный Суд в своем толковании решил, что "Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата". И все же представляется нелогичным трехкратное предложение Президентом одной и той же кандидатуры, неприемлемой для Государственной Думы. Конечно, Президент вправе выбирать и представлять кандидатуры Председателя Правительства по своей инициативе. Право выбора Государственной Думы ограничено представленными Президентом кандидатурами, однако ее самостоятельность в этих рамках не может быть поставлена под сомнение. Она должна иметь реальную возможность выбирать из представленных кандидатур ту, которую сочтет наиболее приемлемой. Ситуация, при которой Президент трижды предлагает одну и ту же кандидатуру, очевидно, говорит о том, что Президент либо оказывает давление на Думу, пытаясь подчинить ее своей воле, либо не желает сотрудничать с Государственной Думой в существующем составе, сознательно идет на конфликт и провоцирует ее роспуск.

<1> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. N 28-П "По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации" // Комментарий Конституции РФ. Сборник Постановлений Конституционного Суда РФ. М., 1999. С. 184.

Регламент Думы (ст. 144 - 148) предусматривает следующую процедуру согласования кандидатуры Председателя Правительства в Государственной Думе. Президент России официально представляет в палату кандидата на должность, и палата в течение недели со дня внесения обязана рассмотреть данную кандидатуру. В свою очередь, кандидат представляет Государственной Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства страны и отвечает на вопросы депутатов. По окончании этой процедуры представители фракций и депутатских групп высказываются за выдвинутую кандидатуру или против нее. Решение принимается по усмотрению палаты тайным или открытым голосованием. Согласие считается полученным, если за предложенную кандидатуру проголосовали большинство депутатов Государственной Думы.

В случае отклонения Государственной Думой данной кандидатуры Президент РФ в течение недели со дня ее отклонения вносит предложение о новой кандидатуре. Процедура рассмотрения остается прежней. После трехкратного отклонения Государственной Думой представленного Президентом кандидата на должность Председателя Правительства Президент назначает Председателя Правительства, распускает Думу и назначает новые выборы.

Выражение недоверия (либо в других странах - резолюция порицания) Правительству России (в соответствии со ст. 117, ч. 3, Конституции) - один из наиболее сильных способов воздействия парламента на Правительство. Данная процедура происходит в следующем порядке. Группа депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы выносит мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству, которое подается в Совет Государственной Думы в письменной форме с приложением проекта постановления палаты и списка депутатов - инициаторов выражения недоверия. Палата обязана рассмотреть данный вопрос в недельный срок после его внесения. В

ходе обсуждения задаются вопросы Председателю Правительства и другим его членам, депутаты высказываются за выражение недоверия или против него. Преимущественное право выступления в этом случае принадлежит представителям депутатских объединений; последнее слово предоставляется Председателю Правительства РФ.

Если в ходе обсуждения депутаты, инициировавшие выражение недоверия, отзовут свои подписи и при этом численность депутатов, внесших указанное предложение, станет менее одной пятой от общего числа, то данный вопрос снимается с обсуждения без дополнительного голосования.

Постановление о недоверии Правительству РФ может быть принято как открытым, так и тайным (по решению палаты) голосованием. Предложение о выражении недоверия Правительству РФ считается отклоненным, если оно не набрало большинства голосов депутатов.

После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. Если Государственная Дума повторно выразит недоверие Правительству в течение трех месяцев, Президент либо объявит об отставке Правительства, либо распустит Государственную Думу.

Нужно сказать, что в соответствии со ст. 117, ч. 4, Конституции России Председатель Правительства может сам поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. В таком случае Государственная Дума рассматривает вопрос о доверии Правительству во внеочередном порядке по описанной выше процедуре.

Можно говорить об ответственности Правительства перед Государственной Думой на условиях, предусмотренных п. 3 и 4 ст. 117 Конституции; пределы этой ответственности определяет Президент. При выражении недоверия (или отказе в доверии) Правительству Президент принимает решение либо об отставке Правительства, либо о досрочном роспуске Государственной Думы. Оценивая значение вотума о доверии, нельзя не отметить его последствий для федеральных органов законодательной и исполнительной власти. Вместе с тем Государственная Дума не может быть распущена в течение года после ее избрания по основаниям, упомянутым в ст. 117 Конституции, а также в период действия военного и чрезвычайного положения и в течение шести месяцев перед окончанием срока полномочий Президента (ч. 3, 5 ст. 109 Конституции). Следовательно, в эти периоды у Президента нет альтернативы - возможна только отставка Правительства. Однако в другие периоды досрочный роспуск может быть весьма реальным для Государственной Думы, если она не одобрит деятельность Правительства.

Кроме этого, палата производит назначение на должности:

Уполномоченного по правам человека (предложения о кандидатах могут вноситься Президентом России, Советом Федерации, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями в Государственной Думе). Назначение на данную должность (ст. 155 - 158 Регламента) производит именно Государственная Дума, а не какой-либо иной орган, поскольку в соответствии с Федеральным конституционным законом "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" <1> одной из основных его функций является совершенствование законодательства РФ по правам человека и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Уполномоченный вправе выступать с докладом на очередном заседании Государственной Думы, а также обратиться в Думу с предложением о проведении парламентских слушаний и о создании парламентской комиссии по расследованию нарушения прав и свобод;

<1> СЗ РФ. 1997. N 9. С. 1011.

Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов (кандидатура Председателя Счетной палаты представляется Комитетом Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам). Процедура назначения определена ст. 159 - 164 Регламента Думы. Ввиду того что Счетная палата призвана помогать парламенту в осуществлении контроля над исполнением государственного бюджета и других финансовых законов, а в ряде случаев следить за финансово-хозяйственной деятельностью государственных корпораций и предприятий, образование данного органа палатами Федерального Собрания на паритетных началах вполне оправданно;

Председателя Центрального банка РФ, членов Совета директоров Центробанка и представителей Государственной Думы в состав Национального банковского совета. (Кандидатуру Председателя Центробанка представляет Президент России. В соответствии со ст. 167 Регламента Думы одна кандидатура на данную должность не может быть представлена более двух раз.)

Данный орган, выполняя на основании ч. 2 ст. 75 Конституции свою основную функцию - защиту и обеспечение устойчивости рубля, подотчетен Государственной Думе. Он ежегодно, не позднее 15 мая, представляет Государственной Думе на рассмотрение годовой отчет,

утвержденный Советом директоров, а также заключение проверяющей его аудиторской фирмы, которую определяет Государственная Дума. В свою очередь, Государственная Дума направляет годовой отчет Банка России Президенту и на заключение Правительству страны.

Кроме этого, Государственная Дума проводит парламентские слушания о деятельности Банка России с участием его представителей. Председатель Банка России докладывает Государственной Думе два раза в год о результатах деятельности Банка и основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики.

Взаимодействию Государственной Думы и Центрального банка посвящены ст. 165 - 175 Регламента Думы, в соответствии с которыми Государственная Дума может освободить от должности Председателя Банка России лишь по представлению Президента и не в любом случае, а только если:

- истек срок полномочий;
- невозможно исполнять служебные обязанности, что подтверждено заключением государственной медицинской комиссии;
- подано личное заявление об отставке;
- совершено уголовно наказуемое деяние, установленное вступившим в законную силу приговором суда;
- нарушены федеральные законы, которые регулируют вопросы, связанные с деятельностью Банка.

Процедура освобождения от должности Председателя Центрального банка РФ та же, что и при назначении.

Таким образом, в силу определенной самостоятельности Центрального банка Российской Федерации от других органов государственной власти применяется более усложненная процедура назначения на должность и освобождения от нее.

Еще один важный орган назначается с участием и Президента, и парламента - Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (далее - ЦИК), при этом в ее формировании участвует также не одна Государственная Дума, а обе палаты.

Центральная избирательная комиссия действует на постоянной основе. Срок полномочий ЦИК - четыре года. Она состоит из 15 членов: пятеро назначаются Государственной Думой (гл. 24 Регламента ГД) из числа кандидатур, предлагаемых депутатами, а также депутатскими объединениями в Государственной Думе; пятеро - Советом Федерации (гл. 27 Регламента СФ) из кандидатур, предлагаемых законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ; остальные пять членов назначаются Президентом РФ. Такое распределение мест действительно необходимо, т.к. именно ЦИК руководит подготовкой и проведением выборов и призван обеспечивать реализацию и защиту избирательных прав граждан.

Следует отметить и такой аспект деятельности Государственной Думы, как участие в процедуре отрешения от должности Президента России. Конституция страны устанавливает, что Президент может быть отрешен от должности только верхней палатой парламента, Советом Федерации, на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Процедуре выдвижения обвинения против Президента посвящена гл. 22 Регламента ГД. Отрешение Президента от должности может быть начато при внесении предложения по инициативе не менее чем одной трети от общего числа депутатов Государственной Думы. Предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления, которое вменяется в вину Президенту РФ, и должно быть направлено на заключение специальной комиссии, образованной палатой, для оценки соблюдения процедуры и обоснованности обвинения. Специальная комиссия избирается Государственной Думой в составе председателя, его заместителя и 13 членов с учетом пропорционального представительства депутатских объединений.

Данная комиссия призвана проверить обоснованность выдвинутого обвинения, соблюдение кворума, правильность подсчета голосов, а также соблюдение других процедурных правил до принятия палатой решения о выдвижении обвинения.

Комиссия на своих заседаниях заслушивает сообщения выступающих об известных им фактах и рассматривает необходимые документы, заслушивает представителя Президента РФ и выносит заключение, после чего вопрос рассматривается на заседании Государственной Думы.

По итогам обсуждения палата двумя третями голосов принимает постановление о выдвижении обвинения. Постановление принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней и в пятидневный срок направляется на заключение в Совет Федерации, Конституционный и Верховный Суды. При отсутствии поддержки большинства в две трети голосов палата оформляет постановление об отказе в выдвижении обвинения. Данное постановление окончательное и подлежит официальному опубликованию.

Следующий вопрос, относящийся к компетенции Государственной Думы, - объявление амнистии (ст. 181, 182 Регламента). Амнистия - это акт высшего органа государственной власти, предусматривающий полное или частичное освобождение от уголовной ответственности или наказания и направленный на неопределенный круг лиц <1>. Амнистия не реабилитация и не устраняет факта совершенного преступления, а следовательно, не исключает ответственности лица по гражданскому иску. Объявляет амнистию в соответствии с ч. 1 ст. 103 Конституции Государственная Дума путем принятия постановления о ее объявлении и о порядке ее применения.

<1> См.: Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1999. С. 21.

Следующий аспект компетенции Государственной Думы - рассмотрение внешнеполитических вопросов, которые палата может рассматривать как по собственной инициативе, так и в связи с обращением Президента страны либо по докладам и сообщениям Правительства и комитетов палаты (ст. 186 - 188 Регламента).

При работе над проектом федерального закона о ратификации, прекращении или приостановлении действия международного договора Российской Федерации Совет Государственной Думы, исходя из содержания международного договора, определяет ответственный комитет, куда и направляются на заключение все необходимые документы.

Ответственный комитет по данному вопросу может проводить парламентские слушания.

Подготовленное заключение должно содержать рекомендации по ратификации или против ратификации международного договора, предложения о необходимости сопроводить ратификацию, прекращение или приостановление действия международного договора.

Кроме заключения, для обсуждения в палате ответственный комитет представляет Государственной Думе проект федерального закона о ратификации, прекращении или приостановлении действия международного договора и другие необходимые сопроводительные материалы. В обязательном порядке представляются заключения Комитета Государственной Думы по международным делам и (или) Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками.

Анализируя компетенцию Государственной Думы, следует признать, что контрольные функции российского парламента, в сравнении с парламентами других государств, ограничены <1>. Так, в конституциях многих стран широко представлена такая функция, как парламентское расследование и возбуждение судебного преследования; предусматривается, что только парламент имеет право приостановить уголовное преследование <2>. Парламентская деятельность в этом случае не подменяет работу следственных и судебных органов.

<1> См.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 359.

<2> См.: Конституции государств Европейского союза. М., 2002. С. 277.

Лекция 8. Взаимодействие палат Федерального Собрания Российской Федерации между собой и с иными органами государственной власти

1. Взаимодействие Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Нормативное регулирование взаимодействия обеих палат Федерального Собрания определяется Конституцией РФ, нормами Регламентов Совета Федерации и Государственной Думы, постановлениями Конституционного Суда и законодательными актами федерального уровня.

Анализ названных актов позволяет выделить три основные формы взаимодействия палат парламента России: совместные собрания палат, создание специальных органов и совместная деятельность палат в законодательном процессе.

Конституция РФ отводит Совету Федерации в законодательном процессе самостоятельное место <1>.

<1> См.: Полуян Л.Я. Верхняя палата парламента в системе органов государственной власти // Аналитический вестник. 2000. N 34(190). С. 5.

Принадлежащее Совету Федерации и его отдельным членам право законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104, ст. 134 Конституции) предполагает возможность внесения ими законопроектов в Государственную Думу (ч. 2 ст. 104 Конституции).

Принятые Государственной Думой федеральные законы передаются на рассмотрение Совету Федерации (ч. 3 ст. 105 Конституции). Неизбежным является взаимодействие палат при рассмотрении федеральных законов, предусмотренных ст. 106 Основного Закона <1>. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон должен быть повторно рассмотрен нижней палатой парламента (ч. 4 ст. 105 Конституции). Дополнительная почва для контактов создается, когда Государственная Дума преодолевает вето Совета Федерации при несогласии последнего с принятым нижней палатой федеральным законом (ч. 5 ст. 105 Конституции). Основанием взаимодействия палат парламента служит процедура повторного рассмотрения федерального закона, отклоненного Президентом и одобренного Государственной Думой в порядке ч. 3 ст. 107 Конституции, принятие федеральных конституционных законов (ч. 2 ст. 108 Конституции), рассмотрение и принятие закона РФ о поправке к Конституции страны (ст. 108, 136).

<1> См.: Крестьянинов Е.В. Процедурные особенности рассмотрения Советом Федерации федеральных законов, подлежащих и не подлежащих его обязательному рассмотрению // Государство и право. 1997. N 9. С. 12 - 20; Авакьян С.А. Федеральное Собрание - парламент России. М., 1999. С. 309, 310.

Конституционные нормы получили детальное развитие в положениях Регламента Совета Федерации, утв. Постановлением Совета Федерации от 30 января 2002 г. Регламентные нормы составляют внушительный блок установлений, регулирующих взаимоотношения обеих палат парламента в разных областях их деятельности.

Довольно объемна часть регламентных норм, касающихся совместной работы палат в законотворческой (нормотворческой) сфере: направление Председателем Совета Федерации проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, одобренных Государственной Думой, в комитеты Совета Федерации (п. "к" ч. 1 ст. 18 Регламента Совета Федерации); подготовка заключений комитетов Совета Федерации по одобренным Государственной Думой проектам законов о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов по профилю соответствующего комитета (п. "в", "г" ст. 27); нормативные основания для первоочередного рассмотрения на заседании Совета Федерации поправок к гл. 3 - 8 Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов, одобренных Государственной Думой, федеральных законов, принятых нижней палатой; порядок рассмотрения Советом Федерации федеральных законов, принятых Государственной Думой (гл. 12 Регламента); процедура преодоления разногласий, возникших между Советом Федерации и Государственной Думой в связи с отклонением верхней палатой принятых Государственной Думой федеральных законов (гл. 13 Регламента); положения, касающиеся взаимоотношений палат при повторном рассмотрении Советом Федерации федеральных законов, отклоненных Президентом РФ (гл. 14); предписания, связанные с рассмотрением Советом Федерации федеральных конституционных законов, рассмотренных и одобренных Государственной Думой (ст. 121 - 128);

нормативные основания для рассмотрения Советом Федерации вопросов, связанных с принятием и вступлением в силу законов РФ о поправках к Конституции страны (гл. 16); осуществление верхней палатой парламента права законодательной инициативы, реализуемое в форме внесения в Государственную Думу проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, законопроектов об изменении, дополнении или о признании утратившими силу актов законодательства СССР, РСФСР, РФ, поправок к законопроектам (гл. 17).

Еще более подробный перечень норм, реализующих взаимодействие палат в законотворческой области, содержит Регламент Государственной Думы. Из них выделим следующие: предоставление Председателю Государственной Думы полномочий направлять в Совет Федерации для рассмотрения одобренные федеральные законы (п. "к" ст. 11 Регламента); организация "часа голосования" по законам, отклоненным Советом Федерации (п. "г" ч. 4 ст. 40); возможность вносить проект постановления Государственной Думы Советом Федерации или его членами (п. 1 ст. 94); предписание о возможном присутствии членов верхней палаты с правом совещательного голоса на заседаниях ответственного комитета Государственной Думы при обсуждении законопроекта (п. 2 ст. 113); порядок прохождения законопроектов в разных вариантах чтения в палатах парламента (гл. 13); процедура повторного рассмотрения федеральных законов, отклоненных Советом Федерации; порядок создания согласительной комиссии из числа депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации (ст. 127 - 132); нормативные основания, регулирующие порядок рассмотрения предложений о поправках и пересмотре положений Конституции России (гл. 16).

Чрезвычайно большую роль в преодолении возникающих разногласий играют согласительные комиссии, создаваемые палатами парламента на паритетных началах.

Независимо от того, используется ли в двухпалатном парламенте "челночная" или однопалатная процедура прохождения законопроекта (закона), чрезвычайно большое значение в преодолении возникающих разногласий имеют согласительные комиссии палат парламента. Они могут действовать на постоянной основе (Посреднический комитет бундестага и бундесрата) либо создаваться на временной основе для работы над конкретным законопроектом (Объединенная паритетная комиссия в парламенте Франции, конференция представителей палат в Конгрессе США, согласительная комиссия палат Федерального Собрания России). Принимаемые такими комиссиями решения могут иметь различную силу: в одних случаях решение комиссии носит рекомендательный характер и должно быть утверждено (или отвергнуто) палатами (Франция, Россия); в других случаях комиссия может принимать окончательное решение по закону, после которого акт направляется главе государства для подписания и обнародования (США). Отличаются и порядок делегирования в состав комиссии представителей палат, и порядок принятия итоговых решений. Общим во всех случаях является паритетный принцип формирования комиссии и ее основное назначение - обеспечение единства и эффективности действий парламента как целостного института государственной власти при разделении компетенции между палатами парламента и их самостоятельности в выполнении собственных полномочий.

Особое место наряду с иными способами взаимодействия палат занимают согласительные комиссии по преодолению разногласий, возникших в связи с законопроектами. Так, согласно ч. 4 ст. 105 Конституции, в случае отклонения закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию, после чего федеральный закон повторно рассматривает Государственная Дума. Подобная комиссия создается по инициативе обеих палат. Например, предложение Государственной Думы о создании согласительной комиссии для преодоления возникших разногласий по федеральному закону теперь подлежит обязательному рассмотрению на заседании верхней палаты парламента.

Решения согласительной комиссии принимаются путем раздельного голосования представителей палат. Оно считается принятым, если за его принятие проголосовали обе палаты.

Протокол комиссии, содержащий обоснование невозможности преодоления разногласий, обсуждается на заседании Совета Федерации. Принимается одно из следующих решений: изменить предложения палаты о редакции отдельных положений федерального закона, изменить состав делегации от Совета Федерации в согласительной комиссии или отказаться от участия в работе согласительной комиссии.

В организационно-контрольной сфере взаимодействие палат происходит в ходе парламентских слушаний. По результатам слушаний могут быть приняты постановления, обращения, например Обращение Совета Федерации к депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросу о совершенствовании законотворческой деятельности.

Депутаты одной палаты могут присутствовать на заседании другой. В статье 32 Регламента Совета Федерации указывается, что комитет или комиссия верхней палаты, организующие слушания, вправе пригласить депутатов Государственной Думы. В свою очередь, члены Совета

Федерации могут присутствовать на любом открытом заседании нижней палаты (п. 1 ст. 38 Регламента Государственной Думы).

В некоторых федеральных законах определяются формы совместной деятельности Совета Федерации и Государственной Думы: работа согласительных комиссий, создаваемых обеими палатами парламента; совместные заседания палат; парламентские слушания, круглые столы.

Одна из форм взаимодействия - формирование Центральной избирательной комиссии, из 15 членов которой пять назначаются Советом Федерации из кандидатур, предлагаемых законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ; назначение на должность судей Конституционного Суда страны, осуществляемое по предложению членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы верхней палатой парламента; порядок принятия поправок к Конституции РФ.

2. Взаимодействие Федерального Собрания Российской Федерации с иными органами государственной власти

Взаимодействие Федерального Собрания с Президентом, Правительством и судами определяется его конституционно-правовым статусом, закрепленным в Конституции и иных законодательных актах. Основное внимание в этом случае уделяется нормам, говорящим о назначении парламента, определяющим его компетенцию, права и обязанности.

В каждой палате Федерального Собрания учреждены должности полномочных представителей Президента. Каждый орган исполнительной власти имеет статс-секретаря, занимающегося координацией вопросов отношений с палатами и законодательным процессом; в Федеральном Собрании есть полномочные представители Правительства и Генерального прокурора.

В этой связи особое внимание следует обратить на законодательную деятельность Правительства России. В соответствии с Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации" <1> ему принадлежит право законодательной инициативы, которое осуществляется Правительством посредством внесения законопроектов в Государственную Думу.

<1> СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712.

Разрабатываемые Правительством РФ проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов обязательно направляются Правительством РФ в органы государственной власти субъектов Федерации.

Кроме этого, Правительство РФ дает письменные заключения на законопроекты о введении или об отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и на законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. В течение месяца со дня поступления законопроекта указанное заключение Правительства направляется субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу. Но законодатель предусматривает и возможность продления данного срока по согласованию с субъектом права законодательной инициативы.

Члены Правительства РФ вправе присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат.

Для представления в палатах Федерального Собрания внесенного Правительством РФ законопроекта назначается официальный представитель (официальные представители) Правительства. Для защиты позиций Правительства по заключениям, поправкам и официальным отзывам поручением Председателя Правительства или одного из его заместителей может быть направлен специальный представитель, полномочия которого определяются в поручении. Представители Правительства РФ присутствуют на заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении федеральных законов и законопроектов, где им предоставляется слово в соответствии с регламентами палат.

Правительство РФ представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет о его исполнении. Отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год представляется Государственной Думе Правительством одновременно с проектом федерального бюджета на следующий финансовый год.

Одним из наиболее действенных механизмов взаимодействия Федерального Собрания и Правительства является так называемый правительственный час, когда члены Правительства России обязаны по приглашению палат Федерального Собрания присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, определенном регламентами палат.

Приглашение палаты Федерального Собрания с указанием интересующих парламентариев вопросов направляется члену Правительства РФ не менее чем за пять дней до проведения заседания палаты. Если приглашенный член Правительства не может присутствовать на заседании палаты, он заблаговременно уведомляет об этом палату Федерального Собрания, указывая причину отсутствия и называя должностное лицо, которое может прибыть на заседание, чтобы ответить на заданные вопросы.

В целях обеспечения взаимодействия Правительства с палатами Федерального Собрания и совершенствования законопроектной деятельности 1 февраля 2000 г. было принято Постановление Правительства РФ N 93 <1>, которое утверждало Положение о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности, и Постановление Правительства РФ N 94 <2>, определившее статус полномочных представителей Правительства РФ в палатах Федерального Собрания.

<1> СЗ РФ. 2000. N 6. Ст. 773.

<2> Там же. Ст. 774.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ N 94 полномочные представители в палатах Федерального Собрания могут:

а) участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания, в работе их комитетов, комиссий и других органов без специального решения Правительства РФ;

б) выступать от имени Правительства РФ в палатах Федерального Собрания, представляя согласованную позицию Правительства РФ по рассматриваемым законопроектам и законам;

в) организовывать участие руководителей федеральных органов исполнительной власти в работе палат Федерального Собрания по законопроектам, внесенным Правительством РФ;

г) решать вопросы о замене в оперативном порядке официальных и специальных представителей Правительства РФ, которые не могут присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении законопроектов и законов;

д) согласовывать проекты документов, направляемые Правительством РФ в палаты Федерального Собрания, и проекты решений Правительства РФ о назначении на должность и освобождении от должности статс-секретарей - заместителей (первых заместителей) руководителей федеральных органов исполнительной власти;

е) участвовать в подготовке информации об отношении Правительства РФ к принятым палатами Федерального Собрания федеральным конституционным законам и федеральным законам для Президента РФ;

ж) информировать Правительство РФ о ходе законодательного процесса и прохождении законодательных инициатив Правительства РФ в палатах Федерального Собрания;

з) выявлять случаи несоответствия позиций федеральных органов исполнительной власти, представляемых либо оглашаемых в палатах Федерального Собрания, позиции Правительства РФ;

и) взаимодействовать с полномочными представителями Президента РФ.

Деятельность полномочных представителей Правительства в палатах Федерального Собрания координируется Руководителем Аппарата Правительства - Министром РФ и обеспечивается Аппаратом Правительства. В свою очередь, полномочные представители Правительства в палатах Федерального Собрания координируют работу статс-секретарей - заместителей (первых заместителей) руководителей федеральных органов исполнительной власти по вопросам, связанным с законодательным процессом.

Правовое положение статс-секретарей также закрепляется Постановлением Правительства РФ N 94. В частности, в нем сказано, что статс-секретари назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством; основной служебной обязанностью статс-секретарей является обеспечение взаимодействия с палатами Федерального Собрания.

Статс-секретари осуществляют следующую деятельность:

а) участвуют в формировании планов и программ законопроектной деятельности Правительства РФ;

б) организуют представление на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий законопроектов, внесенных Правительством РФ, а также официальных отзывов, заключений и поправок Правительства;

в) информируют комитеты и комиссии палат Федерального Собрания о позиции Правительства РФ по законопроектам, внесенным другими субъектами права законодательной инициативы;

г) собирают и обобщают информацию о рассмотрении в палатах Федерального Собрания, их комитетах и комиссиях законопроектов и законов по предметам ведения федеральных органов исполнительной власти, готовят предложения об отношении Правительства РФ к этим

законопроектам и законам и оперативно информируют об этом полномочных представителей Правительства в палатах Федерального Собрания;

д) организуют подготовку федеральными органами исполнительной власти проектов официальных отзывов, заключений и поправок к законопроектам;

е) организуют работу федеральных органов исполнительной власти с парламентскими и депутатскими запросами и обращениями членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы;

ж) взаимодействуют с членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями;

з) несут ответственность перед Правительством РФ и руководителями федеральных органов исполнительной власти за организацию участия федерального органа исполнительной власти в законопроектной деятельности.

Следующий фактор, определяющий место Федерального Собрания в государственном механизме, - право участия палат Федерального Собрания в формировании государственных органов. В частности, Государственная Дума дает согласие на назначение:

Председателя Правительства России;

Председателя Центрального банка;

Председателя и половины состава аудиторов Счетной палаты;

Уполномоченного по правам человека;

членов Центральной избирательной комиссии РФ.

Совет Федерации назначает:

судей Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного Судов;

Генерального прокурора;

заместителя Председателя и половину состава аудиторов Счетной палаты;

дипломатических представителей;

членов Центральной избирательной комиссии.

Председатели Государственной Думы и Совета Федерации включены в состав Совета Безопасности РФ. Представители палат включаются в состав советов и комиссий при Президенте (например, в совет по местному самоуправлению, комиссию по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ).

Необходимо сказать и о взаимодействии палат парламента с судебными органами. 2 июля 1998 г. Государственная Дума учредила пост постоянного представителя в Конституционном Суде России, а своим Постановлением от 16 июля 1998 г. N 2834-II ГД утвердила Положение о нем, в соответствии с которым данная должность учреждалась для представления правовой позиции Государственной Думы в Конституционном Суде, закреплялось право этого лица участвовать в заседаниях Конституционного Суда без дополнительного решения Государственной Думы. Постоянный представитель назначается на должность и освобождается от нее постановлением Государственной Думы по представлению Председателя Думы и является по должности заместителем начальника Правового управления Аппарата Государственной Думы. На время исполнения им функций постоянного представителя с ним заключается срочный трудовой договор (контракт).

Постоянный представитель от имени Государственной Думы:

ведет дела в Конституционном Суде РФ;

вместе с депутатами Государственной Думы, назначенными представителями палаты в Конституционном Суде РФ, при рассмотрении конкретного дела вырабатывает порядок представления правовой позиции Государственной Думы по данному делу;

координирует деятельность других представителей Государственной Думы в Конституционном Суде (не из числа депутатов Государственной Думы), назначенных Государственной Думой для участия в рассмотрении Конституционным Судом конкретных дел;

обеспечивает взаимодействие структурных подразделений Аппарата Государственной Думы и представителей Государственной Думы в Конституционном Суде в процессе выработки правовой позиции Государственной Думы;

консультирует депутатов Государственной Думы и депутатские объединения при подготовке проектов обращений Государственной Думы в Конституционный Суд и готовит на них заключения;

вносит предложения об уточнении обращений, направленных Государственной Думой в Конституционный Суд, о внесении ходатайств об отзыве обращений до начала рассмотрения дела;

информирует Председателя Государственной Думы и его заместителя, осуществляющего взаимодействие Государственной Думы с Конституционным Судом РФ, а по мере необходимости - и Совет Государственной Думы о состоянии дел с обращениями, направленными Государственной Думой в Конституционный Суд, а также о решениях, принимаемых Конституционным Судом РФ;

вносит предложения о мерах, направленных на исполнение решений Конституционного Суда, в том числе о внесении изменений и дополнений в законодательство РФ.

Выполняя данные функции, постоянный представитель вправе:

- запрашивать необходимые при подготовке дела к слушанию в Конституционном Суде заключения, материалы и информацию у структурных подразделений Аппарата Государственной Думы и получать их не позднее десяти дней со дня внесения запроса;
- взаимодействовать в установленном порядке с органами государственной власти РФ и ее субъектов;
- пользоваться информационной базой Аппарата Государственной Думы;
- осуществлять подбор ученых и специалистов для консультаций, а при необходимости - для участия в рассмотрении Конституционным Судом конкретных дел.

Взаимодействие Президента России с палатами Федерального Собрания также многогранно. Об этом говорят существенные моменты: Президент назначает выборы Государственной Думы и распускает ее в тех случаях и в том порядке, которые предусмотрены Конституцией России, направляет в Государственную Думу свои заключения на законопроекты. Но это далеко не полный перечень его взаимодействия с парламентом.

Законотворческая деятельность Президента подробно рассмотрена в Положении о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе, утв. Указом Президента РФ от 13 апреля 1996 г. N 549 (с посл. изм.).

В настоящее время эффективно действует институт полномочных представителей Президента в палатах Федерального Собрания. Они обеспечивают представление интересов Президента и способствуют реализации его конституционных полномочий в обеих палатах парламента.

Полномочные представители участвуют в заседаниях без специального решения Президента, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом по представлению Руководителя Администрации Президента.

В палатах Федерального Собрания они являются по должности заместителями Руководителя Администрации. От имени Президента страны они уполномочены:

- представлять на заседаниях внесенные Президентом проекты федеральных конституционных законов о пересмотре положений Конституции и включении в нее поправок, другие законопроекты и поправки к рассматриваемым в палатах законопроектам, а также обращения Президента к Федеральному Собранию и его палатам;
- представлять на заседаниях палат Федерального Собрания обоснования отклонения Президентом принятых федеральных законов;
- по согласованию с той или иной палатой привлекать должностных лиц Администрации Президента, Правительства и разработчиков законопроектов, ученых и экспертов к представлению в палате законопроектов, внесенных Президентом;
- участвовать в формировании планов законопроектных работ, а также предложений о повестке дня заседаний палат.

Полномочный представитель Президента в Совете Федерации по поручению Президента РФ представляет в Совете Федерации вносимые на утверждение указы главы государства о введении военного и чрезвычайного положений, а также предлагаемые Президентом кандидатуры на должности, указанные в Конституции РФ.

Полномочный представитель Президента в Государственной Думе по поручению Президента представляет предлагаемые главой государства кандидатуры на должности, указанные в Конституции страны.

Полномочные представители Президента в палатах согласовывают свою деятельность при осуществлении возложенных на них функций.

Выполняя эти функции, они вправе:

- согласовывать проекты нормативных актов, предполагаемые к внесению от имени Президента в палату Федерального Собрания;
- участвовать в подготовке предложений Президенту о подписании или отклонении принятых федеральных законов;
- получать необходимые заключения, материалы и информацию в подразделениях Администрации Президента и в федеральных органах исполнительной власти;
- создавать экспертные и рабочие группы по отдельным направлениям своей деятельности, а также привлекать ученых и экспертов, в том числе на договорной основе, для содействия осуществлению своих функций;
- пользоваться в установленном порядке информационными банками данных Администрации Президента, Аппарата Правительства, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

Деятельность полномочных представителей Президента в палатах Федерального Собрания обеспечивает Управление Президента по вопросам внутренней политики.

Кроме полномочных представителей Президента, в Администрации Президента действует Главное управление внутренней политики Президента, созданное специально для обеспечения взаимодействия с Федеральным Собранием (Указ Президента России от 2 июня 2001 г. <1>).

<1> СЗ РФ. 2001. N 24. Ст. 2415.

Основные функции Главного управления:

организация и обеспечение взаимодействия Президента РФ с членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, политическими партиями и движениями, профессиональными и творческими союзами, иными общественными и религиозными объединениями;

информирование Президента и Руководителя его Администрации о работе Федерального Собрания, об основных процессах, происходящих в общественно-политической жизни страны, о деятельности политических партий и движений, иных общественных и религиозных объединений;

доведение до сведения членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, политических партий и движений, а также профессиональных, творческих союзов и иных общественных и религиозных объединений информации об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом страны;

обобщение и систематизация в пределах своей компетенции информационных материалов о социально-экономическом и политическом развитии страны, изучение общественного мнения о деятельности Президента и Правительства России, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, о ходе избирательных кампаний и представление докладов главе государства;

подготовка предложений Президенту, касающихся вопросов государственной политики в отношении средств массовой информации, включая вопросы обеспечения граждан России и других государств объективной информацией о внутренней политике Российской Федерации, и приоритетных направлений работы Президента и его Администрации со средствами массовой информации.

В соответствии с указанными функциями данный орган решает следующие задачи:

взаимодействие с членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы в целях поддержки законодательных инициатив Президента;

взаимодействие с политическими партиями, движениями и иными общественными объединениями, центральными и региональными средствами массовой информации, деятелями культуры и науки;

анализ и обобщение информации о тенденциях развития общественно-политической ситуации в стране, о деятельности политических партий и движений, иных общественных объединений, об их отношении к основным проблемам внутренней и внешней политики государства, а также о позиции по данным проблемам центральных и региональных средств массовой информации для подготовки докладов Президенту и Руководителю его Администрации;

анализ и прогнозирование развития политических процессов, происходящих в Российской Федерации и ее субъектах, проведение на основе полученных данных консультаций с органами государственной власти субъектов, политическими и иными общественными объединениями, подготовка информационно-аналитических материалов для Президента и Руководителя его Администрации;

участие в подготовке встреч Президента и руководства его Администрации с Председателем Совета Федерации, Председателем Государственной Думы, руководителями депутатских объединений, лидерами политических партий и движений, деятелями культуры и науки;

представление предложений Президенту и Руководителю его Администрации, касающихся их участия, а также участия других должностных лиц в мероприятиях, проводимых политическими партиями и движениями и иными общественными и религиозными объединениями;

взаимодействие в установленном порядке с зарубежными политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, национально-культурными автономиями и общественными объединениями соотечественников, проживающих за пределами Российской Федерации;

подготовка и представление предложений Президенту и Руководителю его Администрации о взаимодействии с членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, политическими партиями и религиозными объединениями, средствами массовой информации, деятелями культуры и науки;

участие в подготовке материалов для ежегодных посланий Главы государства Федеральному Собранию;

участие в подготовке проектов указов Президента, касающихся деятельности политических партий, общественных объединений, средств массовой информации, а также в разработке

проектов федеральных законов, вносимых Президентом в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу по указанным вопросам;

подготовка совместно с Управлением кадров предложений Президенту о находящихся в его ведении кадровых вопросах, связанных с назначением руководителей государственных средств массовой информации;

обеспечение деятельности полномочных представителей Президента в Совете Федерации, Государственной Думе, Конституционном Суде;

обеспечение по поручению главы государства деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте России;

обеспечение Управления пресс-службы Президента аналитическими, справочными и другими материалами;

рассмотрение в установленном порядке обращений граждан и организаций, поступивших на имя Президента в его Администрацию.

Для выполнения названных функций Главное управление внутренней политики Президента имеет право:

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов, органов местного самоуправления, а также от учреждений, организаций и должностных лиц;

пользоваться в установленном порядке базами данных Администрации Президента и федеральных органов исполнительной власти;

использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации;

привлекать ученых и специалистов на договорной основе;

взаимодействовать с Аппаратами Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства России, аппаратом Центральной избирательной комиссии, Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного Судов, с Генеральной прокуратурой, Счетной палатой, аппаратами полномочных представителей Президента в федеральных округах, а также с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ.

Общепринятым средством воздействия органов одной ветви государственной власти на органы другой ветви является предоставление права распускать орган либо отрешать от должности его должностных лиц. В системе сдержек и противовесов в нашей стране такое право предоставлено и Президенту, и парламенту. Рассмотрим возможности реализации этого права по отношению к главе государства.

В процедуре отрешения Президента от должности находит выражение особый порядок привлечения Президента к ответственности. Согласно ст. 93 Конституции России эта процедура имеет три этапа.

Первый этап - выдвижение Государственной Думой обвинения против Президента для отрешения его от должности.

Согласно ч. 2 ст. 93 Конституции инициатива принятия такого решения должна исходить не менее чем от одной трети депутатов Государственной Думы. По статье 176 Регламента предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления, предусмотренные ст. 93 Конституции, которое вменяется в вину Президенту. Согласно Регламенту Государственной Думы (ст. 177) предложение о выдвижении обвинения направляется Думой на заключение специальной комиссии, образуемой палатой, для оценки процедурных правил и обоснованности обвинения. Специальная комиссия избирается Государственной Думой в составе председателя, его заместителя и 13 членов комиссии. Члены комиссии избираются по представлению депутатских объединений общим списком. В Регламенте говорится о пропорциональном представительстве депутатских объединений в комиссии.

Специальная комиссия по оценке соблюдения процедурных правил и обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента страны, была образована Постановлением Государственной Думы от 19 июня 1998 г. <1>. Этим же Постановлением Государственная Дума утвердила Положение о специальной комиссии, основными задачами которой являются:

<1> СЗ РФ. 1998. N 27. Ст. 3104.

проверка обоснованности выдвижения обвинения против Президента РФ;

контроль над соблюдением кворума, необходимого для выдвижения обвинения, правильным подсчетом голосов, а также соблюдение других процедурных правил, установленных Регламентом, до принятия Государственной Думой решения о выдвижении обвинения;

заслушивание на заседаниях лиц, которые могут сообщить о фактах, на которых основано предложение о предъявлении обвинения;

заслушивание представителя Президента РФ;
представление Государственной Думе заключения о фактической обоснованности обвинения против Президента РФ и о соблюдении процедурных правил.

Если предложение о выдвижении обвинения против Президента поддержит квалифицированное большинство депутатов, то начинается второй этап процедуры отрешения Президента от должности.

Постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента России в течение пяти дней направляется в Совет Федерации, в Конституционный и Верховный Суды для дачи заключений (ст. 180 Регламента).

Второй этап процедуры отрешения Президента от должности включает в себя подтверждение решения Государственной Думы заключениями Верховного и Конституционного Судов.

Государственная Дума обсуждает рассматриваемый вопрос, не обращаясь в Верховный Суд.

Правда, иметь заключение этого органа требует ч. 1 ст. 93 Конституции: Совет Федерации отрешает Президента от должности только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения, подтвержденного заключением Верховного Суда о наличии в действиях Президента признаков преступления и заключением Конституционного Суда о соблюдении установленного порядка обвинения.

В части 1 ст. 93 Конституции установлено, что Верховный Суд дает заключение о наличии в действиях Президента признаков преступления, а Конституционный Суд - о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Сроки, отводимые на дачу заключений обоих Судов, установлены в ст. 109 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. "О Конституционном Суде Российской Федерации" <1>. Запрос о заключении Конституционного Суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента направляется в Конституционный Суд не позднее чем через месяц со дня принятия Государственной Думой решения о выдвижении обвинения. К запросу прилагаются текст решения, протокол или стенограмма обсуждения этого вопроса на заседании Государственной Думы и тексты всех связанных с этим обсуждением документов, а также текст заключения Верховного Суда. Заключение должно быть дано Конституционным Судом не позднее 10 дней после регистрации запроса.

<1> СЗ РФ. 1994. N 13. Ст. 1447.

Таким образом, очевидно, что заключение Верховного Суда дается в рамках месячного срока со дня принятия решения Государственной Думой, поскольку текст заключения также направляется Конституционному Суду.

Третий, завершающий этап рассматриваемой процедуры - принятие Советом Федерации решения об отрешении Президента от должности.

Согласно ст. 168 Регламента Совета Федерации данная палата начинает рассмотрение обвинения против Президента по получении из Государственной Думы постановления о выдвижении обвинения и заключения Верховного Суда. Вместе с постановлением Государственной Думы о выдвижении обвинения против главы государства в Совет Федерации направляются заключение специальной комиссии, образованной Государственной Думой для оценки обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента РФ, и стенограмма заседания Государственной Думы, на котором рассматривался вопрос о выдвижении обвинения против Президента страны.

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

Вопрос об отрешении Президента РФ от должности без обсуждения и голосования первым включается в повестку дня заседания Совета Федерации, созываемого Председателем Совета Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента получения заключения Конституционного Суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Председатель Совета Федерации уведомляет Президента страны, Председателя Государственной Думы, Председателя Правительства РФ, Председателей Конституционного и Верховного Судов о дате проведения заседания Совета Федерации, на котором предполагается рассмотреть вопрос об отрешении Президента РФ от должности, и приглашает названных лиц на это заседание. На заседание Совета Федерации приглашаются также члены специальной

комиссии, образованной Государственной Думой для оценки обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента РФ.

Рассмотрение вопроса об отрешении Президента от должности на заседании Совета Федерации начинается с сообщения Председателя Государственной Думы об основаниях выдвижения обвинения против главы государства. Затем слово предоставляется Председателю Конституционного Суда для оглашения заключения Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения и Председателю Верховного Суда для оглашения заключения Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента страны признаков преступления. После этого заслушивается заключение Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству. Президенту РФ либо его представителю предоставляется слово по его желанию.

Наряду с этим в Конституции оговаривается срок, в течение которого Совет Федерации вправе принять решение об отрешении Президента от должности, - три месяца после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинения, выдвинутые против Президента, считаются отклоненными. Отрешение Президента от должности также не состоится в случае принятия Советом Федерации до истечения трехмесячного срока решения об отклонении обвинения против Президента.

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

трехкратном отклонении Государственной Думой представленных Президентом кандидатур Председателя Правительства;

двукратном вынесении вотума недоверия Правительству в течение трех месяцев;

отказе Государственной Думы в доверии Правительству.

После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. Если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу. Недостатком здесь является отсутствие фиксированного срока, отпущенного Президенту для принятия решения.

Вместе с тем есть и ограничения применения права роспуска Думы Президентом. Например, нельзя распустить Государственную Думу в следующих случаях:

в течение года после ее избрания - на основаниях, предусмотренных ст. 117 Конституции, т.е. при вынесении ею вотума недоверия Правительству страны;

при выдвижении Думой обвинения против Президента - до принятия окончательного решения Советом Федерации; таким образом, обеспечивается невмешательство Президента в процедуру отрешения от должности;

в условиях военного или чрезвычайного положения;

в течение шести месяцев до окончания срока президентских полномочий (что вызвано интересами обеспечения непрерывного функционирования институтов власти и может рассматриваться как гарантия независимости парламента).

Введение института роспуска Президентом Государственной Думы в конституционный механизм взаимоотношений различных ветвей власти вызвано необходимостью установления правовых процедур разрешения ситуаций, когда разногласия между этими ветвями власти не могут быть преодолены путем выработки общих позиций. Это крайняя мера преодоления разногласий.

В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" <1> установлена возможность досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Лидирующая роль в данном процессе принадлежит Президенту России. Постановлением Конституционного Суда от 4 апреля 2002 г. N 8-П положения Федерального закона признаны не противоречащими Конституции России <2>.

<1> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

<2> Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. N 8-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея" // СЗ РФ. 2002. N 15. Ст. 1497.

Президент РФ может вынести предупреждение законодательному органу государственной власти субъекта Федерации. Решение Президента РФ о предупреждении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ принимается в форме указа.

Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом предупреждения законодательному органу государственной власти субъекта Федерации указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер к исполнению решения суда, Президент вносит в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске законодательного органа государственной власти субъекта Федерации. Государственная Дума в течение двух месяцев обязана рассмотреть данный проект федерального закона.

Полномочия законодательного органа государственной власти субъекта Федерации прекращаются со дня вступления в силу федерального закона о его роспуске.

Срок, в течение которого Президент РФ выносит предупреждение законодательному органу государственной власти субъекта РФ или вносит в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске законодательного органа государственной власти субъекта РФ, не может превышать одного года со дня вступления в силу решения суда.

Одной из востребованных форм взаимодействия Совета Федерации и Президента России является участие членов Совета Федерации в комиссиях, образуемых Президентом.

На основании ежегодных посланий Президента России Совет Федерации разрабатывает собственные планы реализации поставленных Президентом задач. Члены Совета Федерации постоянно участвуют в заседаниях Правительства, работе коллегий министерств и ведомств, координационных и совещательных органов при Президенте и Правительстве РФ. В свою очередь, члены Правительства, представители других федеральных органов власти постоянно приглашаются на заседания палаты, ее комитетов и комиссий.

Одна из форм взаимодействия Совета Федерации и Правительства России, иных органов исполнительной власти - парламентский запрос, процедура которого регулируется Федеральным законом "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и Регламентом Совета Федерации.

Парламентский запрос адресован широкому кругу субъектов - от руководителей федеральных органов исполнительной власти до глав муниципальных образований - и затрагивает вопросы, входящие в компетенцию этих и других органов и должностных лиц; запрос должен быть сделан с соблюдением требования недопустимости вмешательства палаты в оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность. Предложение о парламентском запросе вносится на рассмотрение палаты Председателем или его заместителями, комитетами (комиссиями), двумя членами Совета Федерации, представляющими один субъект Федерации, или группой численностью не менее пяти человек.

Палаты по вопросам своего ведения проводят парламентские слушания. В практике работы обеих палат Федерального Собрания эта форма активно используется. Принимает решение о проведении слушаний Совет палаты.

Еще одна форма взаимодействия Совета Федерации с федеральными органами власти - вопросы, адресованные высшим органам государства и должностным лицам. Получив ответы членов Правительства, палата вправе принять решение об обращении к Президенту, Председателю Правительства <1>, Правительству, о рекомендации Правительству, о поручении Счетной палате и комитету (комиссии) Совета Федерации, о принятии сообщения члена Правительства к сведению. Решения могут быть оформлены в виде постановления, обращения или выписки из протокола заседания палаты.

<1> Обращение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 28 июля 1995 г. N 583-1 СФ "К Председателю Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдину" // СЗ РФ. 1995. N 32. Ст. 3217.

В необходимых случаях проводятся рабочие встречи и совещания руководства аппаратов и руководителей их структурных подразделений, уточняются редакции нормативных документов, в том числе об участии статс-секретарей в работе палаты, о рассмотрении в Правительстве РФ парламентских запросов, запросов и обращений парламентариев, подготовке заключений и официальных отзывов. Идет постоянный обмен информационными материалами, касающимися законопроектной работы, проведения федеральных и региональных мероприятий. Предприняты шаги к созданию единого информационного пространства с использованием возможностей сетей Интранет и Интернет.

С помощью парламентского запроса, парламентских слушаний, заседаний происходит взаимодействие с органами судебной власти и с Прокуратурой России. Например, на заседание палаты может быть приглашен Генеральный прокурор.

По вопросам охраны прав граждан, отмены тех или иных нормативных правовых актов палаты обращались к органам судебной власти <1>. Необходимые обращения направлялись и в Конституционный Суд РФ <2>. Не раз палаты обращались к Генеральному прокурору РФ с просьбами провести проверки соблюдения законов, оценить возможность привлечения к ответственности тех или иных лиц.

<1> Обращение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 14 октября 1999 г. N 420-СФ "К Председателю Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглаю" // СЗ РФ. 1999. N 43. Ст. 5174.

<2> Совет Федерации (1996 - 2000) в истории парламентаризма. М., 2001. С. 68.

3. Межпарламентское сотрудничество Федерального Собрания Российской Федерации

С представительными органами субъектов Российской Федерации

Особенности взаимоотношений парламентариев с законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ определяются прямой нормой Конституции и развивающими ее положениями текущего законодательства о порядке формирования Совета Федерации <1>.

<1> См.: Полуян Л.Я. Верхняя палата парламента в системе органов государственной власти // Аналитический вестник. 2000. N 34(190). С. 5.

Институциональные отношения между палатами Федерального Собрания и теми же структурами субъектов РФ как органами власти возникают в рамках законодательных процедур, на основании положений ст. 136 Конституции и ряда федеральных законов, например, при внесении поправок в гл. 3 - 8 Конституции РФ, рассмотрении законопроектов по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, при рассмотрении проектов двусторонних договоров между Российской Федерацией и ее субъектами.

Принимая во внимание конституционное предназначение Совета Федерации, можно утверждать, что именно эта палата федерального парламента призвана во взаимодействии с законодательными органами субъектов РФ обеспечивать гармонизацию федерального и регионального законодательства в сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов, а также учитывать региональные интересы при принятии федеральных законов. Именно в этих целях после широкого обсуждения и при поддержке Президента России был создан Совет законодателей. Задачи этого органа непосредственно вытекают из проблем совершенствования правового поля России.

Практикуются такие формы взаимодействия палаты с регионами, как: оказание практической методической и консультационной помощи; формирование модельного законодательства; правовая экспертиза проектов учредительных и правовых актов субъектов Федерации; проведение семинаров, круглых столов и конференций; совещаний с представителями законодателей государственной власти субъектов Федерации.

В составе Совета Федерации организуются структурные подразделения для взаимодействия с субъектами РФ, защиты интересов населения отдельных регионов. В качестве примера можно привести Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов <1>, Комитет Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике <2>.

<1> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 24 января 1996 г. N 34-СФ "О составе Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов" // СЗ РФ. 1996. N 5. Ст. 445; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 24 января 1996 г. N 35-СФ "О председателе Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов" // СЗ РФ. 1996. N 5. Ст. 446.

<2> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 7 февраля 1996 г. N 50-СФ "О председателе Комитета Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике" // СЗ РФ. 1996. N 7. Ст. 663.

Международное сотрудничество

Принимая международные обязательства, государство учитывает свои национальные правовые нормы, возможность, в случае необходимости, изменить их, чтобы приспособить к принимаемым международным обязательствам. Поэтому в международном праве существует презумпция: если для выполнения международных обязательств необходимы законодательные мероприятия, они должны быть проведены <1>.

<1> См.: Усенко Е.Т. Теоретические проблемы соотношения международного и внутригосударственного права // СЕМП. 1977. М.: Наука, 1979. С. 59, 60.

Если влияние норм внутригосударственного права на международное можно назвать первичным, поскольку каждое государство, участвующее в создании международно-правовых норм, исходит из характера и возможностей своего внутреннего права, то в процессе взаимодействия существующих норм оно не может не признавать принцип преимущественного значения норм международного права. Этот принцип получил свое выражение в ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров, согласно которой участник договора "не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора" <1>.

<1> Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. // Актуальные вопросы международного права. Минск, 1995. N 1. С. 75.

Анализируя формы взаимодействия Федерального Собрания в международном сотрудничестве, следует отметить, что связи российского парламента налажены в трех основных направлениях: с парламентами государств - участников Содружества Независимых Государств, с международными и региональными парламентскими структурами и с национальными парламентами.

Формы этой деятельности весьма разнообразны. Это и официальные и рабочие визиты делегаций, тематические поездки делегаций на уровне комитетов палат, участие парламентариев в мероприятиях международных парламентских организаций - конференциях, семинарах, круглых столах, симпозиумах, стажировках.

Государственная Дума и Совет Федерации также принимают с официальными и рабочими визитами делегации парламентариев, руководителей международных организаций, государственных и политических деятелей, ученых, представителей деловых кругов и общественных организаций.

Динамично развиваются двусторонние связи с парламентами стран СНГ. Главным образом они осуществляются на основе соглашений о сотрудничестве (подписаны с парламентами Азербайджана, Армении, Белоруссии, Грузии, Киргизии, Молдавии). Важнейшими документами являются, безусловно, Соглашение о Парламентском Собрании Сообщества России и Белоруссии, а также Договор о создании Союзного государства, которые определяют характер сотрудничества обеих палат Федерального Собрания РФ с обеими палатами Национального собрания Республики Белоруссия.

Палаты Федерального Собрания РФ сотрудничают с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями, утверждают положения о делегациях (депутациях) Федерального Собрания в Палате Союза Парламента Союзного государства, Межпарламентской Ассамблее Евразийского экономического сообщества и Межпарламентской Ассамблее государств - участников СНГ, определяют порядок формирования делегаций Федерального Собрания в международных парламентских организациях и утверждают их состав.

В палатах созданы специальные органы взаимодействия с международными организациями и парламентами зарубежных стран, например Комитет Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств <1>.

<1> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 22 апреля 1998 г. N 182-СФ "Об изменении состава Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств" // СЗ РФ. 1998. N 18. Ст. 1997.

Депутации Федерального Собрания Российской Федерации представлены в Парламентском Собрании Союза Беларуси и России.

В соответствии с Уставом Межпарламентского союза и Положением о Межпарламентской группе Российской Федерации палаты Федерального Собрания в целях обеспечения участия своих членов в деятельности Межпарламентского союза и поддержания межпарламентских

контактов в рамках групп по связям с парламентами иностранных государств сформировали Межпарламентскую группу Российской Федерации.

Активно применяется практика создания межпарламентских органов. Например, созданы межпарламентские комитеты с Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан, сформированы двусторонние межпарламентские комиссии Федерального Собрания РФ, Национального собрания Азербайджанской Республики и Национального собрания Республики Армения, специальные органы международного сотрудничества в различных сферах. В качестве примера можно привести комиссии по международному техническому и гуманитарному сотрудничеству <1>.

<1> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 17 мая 2000 г. N 119-СФ "О комиссии Совета Федерации по международному техническому и гуманитарному сотрудничеству" // СЗ РФ. 2000. N 21. Ст. 2156; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 22 февраля 1996 г. N 82-СФ "О внесении изменений в составы Президиума Национального комитета Российской Федерации по Десятилетию международного права, созданного в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации, совета, комиссий, комитета, рабочей группы, созданных в соответствии с постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации" // СЗ РФ. 1996. N 10. Ст. 846.

Лекция 9. Общие вопросы законотворчества

Тема законотворчества как никогда актуальна именно сегодня, когда перед государством стоит задача укрепления его правовой основы. Некомпетентность, спешка законодателя, пренебрежение научными основами законопроектной работы - все это может негативно сказаться на правовой системе.

Одним из важных условий совершенствования законодательства является овладение системой требований, предъявляемых к процессу создания законов и подзаконных актов. Некоторые ученые полагают, что можно выделить две стадии законотворчества - правовое регулирование по существу и само техническое построение закона <1>. Есть и иное мнение: обе эти стадии - просто техническая разработка закона <2>. Другие ученые делят законотворчество на стадии внешней и внутренней законодательной техники, что, думается, соответствует законодательной процедуре и собственно приемам законодательной техники <3>. Существует взгляд на деление законодательной техники в широком и узком смыслах, где под первым подразумевается сама наука законотворчества, а под вторым - лишь средства и приемы построения норм <4>.

<1> См.: Geny F. Science et technique en droit prive positif. Nouvelle contribution ala critique de la methode juridique. Paris, 1924.

<2> См.: Davin S. Theorie generale de droit. Bruxelles, 1953.

<3> См.: Angelesco. La technique legislative en matiere de codification civile. Paris, 1930.

<4> См.: Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 1974.

Конечно, в процессе правотворчества используются данные не только правовой науки, но и достижения других наук, которые необходимо обобщить, подвергнуть тщательному анализу, и лишь после этого можно вести речь о подготовке проекта нормативного правового акта. Создание последнего - сложный, серьезный и ответственный творческий процесс. Можно определить круг требований, предъявляемых к законодательной технике, и условно свести их к следующим позициям:

- максимально возможная ясность текста самой нормы;
- единство терминологии, использование общепризнанных терминов;
- включение в один нормативный акт только однородного материала;
- издание в разных актах норм материального и процессуального права;
- деление нормативных актов на статьи, абзацы, пункты (кодифицированные акты - на разделы, главы);

формулировка норм по следующим приемам: абстрактный (совокупность обобщенных понятий), казуистический (перечисление конкретных обстоятельств), прямой (содержание в одной статье), отсылочный (отсылка к другим нормам), бланкетный (элементы нормы содержатся в разных статьях).

Как следует из данного перечня требований, процедура конструирования закона кропотливая и трудоемкая. Ее выполнение для неподготовленного человека представляется явно трудноразрешимой задачей. Можно выделить основные направления разрешения данной проблемы. В первую очередь необходимо определить предмет правового регулирования, чтобы

исключить возможные пробелы в законодательстве и не допустить коллизии, затем привлечь к законопроектной работе не только ученых-юристов, но и ученых, работающих в различных областях знаний. Большое значение имеет изучение мирового опыта аналогичного правового регулирования. И, наконец, самым главным этапом представляется подготовка специалистов, не просто знающих процедуру подготовки закона, а свободно владеющих вопросами законодательной техники, умеющих конструировать закон.

Законодательный процесс в Российской Федерации после принятия Конституции и формирования палат Федерального Собрания изменился по сравнению с предыдущим периодом деятельности представительных органов власти СССР, РСФСР и Российской Федерации. Несмотря на то что на всех стадиях законодательного процесса в целом реализован накопленный опыт законотворческой деятельности, возникли дополнительные сложности, связанные прежде всего с тем, что палаты Федерального Собрания осуществляют свою деятельность отдельно друг от друга.

Законодательный процесс в Российской Федерации имеет несколько стадий:

- а) подготовка законопроекта и внесение его в Государственную Думу (как форма реализации права законодательной инициативы);
- б) обсуждение законопроекта в Государственной Думе Федерального Собрания РФ и последующее принятие либо полное или частичное отклонение;
- в) одобрение Советом Федерации Федерального Собрания РФ принятого Государственной Думой закона либо его отклонение;
- г) подписание закона либо его отклонение (наложение вето) Президентом РФ;
- д) опубликование закона.

Кроме того, существует несколько дополнительных стадий, связанных с отклонением Советом Федерации или Президентом принятого Государственной Думой закона:

- а) обсуждение Государственной Думой поправок Совета Федерации к принятому Государственной Думой закону, их отклонение и принятие закона в прежнем виде либо принятие этих поправок;
- б) обсуждение Государственной Думой поправок Президента в случае отклонения принятого Федеральным Собранием закона, их отклонение и принятие закона в прежнем виде либо принятие этих поправок;
- в) обсуждение Советом Федерации закона, который принят Государственной Думой способом, указанным в предыдущем пункте; его принятие, либо отклонение, либо отклонение вслед за Государственной Думой поправок Президента.

Особый порядок установлен Конституцией для принятия федеральных конституционных законов, для изменения и дополнения Конституции. В частности, Конституция устанавливает, что принятие поправок или внесение изменений в Конституцию может быть проведено в двух формах: в отношении гл. 1, 2 и 9 Конституции, в отношении остальных глав. Данный порядок не распространяется на изменение в Конституции названия субъекта РФ (ч. 2 ст. 65). Особый порядок установлен и для принятия федеральных конституционных законов.

Следует справедливо признать, что законотворчество, как и всякое творчество, не только предполагает общую культуру законодателей, но и требует от них специальных знаний, навыков владения искусством формирования и формулирования законодательных актов. Эти знания в мировой юридической теории и практике именуются законодательной техникой, представляющей собой определенную систему требований при создании нормативных правовых правил, законов и подзаконных актов, их систематизации.

Для того чтобы нормативный акт был действующим и эффективным, он должен отвечать определенным требованиям: соответствовать объему и характеру компетенции правотворческого органа, издающего данный акт, Конституции и законам РФ, актам федеральных органов исполнительной власти и отвечать основным правилам законодательной техники. Если акты не отвечают таким требованиям, они не могут быть реализованы в полной мере. Можно предвидеть возражение: содержательная сторона законопроекта не является проблемой законодательной техники, но возможно противодействие данной позиции, т.к. от соблюдения требований законодательной техники зависит, насколько содержание закона соответствует уровню знаний, накопленным современной наукой.

Представляется, что можно выделить следующие основополагающие принципы.

1. Принцип законности - принятие нормативных правовых актов должно соответствовать правовой процедуре и не выходить за пределы компетенции принимающих их органов. Необходимо отметить вопрос и о соответствии нормативных актов Конституции РФ и действующему законодательству.

2. Принцип научности - главная идея заключается в подготовке и принятии проекта нормативного правового акта с участием представителей разных научных направлений, а не только юристов.

3. Принцип использования правового опыта предполагает, что разрабатываемый нормативный акт должен опираться на уже известный положительный правовой опыт различных государств. Здесь большое значение имеет обмен информацией.

4. Принцип демократизма позволяет эффективно выявлять истинные стремления и волю народа. Референдум (всенародное голосование) - один из способов придания нормативному правовому акту высшей юридической силы. Но референдум - дорогая процедура, поэтому необходимо использовать способы проявления демократии, существующие в законотворчестве: гласность обсуждения законопроекта в правотворческом органе, его свободную критику, предложение альтернативных вариантов и т.д.

5. Принцип связи с практикой выражает задачу законодателя постоянно отслеживать общественные процессы, ориентироваться на практику применения действующих законов, своевременно устранять пробелы в праве, воспринимать все лучшее, что предлагают правоприменительные органы.

Правила конструирования закона

Первым этапом законотворческого процесса является подготовка проекта закона. Это, как представляется, наиболее сложный и ответственный момент создания правового акта. Как уже говорилось, потребность в регулировании общественных отношений может возникнуть с появлением новых либо с существенным изменением старых общественных отношений, что можно объяснить меняющейся социально-экономической ситуацией в государстве.

Следующий важный аспект, на котором необходимо остановиться, - обязательность соответствия акта общепризнанным принципам и нормам международного права и последовательное развитие в создаваемом акте принципов и положений, закрепленных в Конституции РФ.

Немаловажным представляется вопрос о подготовке плана законодательных работ на перспективу. Такой план позволит выделить главные направления законодательной работы и сосредоточить на них основные усилия. На более отдаленные годы целесообразно предусмотреть основные направления законопроектных работ и их последующую (через два-три года) конкретизацию.

Прежде чем приступить к написанию законопроекта, необходимо четко уяснить саму проблему и определить соразмерность правового регулирования для ее разрешения. Для этого необходимо определить место будущего закона не только в общей системе законодательства, но и в отрасли права, изучить действующие нормативные правовые акты по данной проблематике либо акты, регулирующие близкие по содержанию вопросы, и, что не менее важно, ознакомиться с практикой применения действующих актов.

Желательно принимать "пакеты законов" по взаимосвязанным темам, причем выделяя приоритеты - по назначению, масштабам, времени принятия, участникам отношений.

Большое значение в подготовке к написанию законопроекта имеет предварительный анализ возможных последствий действия будущего закона. С этой целью необходимо внимательно проанализировать предложения ученых по данной проблеме, результаты опросов общественного мнения и статистические данные, определить размеры и целесообразность материальных и иных затрат с точки зрения ожидаемых результатов. Если выяснится необходимость в принятии закона, следует определить содержание его положений, иными словами, какие правила поведения следует разрешить или запретить и какие санкции ввести за нарушение закона.

Естественно, важен вопрос о том, кто готовит законопроект. Сложившаяся юридическая практика идет ведомственным путем, т.е. правоподготовительной деятельностью занимаются министерства и ведомства. Основные адресаты в планах законопроектных работ - Министерство финансов, Генеральная прокуратура, Министерство юстиции РФ. Основная тяжесть работы ложится на сотрудников аппарата этих государственных структур, что приводит к негативным последствиям. Проект закона вырабатывается, как правило, в спешке из-за большой загруженности специалистов аппарата, зачастую низок их профессиональный уровень, кроме того, они находятся в плену у стереотипа правового мышления. Другая негативная черта - деперсонифицированность проекта, когда официальным автором является ведомство, а конкретные создатели неизвестны и не несут за свое детище никакой ответственности.

"Закон как изобретение, как всякое достижение человеческого ума должен создаваться талантливыми личностями. Настоящие законы нельзя создавать большими коллективами. Необходимо привлечь к выработке законов людей с конструктивным мышлением" <1>.

<1> Алексеев С.С. Как готовить закон? // Известия. 1992. 14 декабря.

Особое внимание следует уделить разработке концепции будущего закона - ее экономическому, социально-политическому контексту, найти объективно необходимое сочетание

юридического и практического содержания акта, что требует привлечения как юристов, так и специалистов в необходимых областях знаний: экономистов, социологов, психологов. Безусловно, важно при разработке проекта закона использовать мировой опыт правового решения данного вопроса, но при этом следует избегать копирования иностранных законов либо международных договоров, что зачастую и происходит. Содержание закона должно соответствовать объективным потребностям времени и экономическим условиям, учитывать национальный менталитет и особенности российского правоприменения.

В концепцию законопроекта включаются такие параметры, как его общий смысл, основные идеи, характеристика и общий план. В зависимости от научной обоснованности концепции определяются сроки принятия акта, проверяются его качество и эффективность. В концепции нормативного акта указывается и отнесение его к определенному иерархическому уровню правовой системы, что представляется особенно важным на данном этапе ее формирования.

В процессе составления проектов некоторых законов возникает необходимость подготовить другие акты, развивающие и конкретизирующие закон. Обычно в тексте самого закона решается вопрос о подготовке и принятии таких актов, предусматривается пункт с поручением о порядке их издания. Но это еще не гарантирует своевременной подготовки всего комплекса норм.

Представляется, что необходимо принять нормативные акты, воссоздающие баланс между законами и актами управленческих органов с ограниченными возможностями последних. Такими актами могли бы стать закон о порядке подготовки и принятии законодательных актов, правила подготовки и издания правительственных и ведомственных актов.

Важный момент при сбалансированности общенародного и общевидового в правовом регулировании - согласование внутригосударственных правовых нормативов с нормами международного права. Принцип приоритета международного права в цивилизованном обществе получил признание и практическое применение, имеет конституционное значение. Ратифицируемый международно-правовой нормативный акт порождает не только межгосударственные, но и внутригосударственные правоотношения, что сказывается на общей структуре и нормативных качествах внутригосударственного законодательства, на его функционировании.

Именно общечеловеческие правовые ценности и создают предпосылки для определенного согласования внутригосударственного и международного права для установления универсального правового регулятора общественного бытия.

Следует отметить, что любой нормативный акт - это особое литературное произведение, выступающее регулятором общественных отношений, а закон в ряду всех нормативных актов занимает ведущее место. Каковы же основные требования (правила) законодательной техники, предъявляемые к данному произведению? А.Ф. Черданцев рекомендует все правила законодательной техники разделить на три вида:

- относящиеся к внешнему оформлению нормативных актов;
- относящиеся к содержанию и структуре нормативного акта;
- правила и приемы изложения норм права (язык нормативных актов) <1>.

<1> См.: Черданцев А.Ф. Юридические документы и юридическая техника // Общая теория государства и права. М., 1998. Т. 2. С. 368 - 370.

В числе основных правил законодательной техники также называются следующие требования:

логическая последовательность изложения, взаимосвязь нормативных предписаний, помещаемых в акте, а также цельность построения самого права, сбалансированность и взаимосвязь всех составных частей правовой системы (каждый новый акт должен органично входить в единую правовую систему и согласовываться с действующими нормами);

отсутствие противоречий внутри нормативного акта и в самой системе законодательства;

компактность изложения норм права при глубине и всесторонности отражения их содержания (подразумевается оптимальная емкость и экономичность законодательных формул, экономия не содержания и законодательных идей, а формы и словесного оформления, отсутствие повторов и малоинформативных сочетаний);

ясность и доступность языка нормативных актов (понятность и наибольшая допустимость простоты текста, но вместе с тем это не должно наносить ущерба полноте, точности и глубине формулирования законодательных положений, не должно вести к примитивизму);

точность и определенность формулировок и терминов, употребляемых в законодательстве (использование устоявшихся терминов и выражений, стремление к наибольшему соответствию законодательной формулы первичной идеи);

сокращение до минимума количества актов по одному и тому же вопросу в интересах лучшей обозримости нормативного материала, облегчения пользования им, укрупнение правовых актов (кодификация) <1>.

<1> См.: Законодательная техника: Науч.-практ. пособие. М., 2000. С. 38.

А.С. Пиголкин дополняет данный перечень следующими требованиями:

полнота регулирования рассматриваемой сферы отношений (отсутствие пробелов в правовом регулировании; в первую очередь это касается норм, предусматривающих исполнение будущих предписаний, механизм их действия, меры поощрения и ответственности, юридические санкции);

конкретность регулирования, борьба с декларативностью нормативных актов (лозунговый стиль превращает закон в пустой, не обязывающий ни к чему призыв, возникает возможность его произвольного толкования и применения);

унификация, единообразие формы и структуры нормативных актов, способов изложения правовых предписаний (использование однотипной структуры, единой терминологии и формулировок, единый стиль изложения) <1>.

<1> См.: Законотворчество в Российской Федерации (научно-практическое пособие) / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 241 - 252.

С полной уверенностью к данному перечню можно отнести и такие характеристики, как:

нормативность;

общеобязательность;

наличие представительно-обязывающего характера;

юридическая и социальная эффективность;

соответствие норм закономерностям и потребностям общественного развития.

Необходимо выделять в законе в качестве его составных частей заголовки, преамбулу, нормативные предписания, заключительные и переходные положения. Это могут быть главы и статьи, разделы, части. Подобное членение предопределяется объемом нормативного материала, но при одном непереносимом условии - первичной клеткой служит правовая норма. Именно ее оформление и структура должны быть критерием. Статьи могут быть разделены на пункты и пронумерованы. Заголовок должен быть кратким и емким. В преамбуле больших по объему законов следует зафиксировать исходные позиции закона и его цели. Нередко этому посвящаются первые статьи.

В нормативных предписаниях следует отразить набор юридических правил как формул правомерного и неправомерного поведения. Вопрос о классификациях правовых форм основательно разработан в юридической литературе. Кроме трех основных видов норм, выделенных по способу правового регулирования: императивные предписания, дозволения, запреты, - оправданны и более дробные классификации с учетом функционального назначения норм. Имеются в виду нормы-дефиниции, нормы-цели, нормы-принципы, нормы компетенционные, нормы-предписания, нормы-запреты, нормы-стимулы, нормы-санкции, нормативы и стандарты.

Заключительные и переходные положения посвящаются порядку вступления закона в силу (сроки вступления в действие, возможны разные сроки для его отдельных положений), изменению и отмене актов и их норм, подтверждению правопреемственности, поручению привести нормативные акты в соответствие с данным законом.

Следует так построить текст закона, чтобы сначала в нем были изложены общие положения (цель, сферы действия, принципы регулирования, основные субъекты), затем сформулированы нормы о статусе субъектов права и их правах и обязанностях (компетенции), взаимоотношениях между собой. Оправданно четко выделять процессуальные нормы и особенно процедуры реализации материальных норм.

Важен вопрос об отсылках в законодательстве. С их помощью обеспечиваются системные связи между нормами и актами. В аспекте настоящей темы речь идет о способах распространения действия других норм на тот же предмет правового регулирования, которому посвящен закон.

Допустимы отсылки к нормам закона, когда нужно обеспечить связь между общими и конкретными, специальными положениями. Отсылки к правовым актам более высокой юридической силы логичны тогда, когда надо выявить правообразующий источник закона. Возможны отсылки к международным актам, ратифицированным и одобренным Россией и накладывающим на нее обязательства, требующие для их исполнения принятия внутренних государственных актов. Отсылки к актам низшей юридической силы целесообразно делать тогда, когда необходимо удлинить "правовую связь" и определить основания издания нового закона или дать поручение принять подзаконный акт.

По своему объему отсылки могут быть сделаны к закону в целом либо к его части, к закону в широком смысле, законодательству. Они касаются как действующих, так и предполагаемых правовых актов. Причем во всех случаях нужно соблюдать меру отсылок, не допуская ошибок в выборе их видов, избыточности или игнорирования, недооценки.

Важно давать верные отсылки к международно-правовым актам как своего рода первичным правовым источникам, согласно п. 4 ст. 15 Конституции РФ. Следует правильно использовать такой прием, как оговорки, которые либо ограничивают действие нормы, либо вводят условия ее применения, либо признают взаимность обязательств участников правоотношений.

Следует отметить, что в законотворческой практике некоторых субъектов РФ стали появляться приложения к закону. Юридическая сила таких приложений другая, поэтому их нередко изменяют решениями губернаторов. Вряд ли закон нуждается в текстах двоякого рода, достаточно насытить его технико-экономическими и иными специальными нормами.

Необходимо корректно использовать в тексте закона иностранные термины, учитывая их смысл в национальной правовой системе и обеспечивая точность перевода. В связи с этим полезно составлять глоссарии и словари правовых понятий и терминов в условиях сближения национальных законодательств.

Особенно подробно следует остановиться на языке закона, т.к. это единственный способ выражения мысли законодателя. Ни одна правовая норма как результат правового мышления не может быть сконструирована без системы понятий, которые придают правовой норме логический смысл, обуславливают ее логическое движение в практическом применении.

Законодатель должен учитывать следующие требования:

особенности регулятивной природы права, построение констатирующих, повествовательных и утвердительных предложений (как правило, отсутствует подлежащее);

не перегружать простые предложения однородными членами; для этого возможно применение цифр: 1), 2), 3) - или букв: а), б), в);

не подвергать сомнению точность выражения норм законопроекта применением таких союзов, как "а", "но", "чтобы", "да", "да и", "не то", "хоть", "а также" и других.

Лаконичность - еще одно основное требование, предъявляемое к языку законодателя. Закон должен иметь строгое нормативное содержание, т.к. его цель - разработка нормативных предписаний, определяющих поведение людей. Юридический язык не терпит словесных повторений, усложненных оборотов, лишних эпитетов. Но лаконичность предписания не должна противоречить полноте отражения государственной воли, что достигается через использование понятийного (терминологического) аппарата.

Требование точности языка заключается в наиболее полном и правильном отражении сути правового предписания. Точность предполагает стилистическую и грамматическую верность юридического языка, правильное употребление слов и связь между ними.

Законодательным определениям должны подвергаться все правовые понятия ключевого значения, т.е. понятия, с помощью которых постигается как общий целевой смысл конкретной законодательной акции, так и оперативный смысл ее логических составных.

Следует отметить, что в законопроектной деятельности необходимо учитывать следующие наиболее употребляемые свойства речи.

Полисемия (многозначность) - многозначность, наращивание разных значений в пределах одного слова (например, "акт приемки", "законодательный акт", "половой акт"). При подготовке текста законопроекта недопустимо перенасыщение нормативного текста многозначными словами и сочетаниями. Множество слов с переносным значением затрудняет понимание и толкование юридических норм.

Синонимия - взаимозаменяемость слов и словосочетаний. Для единообразного понимания и применения закона, точности и ясности содержания текста необходимо минимальное применение синонимов. Но вместе с тем синонимия служит для уточнения и детализации воли законодателя (например, "здание - сооружение", "органы местного самоуправления - муниципальные органы", "постоянное - бессрочное").

Антонимия - взаимоисключаемость, противоположность значений слов (например, "право - обязанность", "правонарушение - правомерное поведение"). Следует соблюдать принцип симметричности и избегать противопоставления антонимов и синонимов.

Не следует перегружать законодательный текст иноязычными заимствованиями и архаизмами ("заимодавец", "лесные подати", "поруки", "стража"), профессиональной лексикой ("пассажиропоток", "товарная масса", "натуральный норматив"), а также применять в тексте законодательного акта жаргонизмы и просторечную лексику ("волокита", "неразбериха", "выручка", "сводничество").

Актуально введение научной экспертизы проектов законов. В результате несоблюдения требований к правовым актам устанавливаемые нормы нередко ставят правоприменителя в затруднительное положение: имеет место противоречивость норм, отсутствует комплексность правового регулирования конкретных общественных отношений.

Обсуждение, доработка и согласование проекта - это стадия, завершающая подготовительный этап. Суть процедуры заключается в обсуждении проекта рабочей группой с привлечением специалистов-экспертов. Предложения и замечания, высказанные при обсуждении,

обобщаются, и в соответствии с ними проект окончательно отрабатывается и редактируется. В подготовке законопроекта ведущая роль, несомненно, принадлежит специалистам и депутатам.

Подготовка проекта заканчивается решением органа, его готовившего, о направлении законопроекта на рассмотрение законотворческого органа. Если проект готовится в аппарате этого органа или комиссиями Государственной Думы, то эта стадия законотворчества заканчивается решением комиссии представить проект на рассмотрение Государственной Думы.

Стадии законодательного процесса

В этом разделе описывается процедура законодательного процесса. Вначале необходимо уяснить, что подразумевается под понятием "законодательный процесс" и каковы виды существующих в Российской Федерации законов.

В современной российской юридической литературе сложилось устойчивое определение понятия законодательного процесса. Приведем одну из таких достаточно исчерпывающих формулировок: "Законодательный процесс - регламентированный Конституцией, законами и иными нормативно-правовыми актами процесс внесения на рассмотрение законодательного органа, принятия, опубликования и вступления в действие законов" <1>.

<1> Современный законодательный процесс: основные институты и понятия. Смоленск, 1995. С. 56.

Конституция РФ характеризует Федеральное Собрание как законодательный орган (ст. 94), в соответствии с чем законотворчество является основной функцией российского парламента. Никто, кроме Федерального Собрания, не имеет права принимать федеральные и федеральные конституционные законы, имеющие высшую юридическую силу по отношению к другим нормативным актам и прямое действие на всей территории Российской Федерации. Конституционное положение о том, что Федеральное Собрание является постоянно действующим органом, обуславливает активную роль парламента в политическом и законодательном процессе.

Однако роль палат в законотворческом процессе не одинакова. В Конституции РФ (ч. 1 ст. 105) говорится, что федеральные законы принимаются Государственной Думой РФ. Такой подход соответствует мировой практике: в двухпалатных парламентах основная законотворческая деятельность возлагается на палату, образуемую путем всеобщих прямых выборов.

В мировой практике известны два способа принятия законов - законодательным органом или путем референдума. Наибольшую научную разработку получило понятие законодательного процесса, в котором в роли законодателя выступает законодательный орган.

Таким образом, в широком смысле законодательный процесс рассматривается именно как порядок деятельности Федерального Собрания РФ по принятию законов - федеральных и федеральных конституционных. В более узком смысле, с точки зрения конституционного права, законодательный процесс можно представить как конституционно установленный ряд последовательно сменяющих друг друга этапов. В первом случае усиливается роль парламента и одновременно от законодательного процесса отсекаются действия тех, кто подготовил и внес законопроект в парламент, а также тех, кто подписал и обнародовал закон. Такое понимание законодательного процесса представляется уязвимым, поскольку в нем исключаются из законодательной процедуры те шаги, без которых появление закона и его вступление в действие немислимы.

Как любой юридический процесс и как процедура законодательный процесс имеет свои стадии, когда законопроекты рассматриваются на заседаниях палат, которые называются чтениями. Другие стадии связаны с работой комитетов и комиссий палат и поэтому часто называются комитетскими.

Можно выделить следующие стадии данного процесса:

внесение законопроекта в Государственную Думу лицом или органом, обладающим правом законодательной инициативы;

рассмотрение законопроекта в Государственной Думе;

одобрение закона (федерального закона) или рассмотрение законопроекта (федерального конституционного закона) в Совете Федерации;

подписание и обнародование закона Президентом России.

В справочной литературе встречается еще одна стадия, предшествующая первой, - предзаконодательный процесс, включающий в себя следующие этапы: появление идеи, обоснование предложений о необходимости разработки нового закона и подготовку самого законопроекта <1>. Количество стадий может меняться в зависимости от позиции того или иного участника законодательного процесса к принимаемому закону. С появлением вето Совета Федерации или вето Президента увеличивается и число стадий. Наоборот, если принятый Государственной Думой федеральный закон не подлежит обязательному рассмотрению Советом

Федерации (ст. 106 Конституции) или не был рассмотрен верхней палатой в течение 14 дней и имеет место так называемое молчаливое одобрение закона, то третьей стадии может вообще не быть.

<1> См.: Большой юридический словарь. М., 1999. С. 215.

Таким образом, законодательный процесс на федеральном уровне может состоять из пяти или семи стадий (причем некоторые из них могут быть разбиты на подстадии) и даже лишь из четырех. Как бы то ни было, его нельзя ограничить рамками Федерального Собрания, хотя основные стадии законодательного процесса приходятся именно на этот орган. Его активным участником является Президент РФ. В определенной мере на появление и прохождение законопроектов влияют иные субъекты законодательного процесса.

В Российской Федерации Конституция устанавливает основы законодательного процесса и определяет круг субъектов. Детально весь законодательный процесс определяется в Регламентах Государственной Думы и Совета Федерации. Но особенно важным представляется уяснение различий в процедуре принятия разных видов законов.

Федеральные законы принимаются большинством голосов депутатов Государственной Думы. На стадии рассмотрения в Совете Федерации они подлежат одобрению или неодобрению (вето Совета Федерации). Неодобрение верхней палаты (для принятия в прежней редакции) преодолевается двумя третями голосов депутатов Государственной Думы. Далее Президент может подписать либо отклонить данный закон (вето Президента). Отклонение преодолевается (для принятия в прежней редакции) двумя третями голосов в обеих палатах.

Федеральные конституционные законы не могут быть приняты одной палатой. Они принимаются последовательно двумя третями голосов в Государственной Думе и тремя четвертями голосов в Совете Федерации. При отсутствии необходимого числа голосов (вето Совета Федерации) закон считается непринятым. Вето Президента на данный вид законов не распространяется.

Законы о поправках к Конституции Российской Федерации. Большинство авторов <1>, ранее писавших на тему законотворчества и законодательной техники, вполне обоснованно (т.к. это определено конституционно) говорили о существовании на федеральном уровне двух видов законов - федеральных и федеральных конституционных. Но после разъяснения ст. 136 Конституции, данного Конституционным Судом (Постановление от 31 октября 1995 г. <2>), можно вести речь о законе третьего вида - законе Российской Федерации о поправке к Конституции страны.

<1> См.: Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. М., 1996, С. 30, 382; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. М., 1996. С. 19; Государственное право Российской Федерации: Учеб. / Под ред. О.Е. Кутафина. М., 1996. С. 19.

<2> СЗ РФ. 1995. N 45. Ст. 4408.

Конституция РФ, регламентируя порядок внесения поправок в Основной Закон, определяет в ст. 136, что поправки к гл. 3 - 8 принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ.

Порядок принятия федерального конституционного закона установлен ст. 108 (ч. 2) Конституции, которая закрепляет необходимость одобрения такого закона большинством, не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы; принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней должен быть подписан Президентом и обнародован.

Вместе с тем следует отметить, что процедура принятия поправок к гл. 3 - 8 существенно отличается от процедуры принятия федерального конституционного закона. Во-первых, круг субъектов, наделенных правом внесения предложений о поправках к Конституции РФ, установленный ст. 134 Конституции, не совпадает с кругом субъектов права законодательной инициативы, установленным ст. 104 Конституции. Во-вторых, согласно ст. 136, для вступления поправок в силу требуется их одобрение органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ.

Согласно ст. 76 (ч. 1) Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные и федеральные законы. Федеральный закон не может быть формой принятия конституционной поправки, т.к., в силу прямого указания ст. 136 и 108 Конституции РФ, для внесения поправок требуется процедура более сложная по сравнению с установленной для принятия федеральных законов. Кроме того, в отношении федерального

закон Президент страны наделен правом отклонять его, чего не предусматривает порядок принятия федерального конституционного закона, распространенный ст. 136 Конституции РФ на процедуру принятия поправок.

В то же время поправки к Конституции РФ не могут приниматься и в форме федерального конституционного закона, т.к. ст. 108 (ч. 1) Конституции прямо указывает, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Основным Законом. Использование формы федерального конституционного закона сделало бы невозможным внесение в гл. 3 - 8 поправок, не относящихся по своему содержанию к тому кругу вопросов, которые должны быть регламентированы федеральными конституционными законами. Кроме того, в отличие от поправок, федеральный конституционный закон по своей юридической природе принимается во исполнение Конституции, не может изменять ее положений и не может стать ее составной частью.

Глава 9, в том числе ст. 136, Конституции РФ предусматривает специальное регулирование вопроса о поправках, дополняющее установленные в ст. 76 (ч. 1) Конституции формы реализации законодательных полномочий в сфере ведения Российской Федерации.

Конституционный Суд пришел к заключению (см. Постановление от 31 октября 1995 г.), что положения ст. 136 Конституции могут быть реализованы только в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус, отличающийся как от федерального, так и от федерального конституционного закона.

Вступивший в силу после одобрения необходимым числом законодательных органов субъектов РФ закон РФ о поправке к Конституции страны подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию.

Такая позиция нашла свое дальнейшее развитие в принятом Государственной Думой 6 февраля 1998 г. Федеральном законе "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" <1>.

<1> СЗ РФ. 1998. N 10. Ст. 1146.

Законодательная инициатива

Принятие закона в парламенте связано с осуществлением права законодательной инициативы. Это начальная парламентская процедура, означающая официальное внесение законопроекта в компетентный орган парламента управомоченным субъектом. Однако парламент не обязан принимать закон и может принять его в ином виде, чем предлагалось. В зависимости от круга субъектов права законодательной инициативы можно выделить парламенты, где этот круг довольно узок, и те, где существует широкий перечень лиц и организаций, которым предоставлено право вносить законопроект. Есть государства, где право вносить законопроекты имеют только члены парламента (США, Великобритания). Многие страны значительно расширяют круг субъектов законодательной инициативы (Австрия, Бразилия). Некоторые демократические страны предоставляют право законодательной инициативы большим группам избирателей, при этом законопроекты могут вноситься в порядке народной инициативы (Австрия, Италия).

Согласно ст. 104 Конституции РФ законопроекты вносятся в Государственную Думу. Правом законодательной инициативы обладают:

Президент России;
Совет Федерации;
члены Совета Федерации;
депутаты Государственной Думы;
Правительство;
законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации;
Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суды - по вопросам их ведения.

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу проектов законов РФ, законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы либо о признании этих законов утратившими силу, поправок к законопроектам.

Законодательная инициатива Президента России

Анализируя право законодательной инициативы Президента, можно согласиться с мнением профессора С.А. Авакьяна, который приводит следующие доводы.

Во-первых, Президент по Конституции РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти (ст. 80). И если он вносит законопроект от своего имени, то тем самым оказывает давление на другие органы, вынуждая их согласиться с его вариантом понимания проблемы, ставшей предметом законодательной инициативы.

Во-вторых, он должен подписывать и обнародовать законы. На данном этапе они получают его оценку. Внося законопроект, он освобождает себя от последующего выполнения функции наложения вето.

В-третьих, Президент при желании может поручить Правительству осуществление права законодательной инициативы, поскольку по российской Конституции оно полностью зависит от Президента. Кстати, это позволит избежать возможной конфронтации Президента и Правительства, например, когда оно (Правительство) не согласно с президентским законопроектом или когда отказывается дать положительное заключение по финансово-экономическим аспектам законопроекта <1>.

<1> См.: Авакьян С.А. Федеральное Собрание - парламент России. М., 1999. С. 279.

Так как законодательная инициатива Президента имеет особую значимость, процесс подготовки законопроектов, планируемых к внесению главой государства, определен специальным Положением о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе, утв. Указом Президента РФ от 13 апреля 1996 г. N 549. Разработкой таких законопроектов занимаются подразделения Администрации Президента.

Законодательная инициатива Совета Федерации

Совет Федерации поручает разработку законопроекта одному или нескольким комитетам палаты, к ведению которых относится данный вопрос.

На рассмотрение Совета Федерации вместе с текстом законопроекта необходимо представить:

а) обоснование необходимости принятия закона с развернутой характеристикой законопроекта, его целей и основных положений, его места в системе действующего законодательства, финансово-экономическое обоснование (если требуются дополнительные затраты), а также прогноз социально-экономических и политических последствий его принятия. Законопроекты, предусматривающие расходы из федерального бюджета, вносятся на рассмотрение палаты только при наличии заключения Правительства РФ;

б) перечень законодательных актов, которые требуется отменить, изменить или дополнить при принятии данного закона, а также предложения о разработке нормативных актов, которые необходимы для реализации этого закона.

Подготовка названных документов ложится на соответствующий комитет Совета Федерации.

Законодательная инициатива членов Совета Федерации

Что касается членов Совета Федерации, то ст. 104 Конституции не исключает возможности внесения законопроектов по одному и тому же вопросу различными органами и лицами (законодательный орган субъекта Федерации; член палаты - представитель законодательного органа субъекта; член палаты - представитель исполнительного органа субъекта) одного и того же субъекта РФ, но с разными подходами, возможно, даже противоречащими друг другу.

Законодательная инициатива депутатов Государственной Думы

Согласно ст. 104 Конституции РФ правом законодательной инициативы также обладают депутаты Государственной Думы. Депутаты, несомненно, должны обладать этим правом, ввиду того что они как представители народа хорошо знакомы с проблемами общества (по крайней мере должны быть знакомы) и для их преодоления могли бы предложить пути их разрешения.

Поэтому нельзя согласиться с мнением о том, что депутаты не должны быть субъектами права законодательной инициативы, т.к. они должны иметь только право голосовать "за" или "против" законопроекта, подготовленного специалистами <1>.

<1> См.: Гранкин И.В. Парламент России. М., 1999. С. 123.

Законодательная инициатива Правительства Российской Федерации

1 февраля 2000 г. Правительство своим Постановлением N 93 образовало Комиссию по законопроектной деятельности для обеспечения взаимодействия с палатами Федерального Собрания и совершенствования законопроектной деятельности Правительства.

Основные задачи данной Комиссии:

а) повышение качества законопроектной работы, осуществляемой федеральными органами исполнительной власти;

б) формирование позиции Правительства РФ по законопроектам, рассматриваемым палатами Федерального Собрания;

в) обеспечение взаимодействия в законодательном процессе Правительства РФ с другими субъектами права законодательной инициативы, а также согласование с ними планов и программ законопроектной деятельности;

г) обеспечение участия субъектов РФ в законопроектной деятельности Правительства.

Для решения указанных задач Комиссия:

а) предварительно рассматривает законопроекты, вносимые на заседания Правительства РФ;

б) разрабатывает предложения о совершенствовании порядка осуществления Правительством права законодательной инициативы;

в) рассматривает перспективные и текущие планы законопроектной деятельности Правительства;

г) обеспечивает согласованные действия заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, связанные с формированием и реализацией планов и программ законопроектной деятельности Правительства;

д) вносит предложения о приоритетных направлениях законодательной деятельности Правительства РФ, прослеживает ход подготовки проектов законодательных актов, вносимых Правительством в Государственную Думу, а также предложения и рекомендации о совершенствовании процесса подготовки законопроектов;

е) заслушивает статс-секретарей - заместителей (первых заместителей) руководителей федеральных органов исполнительной власти и других должностных лиц, ответственных за подготовку законопроектов, а также официальных и специальных представителей Правительства РФ о деятельности по представлению в палатах Федерального Собрания согласованной позиции Правительства;

ж) рассматривает предложения Правительства о подписании федеральных законов, представляемых Президенту РФ. Решения, принимаемые Комиссией по вопросам ее ведения, обязательны для всех федеральных органов исполнительной власти.

Организационно-техническое и информационно-аналитическое обеспечение деятельности Комиссии осуществляет Аппарат Правительства РФ.

К вносимому в Государственную Думу законопроекту предъявляются следующие требования. Законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, а также законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства. Данная позиция закреплена в ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента Государственной Думы.

При внесении законопроекта необходимы следующие документы:

а) пояснительная записка к законопроекту (изложение концепции предлагаемого законопроекта);

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

в) перечень актов федерального законодательства, которые должны быть признаны утратившими силу, приостановлены, изменены, дополнены или приняты в связи с принятием данного закона;

г) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

д) заключение Правительства РФ (в случаях, определенных ст. 104, ч. 3, Конституции).

В текст законопроекта должны быть включены положения:

а) о сроке и порядке вступления в силу вносимого закона или его положений;

б) о признании утратившими силу и о приостановлении действия ранее принятых законов и других нормативных правовых актов или отдельных их положений в связи с принятием данного закона;

в) о приведении Президентом и Правительством России своих правовых актов в соответствие с принятым федеральным законом.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации

Можно полагать, что "предметом законопроектов субъектов могут стать: во-первых, узорегиональные интересы, имеющие одновременно общедофедеральное значение (например, проблемы озера Байкал, создание экономических зон на территории субъекта, сказавшиеся на нем неблагоприятные природные катаклизмы и др.); во-вторых, межрегиональный "групповой" интерес нескольких регионов (например, проблемы Севера, Волги, Северного Кавказа и т.п.); в-третьих, общедофедеральные проблемы, которыми озабочены, в частности, в данном субъекте Российской Федерации" <1>.

<1> Авакьян С.А. Указ. соч. С. 285.

Конституционный, Верховный, Высший Арбитражный Суды Российской Федерации

Конституция страны и Регламент Государственной Думы наделяют эти органы правом законодательной инициативы, но только "по вопросам его ведения", что представляется не совсем понятным.

Не совсем ясна позиция законодателя в том, что касается непредоставления права законодательной инициативы Генеральному прокурору страны, т.к. ст. 9 Закона РФ от 17 января 1992 г. "О прокуратуре Российской Федерации" в редакции от 23 декабря 1998 г. фактически предоставляет ему это право. Кроме этого, непонятна позиция и с народной законодательной инициативой, т.к. если народ может принимать федеральные законы на референдуме, то почему бы ему не предоставить данное право? В аналогичной ситуации в настоящее время находится и Уполномоченный по правам человека.

Законодательная практика показала, что Президент и Правительство России широко пользуются правом законодательной инициативы. Регламент Государственной Думы говорит и о праве субъекта законодательной инициативы отозвать внесенный законопроект до принятия его в первом чтении на основании письменного заявления (ст. 112).

Лекция 10. Роль Государственной Думы в законодательном процессе

Подготовка к рассмотрению

Законопроект считается внесенным в Государственную Думу со дня его регистрации в Аппарате палаты.

Поступивший законопроект Председатель Государственной Думы направляет в депутатские объединения и в соответствующий комитет Государственной Думы, который в течение 14 дней определяет соответствие законопроекта предъявляемым требованиям и представляет его на рассмотрение Совета палаты. В свою очередь, Совет Государственной Думы назначает комитет, ответственный за законопроект. Комитеты играют ведущую роль в создании законопроектов, т.к. именно они решают, продолжит или прекратит свое существование тот или иной законопроект. Одновременно законопроект направляется в комитеты, комиссии, депутатские объединения, Президенту и Правительству России, в Совет Федерации, а также в Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суды - по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

Законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в соответствии со ст. 109 Регламента ГД не позднее чем за 45 дней до их рассмотрения направляются Советом Государственной Думы в законодательные органы субъектов Федерации для подготовки предложений и замечаний.

При внесении в Государственную Думу до рассмотрения в первом чтении альтернативных законопроектов Совет палаты откладывает рассмотрение внесенного ранее законопроекта и поручает ответственному комитету подготовить к одновременному рассмотрению в первом чтении все альтернативные законопроекты.

При работе над законопроектом ответственный комитет может сформировать рабочую группу из членов ответственного комитета, депутатов Государственной Думы, представителей субъекта права законодательной инициативы, а также представителей органов государственной власти, различных организаций, экспертов и специалистов.

В соответствии со ст. 112 Регламента ГД Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета палаты или ответственного комитета проводит правовую и

лингвистическую экспертизу законопроекта, после чего готовит заключение по следующим вопросам:

- а) соответствует ли законопроект федеральному законодательству;
- б) нет ли противоречий между статьями и частями законопроекта;
- в) полностью ли приведен перечень актов, которые должны быть признаны утратившими силу, приостановлены, изменены или дополнены.

Подготовленный к рассмотрению в первом чтении законопроект и материалы к нему ответственный комитет возвращает в Совет Государственной Думы для дальнейшего внесения на рассмотрение палаты.

Дополнительно к указанным ранее материалам ответственный комитет в соответствии со ст. 114 Регламента Государственной Думы представляет:

- а) проект постановления Государственной Думы о принятии законопроекта в первом чтении;
- б) заключения комитета и комитета-соисполнителя с мотивированным обоснованием необходимости принятия либо отклонения законопроекта;
- в) заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы;
- г) проект решения Совета Государственной Думы с указанием даты рассмотрения на заседании палаты.

Аппарат Государственной Думы обязан ежеквартально информировать всех субъектов права законодательной инициативы о поступивших на рассмотрение законопроектах, результатах рассмотрения законов не только в Государственной Думе, но и в Совете Федерации, Президентом России, что способствует координации деятельности всех субъектов, обладающих правом законодательной инициативы.

Хотя рассмотрение законопроектов осуществляется Государственной Думой в трех чтениях, но, согласно ст. 196 Бюджетного кодекса, проект закона о федеральном бюджете рассматривается в четырех чтениях.

Первое чтение

Законопроект, подготовленный к рассмотрению в первом чтении, и все материалы к нему Аппарат Государственной Думы направляет:

- Президенту РФ;
- в Совет Федерации;
- депутатам Государственной Думы;
- Правительству РФ;
- субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект.

При рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, рассматриваются актуальность и практическая значимость.

Обсуждение начинается с доклада субъекта законодательной инициативы, внесшего законопроект, об обосновании необходимости принятия закона. При рассмотрении законопроекта, предусматривающего расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, обязательно заслушивается заключение Правительства России.

Результатом обсуждения в первом чтении может быть одно из следующих решений:

- а) принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок;
- б) отклонить законопроект;
- в) принять закон.

При внесении альтернативных законопроектов Государственная Дума рассматривает их одновременно посредством рейтингового голосования. В соответствии с Постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. <1> рейтинговое голосование представляет собой ряд последовательных количественных голосований по каждому вопросу, в которых может принять участие каждый депутат. При этом предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражении по каждому голосованию производится только после окончания голосования по всем вопросам. Если по итогам рейтингового голосования несколько законопроектов набрали достаточное для их принятия число голосов, то принятым в первом чтении считается законопроект, набравший наибольшее число голосов. Если по итогам голосования ни один из законопроектов не набрал достаточного для принятия числа голосов, то на окончательное голосование ставится законопроект, получивший наибольшее число голосов. Законопроект считается принятым в первом чтении, если при окончательном голосовании за него проголосовали более половины общего числа депутатов. Результат голосования оформляется постановлением Государственной Думы.

<1> СЗ РФ. 1998. N 7. Ст. 801.

При принятии законопроекта в первом чтении Государственная Дума устанавливает срок представления поправок, который, как правило, не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов - менее 30 дней.

В случае принятия законопроекта в первом чтении и при наличии правовой и лингвистической экспертиз председательствующий может поставить на голосование предложение ответственного комитета о принятии закона, исключая процедуры второго и третьего чтений.

Все субъекты права законодательной инициативы вправе вносить поправки к законопроекту, принятому в первом чтении. Ответственный комитет изучает, обобщает эти поправки, проводит их независимую экспертизу. Автор поправок имеет право уточнять их при обсуждении в ответственном комитете.

При изменении названия законопроекта он вносится на рассмотрение палаты с новым названием, а его первоначальное название приводится ниже в скобках.

Все поправки группируются по статьям законопроекта и рассматриваются на заседании ответственного комитета. При согласии последнего с поправками он может включить их в текст и рекомендовать Государственной Думе принять таблицу поправок.

Правовое управление Аппарата Государственной Думы проводит постатейную правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта и готовит заключение. Лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка.

На основании ст. 122 Регламента ГД ответственный комитет направляет в Совет Государственной Думы для последующего рассмотрения в палате следующие документы:

- а) проект постановления по законопроекту;
- б) таблицу поправок, рекомендуемых комитетом к принятию;
- в) таблицу поправок, рекомендуемых комитетом к отклонению;
- г) таблицу поправок, по которым комитетом не было принято решений;
- д) текст законопроекта с учетом поправок, рекомендуемых к принятию;
- е) заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы на законопроект.

Далее законопроект вместе с указанными материалами до его рассмотрения во втором чтении рассылается Президенту и Правительству России, в Совет Федерации, субъекту права законодательной инициативы, внесшему данный законопроект, и депутатам Государственной Думы. Необходимо отметить, что ответственный комитет представляет законопроект на рассмотрение Государственной Думы во втором чтении в течение четырех месяцев со дня принятия в первом чтении (если палата не установит иной срок).

Второе чтение

Статья 123 Регламента ГД определяет, что второе чтение начинается с доклада представителя ответственного комитета об итогах рассмотрения законопроекта и о рассмотрении поступивших поправок. Затем выступают полномочный представитель Президента в Государственной Думе, представители субъекта, внесшего законопроект, и полномочный представитель Правительства в Государственной Думе. Если возражений против поправок, рекомендуемых для внесения в текст, не имеется, они принимаются в целом. Если при обсуждении в палате возникают возражения против каких-либо поправок, то председательствующий сначала ставит на голосование вопрос о принятии поправок, против которых нет возражений, а затем отдельно каждую поправку, по которым высказаны возражения.

Поправки к проекту федерального закона принимаются большинством голосов от общего числа депутатов, а поправки к проекту федерального конституционного закона - не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов.

По окончании голосования по поправкам председательствующий ставит на голосование предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет. Если при повторном голосовании такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект считается отклоненным и снимается с дальнейшего рассмотрения. Более того, решением Государственной Думы законопроект может быть возвращен к процедуре первого чтения.

Нужно отметить, что в соответствии со ст. 123 Регламента по предложению депутатов Государственной Думы при условии, что проведены правовая и лингвистическая экспертизы законопроекта, возможно принятие закона в целом в день прохождения второго чтения.

После второго чтения законопроект, как правило, направляется в ответственный комитет и Правовое управление Аппарата Думы для устранения возможных внутренних противоречий.

Третье чтение

В процессе этого рассмотрения уже не допускаются ни внесение поправок, ни возвращение к обсуждению законопроекта как в целом, так и его отдельных разделов, глав, статей. Поэтому непринятие законопроекта в третьем чтении ведет к прекращению рассмотрения. Но в исключительных случаях и лишь по требованию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов Государственной Думы, ст. 125 Регламента ГД закрепляет за председательствующим обязанность поставить на голосование вопрос о возвращении законопроекта к процедуре второго чтения.

Как уже было сказано, федеральный закон считается принятым Государственной Думой, если за него проголосовали большинство депутатов палаты. Федеральный конституционный закон считается одобренным, если за его одобрение проголосовали не менее чем две трети от общего числа депутатов Государственной Думы. Таким образом, на федеральный конституционный закон не распространяется положение ч. 1 ст. 105 Конституции о том, что федеральные законы принимаются Государственной Думой. В Совет Федерации передается не принятый Государственной Думой закон, а одобренный ею проект федерального конституционного закона (аналогичное можно сказать и о законе о поправках к Конституции России).

Особенности рассмотрения предложений о поправках к Конституции

Процедуре рассмотрения предложений о поправках к Конституции посвящена гл. 16 Регламента ГД. Особое внимание следует обратить на перечень субъектов, обладающих правом внесения подобных предложений. Он существенно отличается от круга лиц, обладающих правом законодательной инициативы. В этот перечень входят:

- Президент России;
- Совет Федерации;
- Государственная Дума;
- Правительство страны;
- законодательные (представительные) органы субъектов РФ;
- группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Действующее законодательство делит предлагаемые изменения в соответствии с юридической силой глав Конституции на две группы, предусматривая для них различные процедуры. Изменения к гл. 3 - 8 называются поправками, а изменения к гл. 1, 2, 9 - пересмотром Конституции.

Изменения к главам 3 - 8 Конституции России

В соответствии со ст. 139 Регламента ГД поступивший проект закона о поправках передается в Совет Государственной Думы, а оттуда - на заключение в Комитет Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе. Указанный комитет, в свою очередь, проводит предварительное рассмотрение проекта закона с участием инициатора, полномочных представителей Президента и Правительства России в Государственной Думе, а также представителей комитетов палаты.

После этого, как уже говорилось, Государственная Дума рассматривает проект закона в трех чтениях, заслушивает доклад инициатора каждой поправки, содоклад представителя Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе, выступления полномочных представителей Президента и Правительства в Государственной Думе, представителей депутатских объединений, а также экспертов и иных приглашенных для обсуждения лиц.

Голосование проводится по каждой поправке в отдельности. Поправка считается одобренной, если за ее одобрение проголосовали не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

После постатейного обсуждения и голосования Государственная Дума принимает закон о поправках в целом. Закон считается принятым, если он одобрен не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Изменения глав 1, 2 и 9 Конституции России

Регламент говорит о них не как о поправках, а как о предложениях пересмотреть Конституцию. Подобные предложения в соответствии со ст. 137 Регламента Государственной Думы должны содержать новую редакцию указанных глав или их отдельных статей, частей,

пунктов, а также обоснование пересмотра. Регламент предусматривает обязательное наличие заключения Комитета Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе.

На заседании Государственной Думы обсуждаются не только предложения о пересмотре положений Конституции, но и заключение указанного выше Комитета, после чего Государственная Дума принимает постановление об одобрении или отклонении данных предложений.

Предложения считаются одобренными Государственной Думой, если за их одобрение проголосовали не менее трех пятых от общего числа депутатов Государственной Думы. В этом случае постановление Государственной Думы с законопроектом направляются в Совет Федерации для последующего рассмотрения.

Лекция 11. Роль Совета Федерации в законодательном процессе

В соответствии с ч. 3 ст. 105 Конституции РФ принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней должны быть переданы на рассмотрение Совета Федерации.

Конституционно закреплено, что федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовали более половины от общего числа членов этой палаты либо если палата его не рассмотрела в течение 14 дней. В случае отклонения Советом Федерации федерального закона палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий. При этом федеральный закон повторно рассматривает Государственная Дума.

При несогласии Государственной Думы с решением верхней палаты федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовали не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

Как говорилось выше, в документах, сопровождающих федеральные законы по вопросам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, должно находиться заключение Правительства России. При его отсутствии у Совета Федерации может появиться основание для отклонения представленных законов.

Статья 106 Конституции определяет, что в Совете Федерации должны быть рассмотрены принятые Государственной Думой федеральные законы:

- а) о федеральном бюджете;
- б) о федеральных налогах и сборах;
- в) о финансовом, валютном, кредитном, таможенном регулировании, денежной эмиссии;
- г) о ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- д) о статусе и защите Государственной границы Российской Федерации;
- е) о войне и мире.

Конституционный Суд своим Постановлением от 23 марта 1995 г. <1> дал разъяснение по поводу порядка применения четырнадцатидневного срока для рассмотрения и одобрения в Совете Федерации законов, перечисленных в ст. 106 Конституции. Из Постановления следует, что ст. 106 Основного Закона не устанавливает особого срока для рассмотрения в Совете Федерации законов. Начав рассмотрение закона в четырнадцатидневный срок, предусмотренный ч. 4 ст. 105 Конституции, Совет Федерации обязан путем голосования принять решение об одобрении либо отклонении данного закона. При этом истечение указанного срока не освобождает Совет Федерации от данной обязанности. Закон, принятый по любому из вопросов, перечисленных в ст. 106, не может считаться одобренным, если Совет Федерации не завершил его рассмотрения. Следовательно, закон в этом случае не может быть подписан главой государства.

<1> СЗ РФ. 1995. N 13. Ст. 1207.

Если рассмотрение в Совете Федерации федеральных законов, принятых по вопросам, перечисленным в ст. 106 Конституции, не завершено в установленный ч. 4 ст. 105 срок, оно должно быть продолжено на следующем заседании палаты и завершено принятием решения.

В соответствии со ст. 103 Регламента Совета Федерации поступивший из Государственной Думы федеральный закон регистрируется в Совете Федерации в течение одного часа и в течение 24 часов вместе с сопровождающими документами направляется всем членам палаты.

Председатель палаты вправе передать федеральный закон нескольким комитетам, определив при этом ответственный комитет, который имеет право приглашать на свои заседания инициатора законопроекта, ученых и специалистов в качестве экспертов, а также представителей средств массовой информации. Если несколько комитетов разошлись во мнениях и не выработали единого заключения, то каждый комитет представляет свое заключение.

Установленный Конституцией четырнадцатидневный срок рассмотрения закона исчисляется со дня, следующего за днем регистрации в верхней палате.

Если закон не входит в перечень обязательных к рассмотрению Советом Федерации, то ответственный комитет в своем заключении предлагает одно из следующих решений:

а) одобрить принятый Государственной Думой федеральный закон и не вносить его на рассмотрение палаты (это возможно, когда комитет одобряет закон в целом, без внесения в него изменений и дополнений). В этом случае Председатель Совета Федерации может:

либо согласиться с решением комитета и не вносить принятый Государственной Думой федеральный закон на рассмотрение Совета Федерации;

либо отклонить решение комитета и включить в повестку дня заседания Совета Федерации федеральный закон, принятый Государственной Думой;

б) рекомендовать Совету Федерации рассмотреть на своем заседании принятый Государственной Думой федеральный закон (это возможно, когда комитет считает необходимым отклонить федеральный закон в целом либо внести в него изменения и дополнения).

Что касается федеральных законов, для которых в Конституции закреплена процедура обязательного рассмотрения в Совете Федерации, то ответственный комитет вправе рекомендовать Совету Федерации принять одно из следующих решений:

а) одобрить федеральный закон, принятый Государственной Думой;

б) отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой, изложив в заключении мотивы, по которым комитет считает необходимым его отклонить.

Рассмотрение закона в верхней палате начинается с оглашения заключения ответственного комитета, материалов Правового управления по данному закону и проекта постановления Совета Федерации, внесенного комитетом. При обсуждении предоставляется слово представителю Правительства России для защиты своих позиций и оглашения официального отзыва о рассматриваемом законе.

При обсуждении закона, который должен быть рассмотрен в Совете Федерации, председательствующий ставит его одобрение на голосование. Если вопрос окажется недостаточно подготовленным, палата вправе перенести рассмотрение закона на следующее заседание, где этот процесс должен быть завершен. Данное решение принимается большинством голосов от числа членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании, но не менее чем 46 голосами. В противном случае председательствующий обязан поставить на голосование вопрос об одобрении данного закона.

Если четырнадцатидневный срок в отношении закона, не подлежащего обязательному рассмотрению в верхней палате в соответствии со ст. 112 Регламента Совета Федерации, пропущен, то закон направляется Президенту для подписания и официального опубликования. Конституционный Суд в Постановлении от 22 апреля 1996 г. <1> по делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции отметил, что одобрение закона Советом Федерации может быть выражено как в активной форме - путем голосования, так и в пассивной форме: закон считается одобренным, если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации. Иными словами, пропуск четырнадцатидневного срока означает молчаливое одобрение федерального закона.

<1> СЗ РФ. 1996. N 18. Ст. 2253.

Принимая решение об отклонении закона, Совет Федерации выносит постановление, где может содержаться перечень разделов, глав, статей, по которым необходимо преодолеть разногласия с Государственной Думой, а также может содержаться предложение о создании согласительной комиссии.

После этого в пятидневный срок Совет Федерации направляет в Государственную Думу свое постановление об одобрении или об отклонении федерального закона. А одобренный Советом Федерации федеральный закон (вместе с текстом постановления Совета Федерации) в течение пяти дней направляется Председателем палаты Президенту для подписания и официального опубликования. Что касается принятого Государственной Думой федерального закона, не относящегося к разряду обязательно рассматриваемых в Совете Федерации и не рассмотренного в четырнадцатидневный срок, то на пятнадцатый день со дня поступления из Государственной Думы он также направляется Председателем Совета Федерации Президенту России для подписания и официального опубликования, о чем уведомляется Государственная Дума.

Как отмечалось выше, федеральный конституционный закон считается принятым, если поступивший из Государственной Думы в Совет Федерации его проект одобрен большинством, не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации.

Вместе с законопроектом, одобренным Государственной Думой, в Совет Федерации направляются стенограмма заседания Государственной Думы и прилагаемые к нему документы.

Председатель Совета Федерации или по его поручению заместитель Председателя определяют ответственный комитет, на заседании которого оглашаются или распространяются официальные отзывы Правительства о рассматриваемых палатой проектах федеральных конституционных законов.

Кроме этого, ответственному комитету (комитетам) поручается подготовить заключение по проекту конституционного закона, в котором он вправе рекомендовать Совету Федерации одно из следующих решений:

- а) одобрить проект федерального конституционного закона;
- б) отклонить проект федерального конституционного закона;
- в) внести изменения и дополнения (предложенные комитетом) в одобренный Государственной Думой проект конституционного закона и одобрить его в редакции Совета Федерации.

Процедура рассмотрения проекта федерального конституционного закона на заседании Совета Федерации аналогична процедуре рассмотрения федерального закона. При одобрении комитетом Совета Федерации проекта федерального конституционного закона Совет Федерации большинством голосов от общего числа членов палаты принимает решение либо провести голосование по одобрению проекта закона без обсуждения, либо обсудить законопроект.

Постановление об отклонении проекта конституционного закона в течение пяти дней со дня принятия направляется в Государственную Думу. В случае одобрения Государственной Думой проекта федерального конституционного закона в редакции Совета Федерации повторное голосование на заседании Совета Федерации не проводится. Если повторное рассмотрение Государственной Думой проекта федерального конституционного закона, отклоненного Советом Федерации, приведет к частичному согласию с предложениями верхней палаты, то данный проект закона будет рассматриваться Советом Федерации как вновь принятый.

Что же касается законов о поправках к Конституции, то гл. 16 Регламента Совета Федерации при рассмотрении данных вопросов определяет следующую процедуру. Во-первых, необходимо вспомнить, что в соответствии со ст. 108 и 136 Конституции РФ проект закона о поправке к Конституции после одобрения Государственной Думой должен быть рассмотрен в Совете Федерации. Председатель Совета Федерации направляет поступивший из Государственной Думы проект закона о поправке к Конституции в Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству, а при необходимости - и в другие комитеты Совета Федерации.

На Комитет по конституционному законодательству в этом случае ложится нагрузка обобщения предложений других комитетов палаты к данному законопроекту и подготовки заключения, по итогам которого он (комитет) вправе рекомендовать палате одобрить или отклонить данный законопроект о поправке к Конституции РФ. Принятие законопроекта о поправке возможно только в том случае, если за его одобрение проголосовали не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации.

При отклонении законопроекта Совет Федерации может предложить Государственной Думе создать согласительную комиссию и в постановлении об отклонении изложить свою редакцию отдельных положений проекта закона. Данное постановление вместе с проектом закона в пятидневный срок направляется в Государственную Думу.

В случае одобрения Советом Федерации закона Председатель палаты в течение пяти дней с момента принятия закона должен опубликовать для всеобщего сведения уведомление о принятии закона, текст самого закона о поправке с указанием дат его одобрения Государственной Думой и Советом Федерации, а также информацию об условиях вступления в силу принятого закона и о порядке его рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов РФ.

Одновременно текст закона о поправке к Конституции направляется для рассмотрения в законодательные (представительные) органы субъектов РФ, которые в течение года должны рассмотреть данный вопрос. Учет данных из субъектов осуществляет Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству. Закон о поправке к Конституции считается одобренным законодательным (представительным) органом субъекта, если данный орган одобрил его в целом, без предложений о внесении в него изменений и дополнений, и направил постановление об этом в Совет Федерации.

Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству оглашает на заседании палаты заключение о результатах рассмотрения закона законодательными (представительными) органами субъектов, после чего результаты рассмотрения оформляются постановлением Совета Федерации, в котором должны содержаться следующие сведения:

- а) наименование законодательного (представительного) органа субъекта РФ, который одобрил закон о поправке к Конституции;
- б) дата принятия, номер постановления законодательного (представительного) органа субъекта;
- в) общее число законодательных (представительных) органов субъектов РФ, одобдивших закон о поправке к Конституции;
- г) результаты рассмотрения (для одобрения закона необходимо, чтобы "за" высказались законодательные (представительные) органы не менее чем двух третей субъектов РФ).

Постановление Совета Федерации незамедлительно направляется Президенту страны и в законодательные (представительные) органы субъектов. Текст закона в соответствии со ст. 139

Регламента Совета Федерации в течение семи дней с момента установления результатов его рассмотрения в субъектах Федерации направляется Председателем палаты Президенту для подписания и опубликования. В противном случае (при отсутствии необходимого числа голосов субъектов Федерации) процедура рассмотрения закона прекращается.

Федеральным законом от 4 марта 1998 г. "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" (далее - Закон о поправках) предусматривается процедура обжалования постановления Совета Федерации о результатах рассмотрения Закона о поправках в Верховный Суд (ст. 11 Закона о поправках). Это право принадлежит Президенту и законодательному (представительному) органу субъекта, которым они могут воспользоваться только в течение семи дней со дня принятия постановления Советом Федерации. Кроме этого, на заявителя, подавшего жалобу в Верховный Суд РФ, ложится обязанность немедленно известить об этом Совет Федерации и Президента страны.

Верховный Суд рассматривает такие споры в соответствии с гражданско-процессуальным законодательством РФ. В этом случае закон о поправках не направляется Президенту РФ для подписания и официального опубликования до вступления в законную силу решения Верховного Суда РФ.

Если Верховным Судом будет установлена необходимость пересмотра постановления Совета Федерации о результатах рассмотрения закона о поправке в субъектах Федерации, Совет Федерации на очередном заседании должен будет повторно рассмотреть данный вопрос по описанной выше процедуре.

Лекция 12. Роль Президента Российской Федерации в законодательном процессе и порядок преодоления возникающих разногласий

Участие Президента в законодательном процессе заключается в следующих действиях:

- а) внесение законопроекта о праве законодательной инициативы;
- б) возможность постоянного участия в процессе законотворчества при обсуждении закона в палатах Федерального Собрания или в согласительных комиссиях;
- в) подписание и обнародование закона в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 107 Конституции России;
- г) отклонение федерального закона (президентское вето) в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции.

Законодательная инициатива Президента и его участие в обсуждении законов в палатах Федерального Собрания уже рассматривались. Здесь речь пойдет о процедуре подписания и обнародования Президентом закона, а также о порядке наложения президентского вето.

Эта стадия законодательного процесса предусмотрена большинством конституций современных государств. Как правило, в зарубежных странах она называется промульгацией закона главой государства: "Промульгация включает несколько элементов: удостоверение закона и того факта, что он принят по данной процедуре, подписание закона, распоряжение о его опубликовании и исполнении" <1>. Только после промульгации закон, как правило, обретает обязательную силу.

<1> Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998.

Глава государства имеет право не подписывать закон - это его право вето ("вето" в переводе с латинского означает "запрещаю"). Понятие "вето Президента" трактуется в юридической литературе как его "право отклонить закон, принятый парламентом, но не вступивший в силу" <1>. Президентское вето в теоретическом плане рассматривается также как один из элементов сдержек и противовесов, необходимых для реализации принципа разделения властей. Практика законотворчества большинства стран показывает, что право вето является мощным средством воздействия исполнительной власти на законодательную. Так, Конгресс США за двухсотлетний период существования смог преодолеть около 3% от общего числа президентских вето <2>. После принятия Конституции в 1993 г. палаты Федерального Собрания РФ преодолели вето не более чем на два десятка федеральных законов.

<1> Конституция РФ: Энциклопедический словарь / Сост. В.А. Туманов, В.Е. Чиркин и др. М., 1997. С. 27.

<2> Парламенты мира. М., 1991. С. 302.

В Российской Федерации подписание и обнародование принятого федерального закона является конституционным полномочием Президента страны. В соответствии с Конституцией после одобрения Советом Федерации федерального закона последний в течение пяти дней направляется Советом Федерации Президенту. Президенту направляются и те принятые

Государственной Думой федеральные законы, которые не были рассмотрены Советом Федерации в четырнадцатидневный срок. Федеральные конституционные законы подлежат обязательному подписанию главой государства (ст. 108 Конституции); Президент не вправе отклонить их как обычные федеральные законы (ч. 3 ст. 107 Конституции).

Согласно ч. 3 ст. 107 Конституции РФ если Президент в течение четырнадцати дней с момента поступления к нему федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией порядке вновь рассматривают данный закон. В этом случае Президент использует свое право отлагательного вето. В Конституции РФ термин "вето" не употребляется. Вместе с тем это право вето предусмотрено ч. 3 ст. 107. При повторном рассмотрении Федеральное Собрание Российской Федерации может согласиться с доводами Президента изменить закон или отказаться от его принятия. Если же Федеральное Собрание настаивает на своем первоначальном решении, оно может преодолеть вето Президента, но для этого нужно квалифицированное большинство голосов, т.е. не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством, не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он в течение семи дней должен быть подписан Президентом РФ и обнародован.

Конституция РФ 1993 г. не указывает перечня оснований для отклонения. Однако Президент, возвращая закон, обосновывает в своем письме причины такого решения, называя мотивы отклонения закона. В случае отклонения федерального закона Президент предлагает свои замечания или предложения, которые могут касаться федерального закона в целом или его отдельных разделов, глав, статей.

В Постановлении Конституционного Суда РФ по делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции РФ от 22 апреля 1996 г. <1> говорится, что отклонение федерального закона Президентом, предусмотренное ч. 3 ст. 107 Конституции, означает принятое в течение четырнадцати дней с момента получения закона решение главы государства об отказе в его подписании (вето) с указанием мотивов такого отказа.

<1> СЗ РФ. 1996. N 18. Ст. 2253.

Анализ практики отклонения федеральных законов Президентом России позволяет выделить следующие основания <1>:

<1> См.: Окуньков Л.А., Рощин В.А. Вето Президента. М., 1999.

вторжение в компетенцию субъектов Федерации;
отступление от конституционных принципов организации государственной власти;
нарушение единства экономического пространства;
несоблюдение конституционных прав и свобод граждан;
нарушение конституционных основ федерализма;
несоответствие основам финансовой политики;
ограничение полномочий Президента и Правительства России;
нарушение прав субъектов законодательной инициативы;
несоблюдение положений Конституции о финансовом обеспечении законопроектов;
нарушение конституционного принципа независимости судей и полномочий судебной власти;
превышение парламентом контрольных полномочий;
вторжение парламента в компетенцию Президента и Правительства как основание отклонения федеральных законов.

Кроме указанных оснований, практика наложения президентского вето позволяет определить следующие правовые дефекты:

слабая юридическая проработка федеральных законов;
противоречия нового закона действующему законодательству;
ненормативность положений закона;
несоответствие федерального закона основным правилам законодательной техники;
отсылочный характер положений федерального закона;
нарушение процедуры рассмотрения закона в последующих чтениях.

В последнее время большое значение при отклонении Президентом РФ федеральных законов имеют и политические причины. В этом случае несогласие Президента проявляется, как правило, в перечислении многочисленных юридико-технических недостатков федерального закона.

Конституция 1993 г. достаточно подробно регламентирует право президентского вето. В Постановлении Конституционного Суда от 6 апреля 1998 г. <1> говорится, что Президент не

наделен правом оценивать конституционность нормативного акта, а может лишь обратиться в Конституционный Суд с запросом. Но при этом акт должен быть подписан Президентом, т.к. в противном случае в соответствии с Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" данный орган не может осуществлять предварительный контроль законов, т.е. до того, как они вступят в силу (пока они не подписаны Президентом и не обнародованы).

<1> СЗ РФ. 1998. N 16. Ст. 1879.

Какую же роль в разрешении спорных вопросов между Президентом и Парламентом играет Конституционный Суд России? В соответствии со ст. 125 Конституции Конституционный Суд по запросам Президента, Совета Федерации, Государственной Думы разрешает дела о соответствии федеральных законов Основному Закону. Признание Конституционным Судом федеральных законов или отдельных их положений неконституционными лишает их юридической силы. Но эти возможности Конституционного Суда для окончательного разрешения спора между заинтересованными сторонами Президент использует не в полную силу. Практика последних лет знает лишь единичные случаи обращений Президента в Конституционный Суд по поводу конституционности законов, хотя серьезные основания для этого были.

Для разрешения проблемы неожиданных оснований отклонения тех или иных федеральных законов необходимо законодательное урегулирование данного вопроса. Отклонение Президентом законов по каким-либо причинам - это только часть конфликта между Президентом и парламентом. Другая сторона конфликта - возвращение Президентом законов без рассмотрения.

Итак, имеет ли Президент право возвращать без рассмотрения федеральный закон, направленный ему на подписание? Сторонники права возвращения главой государства закона парламенту без рассмотрения следующим образом аргументируют свою позицию. Во-первых, Президент - гарант Конституции, причем это конституционное положение не ограничивается каким-то исчерпывающим перечнем полномочий главы государства. Во-вторых, Президент в сфере законодательной деятельности наделен конституционным правом и обязанностью подписывать принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации федеральные законы. Таким образом, если Президент усматривает в процессе принятия или одобрения федерального закона нарушение установленных Конституцией условий и процедур его принятия или одобрения, он как гарант Конституции не может считать такой закон принятым и подписывать его <1>.

<1> См.: Котенков А.А. Актуальные проблемы взаимоотношений Президента и ГД ФС РФ в законодательном процессе (статья вторая) // Государство и право. 1998. N 10.

Противники этого права приводят следующие аргументы.

1. Конституция страны, предоставляя Президенту право вето, не ограничивает круг оснований отклонения законов.

2. Подписание Президентом закона не означает его согласия или несогласия. Подписание закона сформулировано как безусловная обязанность, возникающая после принятия закона парламентом или преодоления вето Президента.

3. Палаты Федерального Собрания РФ имеют конституционное право на самостоятельное решение вопросов внутреннего распорядка своей деятельности (ч. 4 ст. 101 Конституции).

4. Президент РФ обязан соблюдать Конституцию страны. Последняя определяет полномочия главы государства по принципу: разрешено то, что закреплено Конституцией. Если идти по другому пути - разрешено все, что не запрещено, - то нынешнее конституционное регулирование статуса Президента теряет всякий смысл <1>.

<1> См.: Колюшин Е.И. Скрытые полномочия или присвоение власти? // Журнал российского права. 1998. N 7.

По поводу права Президента возвращать законы без рассмотрения Государственная Дума 20 марта 1996 г. приняла Постановление "О некоторых федеральных законах, возвращенных Президентом Российской Федерации без рассмотрения" <1>, в котором говорится о необходимости строго соблюдать требования статьи Конституции, устанавливающей, что Президент подписывает и обнародует федеральный закон либо отклоняет его; возвращения Президентом без рассмотрения федеральных законов в Конституции не предусмотрено.

<1> СЗ РФ. 1996. N 13. Ст. 1290.

Дискуссия отразилась в запросах Государственной Думы, Президента и Совета Федерации в Конституционный Суд РФ, который 22 апреля 1996 г. принял Постановление "По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации" <1>.

<1> СЗ РФ. 1996. N 18. Ст. 2253.

Прежде всего, поскольку были случаи отклонения законов Президентом путем возвращения их без рассмотрения или изложения мотивов, в Постановлении Конституционного Суда ясно сказано, что, поскольку после отклонения предусмотрено повторное рассмотрение Государственной Думой и Советом Федерации отклоненного федерального закона, мотивы принятого Президентом решения "должны быть сообщены обеим палатам Федерального Собрания".

Очень важно следующее положение Постановления Конституционного Суда: из Конституции не следует, что Президент может возвращать в палаты Федерального Собрания федеральные законы, принятые с соблюдением требований Конституции и предусмотренных ею условий и процедур, без рассмотрения, а значит, и без мотивов отклонения. В то же время в случае нарушения установленного Конституцией порядка принятия федерального закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона, Президент вправе, в силу ч. 2 ст. 80 и ч. 1 ст. 107 Конституции, вернуть его в соответствующую палату, указав на конкретные нарушения названных конституционных требований. При этом закон не может считаться принятым федеральным законом по ч. 1 ст. 107 Конституции, а его возвращение в палаты Федерального Собрания - отклонением по ч. 3 ст. 107 Конституции РФ, поскольку установленные Основным Законом требования и предусмотренные им условия и процедуры носят безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса.

Оптимизация взаимоотношений парламента и Президента невозможна лишь путем совершенствования регламентов палат и положений о порядке взаимодействия Президента России с палатами в законотворческом процессе. Эффективность и качество законотворческой работы требуют полноценной правовой базы в виде специального закона о взаимодействии высших органов государственной власти, ускорения прохождения необходимых законодательных процедур, установленных Федеральным законом от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания". Необходимо детально закрепить технико-юридические процедуры законотворчества на всех его этапах, определить роль, права и обязанности каждого участника этого процесса, не нашедшие прямого отражения в нормах Конституции. Это могло бы способствовать устранению коллизий между органами власти и повышению качества законов. Кроме того, необходимо стремиться к сотрудничеству и взаимопониманию, учитывать мнения и предложения всех сторон. И тогда не будет такого явного торможения законодательного процесса, и парламент и Президент действительно будут представлять единую власть, а не противоборствующие стороны.

Помимо проблем, возникающих на различных этапах законодательной деятельности, существует острое противоречие между парламентом и Президентом, заключающееся в соотношении федеральных законов и нормативных актов Президента России.

При отсутствии специального закона единственным источником, регулирующим нормотворческую деятельность Президента, является Конституция. Она устанавливает нормотворческие полномочия главы государства следующим образом: Президент издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории РФ (ст. 90 Конституции); эти указы должны соответствовать Конституции и федеральным законам (ст. 90 Конституции); указы Президента о введении военного и чрезвычайного положений утверждаются Советом Федерации (ст. 102 Конституции).

Конституция страны допускает самостоятельность, а не только строго подзаконное (непосредственно делегированное конкретным законом) регулирование вопросов общественной жизни указом Президента (формулировка ч. 1 ст. 90 радикальным образом отличается от определения нормотворческих полномочий Правительства РФ в ч. 1 ст. 115 Конституции).

Создается возможность вторжения главы государства в компетенцию законодательной власти и возникновения коллизии права. Подмена законов указами и параллелизм указов и законов - существенные элементы в повседневной практике российского законодательства.

Конституционный Суд по запросу Государственной Думы рассмотрел эту ситуацию и установил, что "издание Президентом Российской Федерации указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов, не противоречит Конституции РФ" <1>.

<1> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. N 11-П // СЗ РФ. 1996. N 19. Ст. 2320.

На практике указы не всегда соответствуют законам, их действие не всегда прекращается с изданием законодательного акта. Для обеспечения взаимодействия и выработки единой политики полезно зафиксировать в федеральном законе взаимные обязательства Президента и парламента, обязать Президента информировать парламент о подготовке тех или иных проектов, а палаты Федерального Собрания - рассматривать поступившие проекты в жесткие сроки. Возможность парламента замораживать рассмотрение законопроектов также должна быть оговорена на законодательном уровне.

Итак, сегодня многие нормотворческие вопросы находятся в компетенции и Президента, и Федерального Собрания. Чтобы снять затруднения при проведении в жизнь принципа разделения властей, необходимо достигнуть договоренности: какие полномочия органов государственной власти Российской Федерации в планируемый период должны быть реализованы в форме закона, а какие - регулироваться указами.

Остановимся на процедуре обнародования. Поскольку в Конституции России использовано понятие "обнародование", а действующая правовая база использует понятие "опубликование" (в частности, Федеральный закон от 14 июня 1994 г. "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" <1>), можно сделать вывод об идентичности данных понятий с точки зрения российского законодательства. В научной юридической литературе имеются достаточно аргументированные мнения известных ученых о различиях в этих терминах.

<1> СЗ РФ. 1994. N 8. Ст. 801.

Нужно отметить, что датой принятия федерального закона считается день принятия его Государственной Думой (имеется в виду окончательная редакция закона), а датой принятия федерального конституционного закона - одобрение верхней палатой Федерального Собрания (т.к. из Государственной Думы он поступает в Совет Федерации в качестве законопроекта). И все же, несмотря на видимую законченность законотворческого процесса, участие в нем Президента необходимо, т.к. федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы о поправках к Конституции направляются Президенту не только для подписания, но и для обнародования.

В соответствии со ст. 107 Конституции Президент РФ в течение четырнадцати дней подписывает федеральный закон и обнародует его. Указанная формулировка не позволяет точно определить, все ли 14 дней Президент может "держат" закон на процедуре подписания или 14 дней отведены ему и для подписания, и для опубликования. Поэтому данная норма нуждается в доработке.

Федеральные конституционные и федеральные законы должны быть официально опубликованы в течение семи дней после дня их подписания Президентом РФ. Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в "Парламентской газете", "Российской газете" или Собрании законодательства Российской Федерации.

Федеральные конституционные и федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом РФ.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" данные нормативные акты могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме. Законы могут быть опубликованы и в виде отдельного издания.

По истечении десяти дней после дня их официального опубликования федеральные конституционные и федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации, если самими законами не установлен другой порядок их вступления в силу. Здесь нужно отметить, что далеко не все граждане РФ могут ознакомиться с новым законом не только сразу после его опубликования, но и после его вступления в силу, т.к. не все регионы Российской Федерации получают официальный источник опубликования в течение 10 дней после его обнародования.

Что касается других стран, вопрос о сроке вступления в силу закона решается по-разному. В Аргентине, Финляндии и Индии закон обретает силу незамедлительно с момента его публикации, если иной срок не установлен в тексте закона. На следующий день после опубликования закон

вступает в силу во Франции, через семь дней - в Дании, через 10 - в Бельгии, через 14 - в ФРГ, через 15 - в Италии и через месяц - в Греции и Норвегии. Почти единственным исключением является конституционная регламентация США. Здесь закон вступает в силу с момента его подписания Президентом или преодоления его вето, если только в тексте закона не указан иной срок.

Согласительные процедуры занимают важное место среди процедур законодательного процесса. Они предполагают совместные поиски общего решения при возникших разногласиях. Согласительные процедуры между палатами парламента происходят в определенных случаях: при возникновении разногласий между Государственной Думой и Советом Федерации по поводу закона, принятого Государственной Думой и переданного на рассмотрение Совета Федерации. Эта процедура подробно регулируется в регламентах обеих палат.

Следует отметить, что при отклонении закона Советом Федерации возникшие коллизии могут быть разрешены и без использования согласительных процедур, поскольку создание согласительной комиссии является правом, а не обязанностью палат.

Федеральный закон после отклонения Советом Федерации поступает в Совет Государственной Думы, а затем в ответственный думский комитет, который по итогам рассмотрения может в соответствии со ст. 127 Регламента ГД рекомендовать палате одно из следующих решений:

- а) создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий;
- б) принять федеральный закон в ранее принятой Государственной Думой редакции;
- в) снять федеральный закон с повторного рассмотрения Государственной Думой.

Для преодоления возникших разногласий по поводу федерального закона, принятого Государственной Думой и отклоненного Советом Федерации, по инициативе любой из палат, поддержанной другой палатой, может быть создана согласительная комиссия на паритетных началах.

Постановление одной из палат о создании согласительной комиссии направляется в другую палату, а если необходимо участие в работе комиссии представителей Президента и Правительства - и в эти органы.

Депутаты, не входящие в состав согласительной комиссии, вправе присутствовать на ее заседаниях с правом совещательного голоса. Кроме этого, комиссия вправе при необходимости привлекать работников Правового управления и других подразделений Аппарата Государственной Думы и Аппарата Совета Федерации, приглашать ученых и специалистов в качестве экспертов для содействия в выработке единого текста федерального закона.

Комиссия рассматривает каждое возражение Совета Федерации в отдельности, стремясь выработать единый текст обсуждаемого закона. В соответствии со ст. 129 Регламента ГД она может принять решение об изменении редакции отдельных статей, в отношении которых не имелось возражений верхней палаты, если такое изменение обусловлено новой редакцией закона.

Необходимо отметить, что решения согласительной комиссии принимаются раздельным голосованием депутатов Государственной Думы и Совета Федерации. Решение считается принятым, если за него проголосовали большинство членов каждой делегации. Оно принимается открытым голосованием, но согласительная комиссия может установить и иной порядок голосования.

Все заседания согласительной комиссии стенографируются. По итогам заседания согласительная комиссия составляет протокол и сопоставительную таблицу статей закона, в которые вносятся изменения. Мнения представителя Президента и представителя Правительства России, участвующих в заседании согласительной комиссии с правом совещательного голоса, фиксируются в протоколе отдельно по каждому принятому комиссией решению. После этого все названные выше документы вместе с протоколом согласительной комиссии, в котором фиксируются предложения о преодолении возникших разногласий или обосновывается невозможность преодоления разногласий, данным составом согласительной комиссии передаются в палаты для рассмотрения на ближайших заседаниях.

При повторном рассмотрении федерального закона Государственной Думой обсуждаются только предложения, содержащиеся в протоколе согласительной комиссии. Никакие дополнительные поправки Государственной Думой не рассматриваются.

В случае отклонения хотя бы одного предложения согласительной комиссии Государственная Дума может предложить данной комиссии продолжить работу с учетом поправок, одобренных палатой, для представления согласительной комиссией новых предложений.

В случае принятия Государственной Думой закона в редакции согласительной комиссии он в течение пяти дней направляется на рассмотрение Совета Федерации.

Если Государственная Дума при повторном рассмотрении не приняла обсуждаемый закон в редакции согласительной комиссии и выразила свое несогласие с решением Совета Федерации о его отклонении, то федеральный закон считается принятым, если за него проголосовали не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый в таком порядке

федеральный закон направляется в течение пяти дней Президенту России для подписания и обнародования. Председатель Государственной Думы уведомляет об этом Председателя Совета Федерации.

Если при голосовании в Государственной Думе в соответствии со ст. 132 Регламента предложение о принятии отклоненного Советом Федерации закона не набрало необходимого числа голосов, то рассматриваемый закон считается не принятым. Если протокол согласительной комиссии будет содержать обоснование невозможности преодоления разногласий данным составом комиссии, то в соответствии со ст. 115 Регламента СФ при его рассмотрении на заседании Совета Федерации палата вправе принять одно из следующих решений:

а) изменить предложения Совета Федерации о редакции отдельных положений обсуждаемого федерального закона;

б) изменить состав делегации от Совета Федерации в согласительной комиссии;

в) отказаться от участия в работе согласительной комиссии.

Принятое палатой решение оформляется постановлением, которое в течение пяти дней после его принятия должно быть направлено в Государственную Думу.

Существуют особенности рассмотрения Государственной Думой и Советом Федерации федеральных конституционных законов. В соответствии со ст. 108 Конституции РФ федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством, не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Конституция предусматривает принятие федеральных конституционных законов о вопросах, предусмотренных самим Основным Законом.

На федеральный конституционный закон не распространяется положение ч. 1 ст. 105 Конституции о том, что "федеральные законы принимаются Государственной Думой". В отличие от этого, в Совет Федерации передается не принятый Государственной Думой закон, а одобренный ею проект федерального конституционного закона. Законопроект превращается в принятый федеральный конституционный закон только после того, как он одобрен указанным большинством голосов членов Совета Федерации. Если Совет Федерации отклоняет проект федерального конституционного закона, то возможны те же последствия, которые возникают при отклонении Советом Федерации федерального закона (ст. 105 Конституции), за исключением положения ч. 5 ст. 105 Конституции: Государственная Дума не может преодолеть решение Совета Федерации повторным голосованием.

Следующий вопрос, на котором необходимо остановиться, - повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Президентом. В соответствии со ст. 133 Регламента ГД Президенту России отводится 14 дней, в течение которых он может наложить свое вето. Как и при наложении вето Советом Федерации, рассматриваемый закон передается в ответственный комитет Государственной Думы. Но в данном случае Регламент Думы строго определяет срок рассмотрения мотивов отказа Президента - 10 дней, после чего комитет должен выдать свое заключение и рекомендовать Государственной Думе один из следующих вариантов решения:

а) принять федеральный закон в редакции, предложенной Президентом РФ;

б) согласиться с мотивами решения Президента и снять федеральный закон с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой;

в) принять федеральный закон с учетом предложений Президента;

г) создать специальную комиссию для преодоления возникших разногласий и предложить Президенту (а при необходимости и Совету Федерации) направить своих представителей;

д) одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции.

Если палата принимает решение о проведении обсуждения, то в нем участвуют только представители депутатских объединений, а заключительное слово предоставляется представителю Президента России.

Если обсуждаемый закон в редакции, предложенной Президентом, не набрал большинства голосов, то палата по предложению представителя Президента может принять решение о продолжении работы над указанным законом, начиная с процедуры первого чтения.

Кроме этого, Государственная Дума может принять решение о создании специальной комиссии для выработки согласованной редакции. При принятии такого решения специальная комиссия действует по принципу "Одна сторона - один голос", при этом члены специальной комиссии от Государственной Думы принимают решение большинством голосов. Решение считается принятым, если по каждому предложению Президента стороны пришли к единому мнению. По окончании работы эта комиссия представляет на повторное рассмотрение палаты в согласованной редакции закон, который считается принятым, если за него проголосовали большинство от общего числа депутатов.

На голосование палаты (по предложению ответственного комитета) может быть поставлен вопрос об одобрении федерального закона в редакции, ранее принятой Государственной Думой. Решение принимается большинством (не менее двух третей голосов) от общего числа депутатов

палаты. В этом случае федеральный закон (в ранее принятой редакции) в течение пяти дней направляется Председателем Государственной Думы в верхнюю палату.

При отклонении Президентом федеральных законов Совет Федерации, как и Государственная Дума, рассматривает их повторно по следующей процедуре. Вместе с текстом федерального закона, ранее отклоненного Президентом и затем повторно рассмотренного Государственной Думой, на имя Председателя Совета Федерации, в соответствии со ст. 116 Регламента СФ, поступают следующие документы:

- постановление Государственной Думы о повторном рассмотрении федерального закона;

- письмо Президента России;

- стенограмма заседания Государственной Думы, на котором повторно рассматривался отклоненный Президентом федеральный закон;

- заключение комитета (комитетов) Государственной Думы на письмо Президента страны.

Если при повторном рассмотрении Государственной Думой федерального закона, отклоненного Президентом РФ, он принят в новой редакции, то федеральный закон рассматривается Советом Федерации как вновь принятый.

Нужно отметить, что комитет (комитеты) Совета Федерации, который ранее давал заключение по этому федеральному закону, рассматривает высказанные в письме Президента замечания и сам текст закона, одобренного Государственной Думой при повторном рассмотрении, и дает по нему повторное заключение.

Статья 119 Регламента СФ определяет, что при повторном рассмотрении федерального закона, отклоненного Президентом и одобренного Государственной Думой в ранее принятой редакции, Совет Федерации принимает решение либо поставить на голосование вопрос об одобрении федерального закона в ранее принятой редакции, либо провести обсуждение федерального закона.

В случае недостаточной подготовленности вопроса о рассмотрении федерального закона Совет Федерации вправе принять решение о переносе его рассмотрения на следующее заседание. Это решение принимается большинством голосов от числа членов палаты, принявших участие в голосовании, но не менее чем 46 голосами. Если указанное решение не принято, председательствующий обязан поставить на голосование вопрос об одобрении федерального закона.

В случае принятия решения о переносе рассмотрения закона, отклоненного Президентом РФ и одобренного Государственной Думой в ранее принятой редакции, на следующее заседание Совета Федерации его рассмотрение должно быть завершено на очередном заседании палаты принятием решения об одобрении или отклонении.

При повторном рассмотрении верхней палатой федерального закона он считается одобренным, если решение об этом было принято большинством (не менее двух третей голосов) членов Совета Федерации. В случае отсутствия необходимого числа голосов федеральный закон считается отклоненным.

После этого закон вместе с постановлением Совета Федерации о его одобрении в течение пяти дней направляется Председателем палаты Президенту России для подписания и официального опубликования.

Лекция 13. Механизм реализации парламентских процедур

Классификации и виды парламентских процедур в России

Парламентские процедуры уже подвергались классификации. Так, можно классифицировать парламентские процедуры в зависимости от вопросов, по которым парламент уполномочен принимать решения <1>.

<1> См.: Ковачев Д.А. Парламентская процедура: понятие, виды, регламентация (на опыте зарубежных государств) // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1994. N 4. С. 192.

Таким образом, представляется, что можно выделить две группы парламентских процедур:

- а) осуществление полномочий парламента как представительного и законодательного органа, а именно процедуры, используемые:

- при представительстве нации;

- при политическом волеобразовании;

- при законотворчестве;

- при взаимоотношениях с органами государственной власти федерального и регионального уровня;

- при решении вопросов, касающихся формирования иных органов государства;

- при выполнении контрольных функций;

при решении вопросов, касающихся общественно-экономического устройства и финансов, безопасности и обороны государства, правового статуса граждан, их организаций и объединений, внешних сношений;

б) менее многочисленная, но весьма важная группа парламентских процедур, поскольку именно с использованием этих процедур парламент осуществляет все свои полномочия, - процедура, используемая при решении вопросов, касающихся формирования собственной организации и деятельности.

В свою очередь, законодательные функции могут быть подразделены по различным основаниям. Этими же основаниями можно воспользоваться для классификации парламентских процедур осуществления парламентских полномочий. Например, некоторые авторы <1> выделяют два вида законодательных функций в зависимости от предмета регулирования:

<1> См.: Мндоянц С.А., Салмин А.М. Парламентаризм в России. Федеральное Собрание в 1993 - 1995 гг. М., 1996. С. 52.

а) законодательная деятельность Федерального Собрания в области государственного, гражданского и уголовного права и международных отношений (законодательное регулирование федерализма и местного самоуправления, законодательство в области национальных отношений, регулирование государственного строительства, права человека и гражданское общество, законодательство в области безопасности и международных отношений, регулирование гражданских отношений);

б) законодательные механизмы формирования социально-экономической политики (механизмы государственного регулирования экономики, государственный протекционизм на отечественных рынках, развитие предпринимательства и формирование нового хозяйственного устройства, законодательное регулирование социальной сферы).

Возможно подразделение законодательных функций палат парламентов по объекту принятия:

- конституции;
- конституционных законов;
- органических законов;
- текущих законов;
- подзаконных актов.

Последние могут быть подразделены на процедуры принятия регламента высшего представительного органа, постановлений (резолюций), издания деклараций, обращений и т.д. <1>.

<1> См.: Ковачев Д.А. Указ. соч.; Ковачев Д.А. Парламентская процедура: понятие и виды // Очерки конституционного права иностранных государств: Учеб. и науч.-практ. пособие. М.: Спарк, 1999. С. 177 - 183.

Для России на федеральном уровне при помощи упомянутой классификации можно выделить следующие парламентские процедуры принятия:

- поправок, вносимых в Конституцию РФ;
- федеральных конституционных законов;
- федеральных законов;
- актов палат Федерального Собрания РФ.

На уровне субъектов РФ возможно выделение следующих парламентских процедур принятия:

- конституций (уставов) субъектов РФ;
- законов об изменении конституций (уставов) субъектов Федерации;
- конституционных законов;
- законов субъектов РФ;
- подзаконных актов парламентов и их палат.

Один из вариантов классификации законодательных полномочий парламента - полномочия на различных стадиях законодательного процесса. На этом основании правомерно выделение парламентских процедур в законодательном процессе в Российской Федерации на следующих основных и дополнительных стадиях:

- а) основные стадии - парламентские процедуры:
 - на стадии инициирования;
 - предварительного рассмотрения;
 - на стадии принятия;
- б) дополнительные стадии - парламентские процедуры на стадии:
 - согласования законопроекта, отклоненного Советом Федерации РФ;

согласования (преодоления вето Президента) Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ законопроекта, отклоненного Президентом РФ;
согласования субъектами РФ закона о поправках в Конституцию РФ.
В работах И.М. Степанова и Т.Я. Хабриевой предлагается классифицировать парламентские процедуры по числу и разнообразию участников:
внутрипарламентские отношения (законодательные, контрольные, организационные);
межинституциональные (Президент - парламент - Правительство - судебная власть);
федеративно-институциональные (Федеральное Собрание - парламентские институты субъектов Федерации, местное самоуправление);
процедуры в сфере отношений публично-правовой ответственности (парламент - избирательный корпус, электорат) <1>.

<1> См.: Степанов И.М., Хабриева Т.Я. Парламентское право России. М., 1999. С. 14.

Применительно к классификации парламентских процедур в России, используя основание, предложенное И.М. Степановым и Т.Я. Хабриевой, по числу и разнообразию участников парламентских процедур выделить:

- а) первую группу процедур деятельности только парламента, включая в нее процедуры:
деятельности всего парламента;
деятельности палат парламента (при двухпалатном парламенте);
совместной деятельности палат парламента;
деятельности части парламента (комитетов, комиссий, депутатских групп);
- б) вторую группу процедур межинституционального характера, включая в нее процедуры:
совместной деятельности парламента, Президента, Правительства РФ и органов судебной власти;
взаимодействия Федерального Собрания РФ, органов власти субъектов Федерации, местное самоуправление;
в сфере отношений публично-правовой ответственности (парламент - избирательный корпус, электорат);
взаимодействия Федерального Собрания РФ с парламентами других стран, международными организациями;
взаимодействия Федерального Собрания РФ с юридическими лицами - резидентами (СМИ, общественные объединения и т.д.).

На основе формы закрепления предлагается <1> выделить следующие полномочия парламента:

<1> См.: Булаков О.Н. Парламентское право. М., 2002; Булаков О.Н. Парламентское право Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2004.

конституционные полномочия (например, утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения; п. "в" ч. 1 ст. 102 Конституции);

законодательные полномочия, нашедшие отражение в развернутой системе федеральных законов (например, назначение Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания РФ Центральной избирательной комиссии в соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации");

регламентные полномочия, выраженные в регламентах палат (право парламентского запроса Совета Федерации; ст. 81).

Применительно к классификации парламентских процедур в России, используя основание, предложенное О.Н. Булаковым по форме закрепления, можно выделить два вида парламентских процедур в России:

основные, первичные, т.е. закрепленные в Конституции РФ (заседание палат, деятельность комитетов и комиссий, парламентские слушания, Председатели палат, законодательный процесс), в конституциях (уставах) субъектов РФ;

производные, вторичные, закрепленные в законодательстве и регламентах (депутатские вопросы и парламентские запросы, круглые столы, деятельность специальных органов и т.д.).

По направлениям деятельности функции парламента подразделяют на две группы - внутригосударственные и внешние государственные функции. При выполнении обеих функций может осуществляться законодательная, финансовая, контрольная, церемониальная деятельность, деятельность по формированию различных государственных органов и по принятию одноразовых ненормативных актов <1>.

<1> См.: Булаков О.Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. СПб., 2003.

Реализация первичных парламентских процедур

Применительно к классификации парламентских процедур в России и используя в качестве основания форму закрепления, можем выделить два вида парламентских процедур в России.

Рассмотрим первичные, т.е. закрепленные в Конституции РФ, в конституциях (уставах) субъектов Федерации процедуры: заседание палат, деятельность комитетов и комиссий, парламентские слушания, законодательные процедуры и процедуры формирования органов и должностных лиц.

Палаты Федерального Собрания РФ работают на постоянной основе. В соответствии с Конституцией России Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. Однако палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента и Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств. Однако акта, регулирующего процедуру совместных собраний, нет, что следует восполнить. Это следует из практики совместных собраний палат, из того, что в субъектах Федерации аналогичные акты приняты.

На федеральном уровне первичные процедуры в палатах парламента, помимо Конституции, закреплены регламентами и несколько отличаются друг от друга, например, процедурой формирования, количественным составом комитетов (комиссий) и членов этих комитетов и комиссий.

Согласно Конституции РФ (ст. 101), регламентам палат структура палат Федерального Собрания схожа: комитеты, комиссии, председатели палат и их заместители. Однако в силу различий в порядке формирования структура Государственной Думы несколько отлична от структуры Совета Федерации, что вызывает и некоторые отличия в процедурах деятельности.

Конституция закрепляет открытый характер проведения заседаний, однако делает оговорку: палаты вправе проводить закрытые заседания в случаях, предусмотренных регламентом (ст. 100 Конституции). Регламент Совета Федерации закрепляет право внести предложения о проведении закрытого заседания за Президентом и Председателем Правительства России; лицом, руководящим заседанием палаты, комитетом Совета Федерации и его членами, численностью не менее десяти.

Открытые заседания проводятся на гласной основе и освещаются средствами массовой информации, на них вправе присутствовать Президент (или его представитель) и депутаты Государственной Думы. По решению Совета Федерации на открытое заседание могут приглашаться представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, независимые эксперты и другие специалисты. На закрытых заседаниях имеют право присутствовать Президент РФ, Председатель Правительства, Председатели Судов - Верховного, Конституционного, Высшего Арбитражного - и Генеральный прокурор.

Заседания Совета Федерации проводятся на принципах коллективного свободного обсуждения и решения вопросов. Вопросы, рассматриваемые на очередном заседании, могут предлагать члены Совета Федерации, комитеты и комиссии, Председатель палаты и его заместители. Решения Совета Федерации принимаются на его заседаниях тайным или открытым голосованием.

Процедуры проведения парламентских слушаний в Государственной Думе аналогичны группе процедур, регламентирующих проведение таких же мероприятий в Совете Федерации. Слушания проводятся в дни и время, которые определены Советом Государственной Думы. На парламентских слушаниях депутаты Государственной Думы и приглашенные могут обсуждать законопроекты, требующие публичного обсуждения. Различаются открытые и закрытые парламентские слушания.

Аналогичные группы основных парламентских процедур есть и в субъектах РФ, где, помимо конституции, устава, регламентов, как уже упоминалось, парламентские процедуры закреплены специальными актами.

О процедурах избрания на должность, деятельности и освобождении от должности председателя представительного органа парламента субъектов Федерации специальных актов не принято. Эти процедуры закрепляются регламентами парламентов.

Председатель представительного органа парламента субъектов Федерации избирается на должность из депутатов парламента тайным голосованием с использованием бюллетеней или электронной системы. Депутат считается избранным председателем, если за него проголосовали более половины установленного числа депутатов. При этом каждый депутат может голосовать только за одного кандидата. Если на должность председателя было выдвинуто более двух кандидатов и ни один из них не набрал требуемого для избрания числа голосов, проводится второй тур голосования по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов. Если два или более кандидата набрали равное число голосов с последним кандидатом, включенным в список для повторного голосования, то в бюллетень вносятся все эти кандидатуры.

Решение об освобождении председателя от должности принимается при тайном голосовании с использованием бюллетеней или электронной системы. Решение об освобождении председателя от должности принимается тем же числом голосов и оформляется в том же порядке, что и при избрании председателя на должность. Вопрос о добровольном сложении полномочий председателем на основании его личного заявления включается в повестку дня заседания без голосования и рассматривается в любое время на данном заседании. Решение об освобождении от должности председателя в случае его добровольной отставки может быть принято открытым голосованием.

Процедуры проведения заседаний также регулируются регламентами парламентов, они довольно однотипны. Заседания бывают открытыми и закрытыми. Устанавливается кворум состоявшегося заседания и кворум для принятия решения на заседании.

Актами, регулирующими процедуру деятельности специальных органов парламента, являются специальные законы о комитетах и комиссиях. Это, например, Закон Сахалинской области "О комиссиях Сахалинской областной Думы" <1>, Закон Омской области "О комитетах (комиссиях) Законодательного Собрания Омской области" <2>. В соответствии с Законом Омской области "О Законодательном Собрании Омской области" из числа депутатов Законодательного Собрания формируются комитеты (комиссии) для ведения законопроектной работы, подготовки и рассмотрения вопросов, отнесенных к компетенции Законодательного Собрания, а также для осуществления последним контрольной деятельности.

<1> Закон Сахалинской области от 11 ноября 1994 г. "О комиссиях Сахалинской областной Думы" с изм. от 21.10.1997 // Губернские ведомости. 1994. N 49(155); 1997. N 84, 85(440, 441).

<2> Закон Омской области "О комитетах (комиссиях) Законодательного Собрания Омской области" (в ред. Закона Омской области от 03.07.2002 N 385-ОЗ) // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2002. N 2(31). Ст. 1694.

Комитеты (комиссии) являются постоянно действующими основными структурными подразделениями Законодательного Собрания и ему подотчетны. Свою работу ведут на основе законности, гласности, инициативности, профессионализма в рассмотрении вопросов, отнесенных к их ведению.

Депутат Законодательного Собрания может быть избран не более чем в два комитета (комиссии).

Законодательное Собрание Омской области вправе расформировывать созданные и образовывать новые комитеты (комиссии), изменять их состав и наименование. Персональный состав комитетов (комиссий) формируется на основе свободного волеизъявления депутатов, желающих в них работать, и избирается открытым голосованием. В состав комитетов (комиссий) не могут быть избраны Председатель Законодательного Собрания Омской области и его заместитель (заместители).

Законодательное Собрание Омской области вправе в пределах своей компетенции создавать временные депутатские комиссии и наделять их необходимыми полномочиями. Функции, полномочия, структура временных комиссий, а также порядок их деятельности устанавливаются Законодательным Собранием. Завершив работу, временная комиссия представляет Законодательному Собранию доклад по существу вопроса, в связи с которым она была создана, по которому Законодательное Собрание принимает постановление. Временная комиссия прекращает свою деятельность после выполнения поставленных перед нею задач по решению Законодательного Собрания. Последнее вправе по своей инициативе прекратить работу временной комиссии в любое время.

Комиссии Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея формируются из числа депутатов Государственного Совета этой республики.

Государственный Совет - Хасэ Республики Адыгея образует:

мандатную комиссию;

комиссию для проверки данных о событиях и должностных лицах;

счетную комиссию;

другие комиссии.

Задачи комиссии, срок ее деятельности, полномочия и состав определяются постановлением Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея.

Существует еще один вид комиссий - совместные с другими органами, создаваемые для решения определенных вопросов. Процедура их деятельности, безусловно, также является предметом исследования.

В соответствии с Уставом (Основным Законом) Орловской области и Законом Орловской области "Об Орловском областном Совете народных депутатов" принят специальный закон, регулирующий публичные депутатские слушания, - Закон Орловской области от 15 января 2002 г. "О публичных депутатских слушаниях в Орловском областном Совете народных депутатов" <1>.

<1> Закон Орловской области от 15 января 2002 г. N 240-ОЗ "О публичных депутатских слушаниях в Орловском областном Совете народных депутатов" // Орловская правда. 2002. 18 января.

В пределах своей компетенции Орловский областной Совет народных депутатов проводит публичные депутатские слушания, на которых могут обсуждаться любые вопросы, представляющие общественную, социальную, экономическую значимость, а также проекты нормативных правовых актов Орловской области.

Публичные депутатские слушания организуются и проводятся по инициативе Президиума и комитетов Орловского областного Совета народных депутатов. Организация и проведение публичных депутатских слушаний возлагаются на комитет и на аппарат Орловского областного Совета народных депутатов.

Сообщения о теме, времени и месте проведения публичных депутатских слушаний передаются средствам массовой информации не позднее чем за десять дней до начала их проведения. Состав лиц, приглашенных на публичные депутатские слушания, определяет комитет Орловского областного Совета народных депутатов, организующий слушания.

Публичные депутатские слушания, как правило, открыты для представителей средств массовой информации и общественности. По решению комитета, организующего слушания, могут быть приглашены представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и другие специалисты для представления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым Орловским областным Советом народных депутатов законопроектам и иным вопросам.

Публичные депутатские слушания начинаются кратким вступительным словом председательствующего, который информирует о существе обсуждаемого вопроса, его значимости, порядке проведения слушаний, составе приглашенных лиц.

Все приглашенные лица выступают на слушаниях только с разрешения председательствующего, они не вправе вмешиваться в ход публичных депутатских слушаний, прерывать их репликами, аплодисментами. При необходимости председательствующий может удалить нарушителей из зала.

В результате публичных депутатских слушаний могут приниматься рекомендации по обсуждаемому вопросу путем одобрения большинством участвующих в слушаниях депутатов Орловского областного Совета народных депутатов. Рекомендации, ставшие итогом слушаний, рассматриваются Орловским областным Советом народных депутатов и могут служить основанием для принятия нормативных правовых актов Орловской области.

Публичные депутатские слушания протоколируются и стенографируются. Протокол публичных депутатских слушаний подписывает председательствующий. Рекомендации открытых депутатских слушаний могут публиковаться в печати.

В некоторых субъектах РФ - Республике Башкортостан, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Карелии, Республике Саха (Якутии), Чеченской Республике, Республике Адыгея и Свердловской области - были сформированы двухпалатные законодательные (представительные) органы государственной власти.

Безусловно, именно в этих субъектах парламентские процедуры отличаются от всех иных процедур субъектов Федерации. Речь идет о совместных заседаниях палат двухпалатного парламента субъекта Федерации.

Регламент совместного заседания палат Законодательного Собрания Свердловской области является правовым актом, определяющим:

- а) порядок подготовки, внесения и рассмотрения вопросов на совместном заседании палат Законодательного Собрания Свердловской области;
- б) порядок голосования;
- в) иные вопросы организации совместного заседания палат Законодательного Собрания.

Если порядок рассмотрения отдельных вопросов на совместном заседании палат Законодательного Собрания Свердловской области не урегулирован регламентом совместного заседания палат Законодательного Собрания либо урегулирован не полностью, он определяется на совместном заседании палат Собрания, на котором рассматривается тот или иной вопрос, применительно к конкретному случаю.

Проект повестки дня совместного заседания палат Законодательного Собрания формируется совместно Председателем областной Думы и Председателем палаты представителей на основании предложений, внесенных Губернатором, Правительством Свердловской области (далее - Правительство области), депутатами палат Законодательного Собрания.

В проект повестки дня совместного заседания палат Законодательного Собрания вносятся вопросы:

а) послания и доклады Губернатора и Правительства области;
б) ежегодный отчет Уполномоченного по правам человека Свердловской области;
в) послания и доклады Уставного суда Свердловской области;
г) иные вопросы в соответствии с Уставом Свердловской области, областными законами и федеральным законодательством.

Предложения по повестке дня могут вноситься органами местного самоуправления, областными органами общественных объединений.

Все материалы передаются для изучения Председателем областной Думы и Председателем палаты представителей в соответствующие комитеты либо комиссии. Участие депутатов в совместном заседании палат обязательно. Председательствуют на совместных заседаниях палат Законодательного Собрания поочередно председатели обеих палат.

На время проведения совместного заседания палат Законодательного Собрания избирается открытым голосованием большинством голосов присутствующих на совместном заседании депутатов каждой палаты Законодательного Собрания секретариат совместного заседания в порядке очередности в составе руководителя секретариата и его членов.

Депутат может выступить по одному и тому же вопросу не более двух раз. Передачи прав на выступление другому лицу не допускается. Каждый депутат имеет право задать вопрос. Слово для вопроса докладчику предоставляет председательствующий по окончании доклада. Справки по обсуждаемому вопросу оглашаются немедленно. Прекращение прений производится по совместному решению палат Законодательного Собрания, принимаемому открытым голосованием большинством от установленного численного состава депутатов каждой из палат.

Совместные решения палат Законодательного Собрания принимаются открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным.

Итак, отметим унифицированность в наличии групп и содержании основных парламентских процедур как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ.

Реализация вторичных парламентских процедур

На федеральном уровне, в Совете Федерации, в Государственной Думе Федерального Собрания РФ согласно регламентам палат структура палат Федерального Собрания имеет, в силу различий в порядке формирования и полномочий, различные органы, должностные лица и, следовательно, разные процедуры деятельности.

Помимо основной формы работы Совета Федерации - заседания палаты, существуют иные заседания, предусмотренные регламентом палаты: заседания Совета палаты, комитетов и комиссий Совета Федерации. Предусмотрены процедуры проведения Дней Совета Федерации Федерального Собрания в субъектах РФ, работы членов Совета Федерации в субъектах Федерации.

Регламентом Совета Федерации закреплены парламентские процедуры "правительственного часа", предусмотрены парламентские процедуры такой формы работы палаты, как парламентский запрос.

Регламентом Совета Федерации установлены и парламентские процедуры парламентских слушаний, по итогам которых могут быть приняты рекомендации и иные документы. Последние утверждаются комитетом (комиссией) палаты, ответственным за подготовку проведения парламентских слушаний, либо Советом палаты, либо палатой.

По решению Председателя Совета Федерации, Совета палаты, комитетов, комиссий Совета Федерации в Совете Федерации могут проводиться круглые столы и иные мероприятия, связанные с законодательной деятельностью Совета Федерации.

В Совете Федерации могут проходить пресс-конференции Председателя Совета Федерации, его первого заместителя и заместителей, председателей и заместителей председателей комитетов, комиссий Совета Федерации, членов Совета Федерации. Порядок проведения пресс-конференций в Совете Федерации устанавливает Председатель Совета Федерации.

С целью взаимодействия с региональными (межрегиональными) и парламентскими ассоциациями субъектов РФ, ассоциациями и союзами муниципальных образований Председатель Совета Федерации, Совет палаты могут создавать координирующие и совещательные советы с участием представителей указанных ассоциаций и союзов.

По решению Председателя Совета Федерации и Совета палаты в субъектах Федерации могут проводиться Дни Совета Федерации. Порядок их проведения устанавливается Председателем Совета Федерации по согласованию с Советом палаты и законодательным (представительным) и исполнительными органами государственной власти субъекта Федерации.

В Государственной Думе вторичные парламентские процедуры несколько иные, хотя кардинальной противоположностью их не назовешь.

Это, например, парламентские процедуры создания и деятельности Совета Государственной Думы, который создается для предварительной подготовки и рассмотрения организационных

вопросов деятельности палаты. В состав Совета Государственной Думы входят ее Председатель, руководители депутатских объединений с правом решающего голоса. В работе Совета Государственной Думы участвуют с правом совещательного голоса заместители Председателя Государственной Думы и председатели комитетов Думы.

Деятельность Государственной Думы основана на принципах политического многообразия и многопартийности. Для совместной деятельности и выражения единой позиции в вопросах, рассматриваемых Государственной Думой, депутаты образуют депутатские объединения - фракции и группы, которые обладают равными правами. Депутатское объединение, сформированное на основе избирательного объединения, прошедшего в Государственную Думу по федеральному избирательному округу, а также из депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам и пожелавших участвовать в работе данного депутатского объединения, именуется фракцией и подлежит регистрации независимо от числа ее членов.

Депутаты Государственной Думы, не вошедшие во фракции, вправе образовывать депутатские группы. Регистрации подлежат депутатские группы численностью не менее 35 депутатов Государственной Думы.

Депутаты Государственной Думы, не вошедшие ни в одно из депутатских объединений при их регистрации либо выбывшие из депутатского объединения, в дальнейшем могут войти в любое из них при согласии депутатского объединения.

Таким образом, парламентские процедуры формирования и деятельности депутатских объединений - это отличная от набора парламентских процедур в Совете Федерации группа.

Регламентом Государственной Думы предусмотрены парламентские процедуры "правительственного часа". Каждую среду на заседании Государственной Думы, как правило, проводится "правительственный час", на котором заслушиваются не более двух приглашенных.

Государственная Дума вправе направить парламентский запрос, проект которого рассматривается палатой. Таким образом, группа парламентских процедур, регламентирующая парламентский запрос, нова, в отличие от процедур деятельности Совета Федерации.

Процедуры деятельности Совета Государственной Думы в основном аналогичны процедурам деятельности Совета палаты Совета Федерации. Очередные заседания Совета Государственной Думы проходят по вторникам, за исключением дней работы депутатов в избирательных округах.

Регламентом Государственной Думы закреплена группа парламентских процедур, посвященных работе депутата с избирателями. Депутат отвечает на письма избирателей, изучает поступившие от них предложения и жалобы, ведет прием в своем избирательном округе или в регионе, определенном ему депутатским объединением; может принимать избирателей и в Приемной Государственной Думы. Каждая последняя неделя месяца во время сессии предназначается для работы депутатов с избирателями.

В Регламенте Государственной Думы установлены различные парламентские процедуры для решения вопросов, отнесенных к ее ведению. Например, второй раздел Регламента Государственной Думы регулирует общий порядок работы Думы, в четвертом разделе установлен порядок рассмотрения вопросов, отнесенных к ее ведению. Отдельные процедуры установлены для дачи согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства, рассмотрение вопросов, связанных с доверием Правительству, назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в РФ, Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов.

Таким образом, при сравнении парламентских процедур палат федерального парламента выявляются и сходные группы процедур, и характерные только для одной из палат.

Аналогичные парламентские процедуры наблюдаются и в законодательстве субъектов РФ.

Как правило, в представительных органах субъектов РФ создаются коллегиальные органы для предварительной подготовки организационных решений о деятельности парламента: Президиум Совета Республики Адыгея, Совета Думы Смоленской областной Думы, Консультативный совет Законодательного Собрания Пермской области. В Ивановской и Московской областях аналогичного органа не создано.

Президиум Совета Республики (далее - Президиум) является совещательным органом и создается для предварительной подготовки организационных решений о деятельности Совета Республики. В него входят Председатель Совета Республики, его заместитель, председатели комитетов Совета Республики. На заседаниях Президиума председательствуют Председатель Совета Республики или его заместитель.

Совет Думы Смоленской областной Думы также создается для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности Думы и является коллегиальным органом, однако, в отличие от Президиума Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея, не является совещательным органом.

Заседания Совета Думы Смоленской областной Думы созывает Председатель Думы (его заместитель) не позднее семи дней до заседания. Подготовленные документы представляются комитетами Думы в Совет Думы не позднее двух дней до заседания Совета Думы.

Совет Думы:

- формирует проекты программы законопроектной работы Думы;
- разрабатывает проект календаря рассмотрения Думой вопросов на очередной месяц с указанием тематических блоков;
- принимает решение о проведении депутатских слушаний;
- вправе принимать решения о награждении Почетной грамотой Смоленской областной Думы и Почетной грамотой администрации Смоленской области и Смоленской областной Думы в период между заседаниями Думы;
- решает иные вопросы организации работы Думы в соответствии с Регламентом и постановлениями Думы.

Консультативный совет Законодательного Собрания Пермской области создан для координации работы комитетов и комиссий и оказания помощи председателю в организации деятельности Законодательного Собрания решением Законодательного Собрания на срок его полномочий.

Следующая группа парламентских процедур - процедуры, связанные с деятельностью депутатских объединений. Депутатскими объединениями Смоленской области являются депутатские группы (фракции), образуемые на добровольной основе депутатами Думы по принципу принадлежности к избирательному объединению (блоку), по территориальному или иным принципам. Депутатское объединение Смоленской области подлежит регистрации. Депутатская группа (фракция) считается депутатским объединением, если ее численность составляет не менее 1/5 от установленного числа депутатов Думы. Если численность депутатского объединения менее установленной численности, то регистрация депутатского объединения отменяется решением Комиссии Думы по Регламенту.

Депутаты Думы, не вошедшие ни в одно из депутатских объединений при регистрации депутатского объединения либо выбывшие из депутатского объединения, в дальнейшем могут войти в любое из них при согласии депутатского объединения. Председатель Думы и его заместители не вправе входить в депутатские объединения.

Незарегистрированные объединения депутатов Думы не пользуются правами депутатского объединения.

Внутреннюю деятельность депутатские объединения организуют самостоятельно; они информируют Председателя и Совет Думы о своих решениях, направляя выписки из протоколов своих заседаний.

Депутатские объединения имеют право выступать с содокладами по вопросам повестки дня заседания Думы, участвовать в прениях, включать своих представителей во временные депутатские комиссии, в том числе согласительные.

Депутатскими объединениями Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея являются фракции и депутатские группы; создаются для выработки единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственным Советом - Хасэ Республики Адыгея; формируются по территориальному, профессиональному или иному неполитическому признаку. Фракции создаются по политическому признаку. Депутаты, не вошедшие во фракции, вправе образовать депутатские группы численностью не менее пяти депутатов Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея.

Фракции и депутатские группы обладают равными правами. Незарегистрированные объединения депутатов Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея не пользуются правами фракции, депутатской группы. Депутат вправе состоять только в одном депутатском объединении, внутреннюю деятельность которого они организуют самостоятельно.

Создание фракции, депутатской группы Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея оформляется протоколом собрания объединения. В протоколе указываются задачи объединения, его численность, фамилии депутатов-координаторов, уполномоченных представлять интересы фракций и депутатских групп. К протоколу прилагается список депутатов, входящих во фракцию или депутатскую группу, с личной подписью каждого. Фракции и депутатские группы не могут иметь одинакового названия, они могут прекратить свое существование путем самороспуска, о чем письменно уведомляют Президиум Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея. Президиум предоставляет Государственному Совету - Хасэ Республики Адыгея, средствам массовой информации сведения о составе фракций и депутатских групп. Депутатские объединения информируют Председателя и Президиум Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея о своих предложениях, касающихся повестки дня сессии.

Депутатскими объединениями Совета представителей Республики Адыгея являются фракции и депутатские группы; их численность должна быть не менее пяти депутатов.

Депутатские объединения создаются для выработки единой позиции по вопросам, рассматриваемым Советом представителей.

Фракции создаются по политическому признаку, депутатские группы - по территориальному, профессиональному или иному неполитическому признаку. Создание фракции и депутатской группы оформляется протоколом собрания депутатского объединения.

Следующая группа парламентских процедур связана с "правительственным часом".

На сессии Совета представителей Республики Адыгея может проводиться "правительственный час" для ответов членов Кабинета Министров Республики Адыгея на вопросы депутатов Совета представителей. При этом заслушиваются не более трех членов Кабинета Министров Республики Адыгея. Письменные предложения депутатов Совета представителей о приглашении членов Кабинета Министров Республики Адыгея и вопросы к ним рассматривает Председатель Совета представителей. Решение, принимаемое Председателем Совета представителей, направляется в Кабинет Министров Республики Адыгея не позднее трех дней до проведения "правительственного часа".

Члену Кабинета Министров Республики Адыгея для ответа на вопрос депутата Совета представителей предоставляется не более пятнадцати минут. Депутату, предварительно задавшему письменный вопрос, после ответа предоставляется возможность задать один уточняющий устный вопрос и выступить в течение не более пяти минут по существу поставленного им письменного вопроса. После получения ответа на уточняющий устный вопрос и выступления депутата, задавшего вопрос, депутаты вправе в пределах отведенного на обсуждаемый вопрос времени задать члену Кабинета Министров Республики Адыгея интересующие их вопросы <1>.

<1> Если приглашенный на "правительственный час" член Кабинета Министров Республики Адыгея не имеет возможности прибыть на заседание Совета представителей, он вправе направить своего официального представителя.

Группа парламентских процедур, связанных с внесением депутатских запросов

Эти парламентские процедуры регулируются не только регламентами парламентов, но и специальными актами, например: Законом Санкт-Петербурга от 11 июля 1997 г. N 132-42 "О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов" (в ред. от 29 декабря 2000 г.) <1>, Законом Сахалинской области от 13 февраля 1998 г. N 56 "О депутатском запросе" <2>, Законом города Москвы от 22 ноября 1995 г. "О порядке внесения и рассмотрения депутатского запроса" (в ред. от 4 апреля 2001 г.) <3>.

<1> Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1997. N 9.

<2> Губернские ведомости. 1998. N 20 - 22(485 - 487).

<3> Тверская, 13. 2001. N 19.

Депутатский запрос, согласно Закону г. Москвы, - особая форма обращения депутатов (групп депутатов) Московской городской Думы о предоставлении информации по кругу вопросов, входящих в компетенцию запрашиваемых государственных органов, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц.

Депутатский запрос может быть направлен в адрес:

государственных органов, действующих на территории г. Москвы, или их должностных лиц;

органов и должностных лиц исполнительной власти г. Москвы;

предприятий, учреждений, организаций и их руководителей;

общественных объединений и их руководящих органов;

органов местного самоуправления, действующих на территории г. Москвы.

Ответ на депутатский запрос должен быть подписан полномочным лицом. Письменный ответ доводится до сведения всех депутатов Московской городской Думы.

Группа парламентских процедур, связанных с работой депутатов с избирателями

Депутат представительного органа обязан принимать меры к обеспечению прав, свобод и законных интересов избирателей, регулярно вести прием граждан, рассматривать поступившие от них предложения и жалобы, в пределах своих полномочий способствовать правильному и своевременному решению содержащихся в них вопросов, изучать общественное мнение и при необходимости вносить предложения в органы государственной власти и местного самоуправления, выезжать в свой избирательный округ или на территорию для встречи с избирателями.

Формой работы депутатов с избирателями является прежде всего рассмотрение поступивших предложений, заявлений и жалоб избирателей, по которым депутаты обязаны принимать меры, предусмотренные законодательством о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан.

Процедуры рассмотрения обращений регулируются наравне с регламентами парламентов, специальными актами о статусе депутатов представительного органа и законами об обращениях. Следует отметить, что законодательство субъектов объединяет регулирование механизма обращений в органы государственной власти и местного самоуправления. В законодательстве субъектов институт обращений рассматривается в основном как субъективное право граждан на обращения в органы власти на территории субъектов и к должностным лицам указанных органов в связи с требованием признания, соблюдения, защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Группа парламентских процедур, связанных с исполнением депутатами наказов избирателей

Эта группа закреплена регламентами, законами о статусе парламентариев и специальными законами. Примерами специальных законов могут служить Закон Тюменской области о наказах избирателей, Закон Челябинской области <1>, Закон Пензенской области <2>. Некоторые субъекты, такие, как, например, Новосибирская область, регулируют процедуру наказов Законом от 17 сентября 2003 г. "О наказах избирателей и обращениях граждан" <3>, совмещая, таким образом, институт обращений и наказов как формы народовластия при осуществлении государственной и местной власти.

<1> Закон Челябинской области от 10 января 2000 г. N 101-ЗО "О наказах избирателей депутатам Законодательного Собрания Челябинской области и Губернатору Челябинской области" // Ведомости Законодательного Собрания Челябинской области. 1999. N 4.

<2> Закон Пензенской области от 3 июня 2003 г. N 475-ЗПО "О наказах избирателей" // Ведомости ЗС Пензенской области. 2003. N 9 (ч. 1). Ст. 206.

<3> Сборник нормативных правовых актов Новосибирского областного Совета депутатов. 2003. Ч. 6(11). Ст. 112.

Законы о наказах избирателей представительным органам и выборным должностным лицам местного самоуправления и государственным органам приняты в таких субъектах РФ, как Воронежская <1>, Пензенская <2> области. Вопрос о наказах - это, по существу, вопрос о связи депутата с избирателями. Механизм осуществления этой формы народовластия и субъективного права должен содержать порядок внесения, принятия, учета, систематизации выполнения наказов избирателей, а также контроля над их выполнением.

<1> Закон Воронежской области от 22 июля 2003 г. N 41-ОЗ "О наказах избирателей" // Коммуна. 2003. N 118.

<2> Закон Пензенской области от 3 июня 2003 г. N 475-ЗПО "О наказах избирателей" // Ведомости ЗС Пензенской области. 2003. N 9 (ч. 1). Ст. 206.

Наказы могут давать и отдельные избиратели, и их группы. Например, в Новосибирской области наказами избирателей являются одобренные собраниями (сходами) и конференциями граждан предложения, направленные кандидатам в депутаты в ходе предвыборной кампании и утвержденные представительным органом государственной власти области или местного самоуправления <1>. В Воронежской области указы избирателей могут вноситься в период избирательной кампании <2>.

<1> Закон Новосибирской области от 17 сентября 2003 г. N 141-ОЗ "О наказах избирателей и обращениях граждан" (принят Постановлением Новосибирского областного Совета депутатов от

04.09.2003 N 141-ОСД) // Сборник нормативных правовых актов Новосибирского областного Совета депутатов. 2003. Ч. 6(11). Ст. 112.

<2> Закон Воронежской области от 22 июля 2003 г. N 41-ОЗ "О наказах избирателей" // Коммуна. 2003. N 118.

Содержание наказов, как правило, должно быть направлено на повышение уровня и качества жизни населения. В качестве наказов могут рассматриваться предложения избирателей об изменении действующего законодательства либо о проведении мероприятий, требующих капитальных расходов бюджетов и направленных на социальное выравнивание территорий.

В плане мероприятий по выполнению наказов избирателей депутатам указываются: содержание наказов, сроки выполнения, органы власти и организации, обеспечивающие реализацию наказов, источники и объем их финансирования. Представительный орган, исходя из интересов избирателей, с учетом материальных и финансовых возможностей своего бюджета, принимает постановление о принятии наказов избирателей к выполнению и утверждает план мероприятий по выполнению наказов избирателей депутатам. Безусловно, возможно принятие мотивированного решения о нецелесообразности выполнения некоторых наказов избирателей.

Постановление представительного органа о наказах избирателей, принятых к выполнению, доводится до сведения избирателей через средства массовой информации.

Наказы избирателей, принятые к выполнению, учитываются при разработке проектов планов и программ социально-экономического развития той или иной территории.

Депутаты во время встреч с избирателями информируют их о реализации плана мероприятий по выполнению наказов избирателей.

Формой работы депутатов с избирателями, кроме рассмотрения обращений и исполнения наказов, является:

ведение их приема;

выезд в свой избирательный округ или территорию для встречи с избирателями.

В Законе г. Москвы от 13 июля 1994 г. N 14-60 "О статусе депутата Московской городской Думы" <1> (с изм. от 12 марта 2003 г.) процедуры взаимоотношения депутата Думы с избирателями представлены следующим образом. Депутат Думы:

<1> Ведомости Московской Думы. 1994. N 5; Ведомости Московской городской Думы. 2003. N 5.

принимает предусмотренные законодательством меры к обеспечению законных прав, свобод и интересов избирателей;

ведет прием граждан;

изучает общественное мнение и при необходимости взаимодействует с органами государственной власти и местного самоуправления и общественно-политическими объединениями;

информирует избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации.

Депутату Думы в его избирательном округе префекты административных округов для осуществления полномочий обеспечивают извещение населения о месте и времени встречи депутата с избирателями.

Префекты административных округов в пределах своих полномочий несут персональную ответственность за создание условий для нормальной деятельности депутатов Думы и их помощников (сотрудников).

Группа парламентских процедур иных мероприятий

По инициативе комитета, комиссии, депутатского объединения в парламенте могут проводиться совещания, круглые столы, семинары, конференции и другие мероприятия, связанные с законодательной, контрольной и иной деятельностью представительного органа. Решение о проведении мероприятия принимает Председатель или его заместитель. Заявка на проведение мероприятия подается инициатором Председателю, а в его отсутствие - заместителю Председателя в письменной форме не позднее двух дней до проведения мероприятия.

Таким образом, на федеральном уровне и в субъектах РФ существуют немалые различия в содержании парламентских процедур, которые зависят от структуры и способа формирования парламентов, от их полномочий и статуса депутатов.

Лекция 14. Правовой статус парламентария в Российской Федерации

Все гарантии деятельности парламентария можно условно распределить по группам:
права парламентария;
гарантии неприкосновенности;
материально-финансовые и социальные гарантии парламентария.

1. Права парламентария

К правам парламентария Федеральный закон от 8 мая 1994 г. "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в ред. от 25 июля 2006 г. <1> (далее - Закон о статусе) в первую очередь относит право законодательной инициативы члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы для внесения законопроектов, а также группы численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы для внесения предложений о поправках к Конституции РФ и пересмотре ее положений.

<1> Российская газета. N 130. 1999.

Следующее по степени важности право - участие парламентария в заседании той или иной палаты Федерального Собрания, а также в заседании комитета, комиссии палаты или согласительной комиссии. Закон закрепляет за парламентарием право решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым палатой, комитетом или комиссией палаты.

Одно из наиболее действенных прав - право запроса, которое законодательно разделено на депутатский и парламентский запросы.

Парламентский запрос определен как право палаты направлять запрос Председателю и членам Правительства России, Генеральному прокурору, Председателю Центрального банка, Председателю Центральной избирательной комиссии, председателям других избирательных комиссий и комиссий референдума, Председателю Счетной палаты, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, а также Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Государственного фонда занятости населения, Федерального фонда обязательного медицинского страхования по вопросам, входящим в компетенцию данных органов и должностных лиц. Парламентский запрос принимается большинством голосов от общего числа членов или депутатов палаты, а должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, в свою очередь, должно дать на него ответ в устной (на заседании палаты) или письменной форме не позднее чем в пятнадцатидневный срок со дня его получения. Письменный ответ на парламентский запрос оглашается председательствующим на заседании палаты, а копии ответа направляются всем членам палаты.

Депутатский запрос направляется не палатой, а членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы (инициатором запроса). Так как данный запрос направляется парламентарием самостоятельно, то не требуется его оглашения на заседании палаты, а должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ на него в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения.

Следующая форма, приглашение на заседание, аналогична рассмотренной выше процедуре "правительственного часа", но лишь с той разницей, что Закон о статусе существенно увеличивает перечень лиц, которые могут быть приглашены и заслушаны на заседании соответствующей палаты. Статья 15 Закона о статусе определяет, что Совет Федерации и Государственная Дума вправе пригласить Председателя и членов Правительства РФ, Генерального прокурора, Председателя Центрального банка, Председателя Центральной избирательной комиссии, руководителей иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также председателя Пенсионного фонда, председателя Государственного фонда занятости населения, председателя Фонда социального страхования, председателя Федерального фонда обязательного медицинского страхования на заседание палаты Федерального Собрания.

Если приглашенное должностное лицо не может прибыть на заседание палаты в назначенное время, то Закон допускает возможность изменить время прибытия приглашаемого лица по согласованию с Председателем палаты либо направить на заседание палаты его заместителя.

Еще одно из прав парламентария - право на прием в первоочередном порядке должностными лицами, которое заключается в том, что по вопросам своей деятельности парламентарий может пользоваться первоочередным правом на прием у руководителей и других

должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, лиц начальствующего состава Вооруженных Сил РФ.

Кроме указанных, Закон о статусе определяет следующие права:

право на получение и распространение информации (ст. 17) - должностные лица аппарата той или иной палаты в установленном регламентами палат порядке обеспечивают парламентария документами, принятыми палатами, печатными изданиями палат, информационными и справочными материалами, в том числе официально распространяемыми Администрацией Президента и Правительством РФ, Конституционным, Верховным, Высшим Арбитражным Судами РФ, Счетной палатой, Центральной избирательной комиссией и иными государственными органами;

право на обращение парламентария в органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения и организации, должностные лица которых безотлагательно (а при необходимости получения дополнительных материалов - не позднее 30 дней со дня получения обращения) дают ответ на это обращение и предоставляют запрашиваемые документы или сведения;

право на выступление по вопросам своей деятельности в средствах массовой информации.

2. Гарантии неприкосновенности парламентария

Парламентская неприкосновенность закреплена в ст. 98 Конституции РФ. Согласно этой норме парламентарий обладает неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий. Он не может быть задержан, арестован, подвергнут обыску, кроме задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. В свою очередь, Закон о статусе определяет личную неприкосновенность как невозможность применения к парламентария без согласия палаты Федерального Собрания следующих мер:

а) привлечения к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;

б) задержания, ареста, обыска (кроме случаев задержания на месте преступления), допроса;

в) личного досмотра (за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей).

Закон о статусе определяет, что неприкосновенность члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы, багаж, переписку.

При возбуждении в отношении парламентария уголовного дела или начала производства дела об административном правонарушении по Закону следователь обязан известить об этом Генерального прокурора в трехдневный срок. В свою очередь, Генеральный прокурор обязан в течение недели после получения от следователя сообщения внести в палату Федерального Собрания представление о лишении парламентария неприкосновенности. Без согласия палаты дело не может быть передано в суд.

Расширительный подход к понятию неприкосновенности был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который своим Постановлением от 20 февраля 1996 г. определил, что неприкосновенность (парламентский иммунитет), закрепленная в Конституции РФ, - один из основных элементов статуса парламентария. По своему содержанию это гарантия более высокого уровня по сравнению с общими конституционными гарантиями неприкосновенности личности. Суд определил, что неприкосновенность не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер и призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности парламентария в силу выполняемых им государственных функций, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и, следовательно, парламента.

Данная процедура, по определению Конституционного Суда, - исключение из общей конституционной нормы о равенстве всех перед законом и судом, что обусловлено необходимостью конституционной защиты специального статуса парламентария как члена федерального представительного и законодательного органа.

Статья 19 Федерального закона "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", воспроизводя конституционные положения о депутатской неприкосновенности, о недопустимости задержания, ареста, обыска и личного досмотра депутата, предусматривает и невозможность привлечения его к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и его допроса без согласия палаты Федерального Собрания, устанавливает, что для получения согласия на привлечение депутата к уголовной или к административной ответственности,

налагаемой в судебном порядке, кроме случаев задержания на месте преступления, а также на его арест и обыск Генеральный прокурор РФ вносит в соответствующую палату Федерального Собрания представление.

Таким образом, Закон о статусе устанавливает более широкий, чем указанный в Конституции РФ, перечень случаев, при которых парламентарий не может быть лишен неприкосновенности без согласия палаты Федерального Собрания.

Далее Конституционный Суд определяет, что парламентский иммунитет предполагает наиболее полную защиту депутата при осуществлении им депутатской деятельности. Его нельзя привлечь к уголовной и административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата. Если же в связи с такими действиями депутат допустил нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством, то возбуждение уголовного дела, проведение дознания и предварительного следствия, досудебное производство по административным правонарушениям могут иметь место только в случае лишения его неприкосновенности. Это, как разъясняет Конституционный Суд, также находит подтверждение в п. 9 раздела второго "Заключительные и переходные положения" Конституции РФ, по смыслу которого без лишения депутата неприкосновенности для него не может наступить ответственность за действия (или бездействие), связанные с выполнением депутатских обязанностей.

Вместе с тем это не означает освобождения парламентария от ответственности за совершенное правонарушение, в том числе уголовное или административное, если такое правонарушение совершено не в связи с осуществлением депутатской деятельности. Расширительное понимание неприкосновенности в таких случаях вело бы к искажению публично-правового характера парламентского иммунитета и превращению его в личную привилегию, что означало бы, по мнению Конституционного Суда, нарушение конституционных прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью. Поэтому с соблюдением ограничений, предусмотренных ст. 98 Конституции РФ, в отношении парламентария допустимо ведение судопроизводства на стадии дознания и предварительного следствия или производства по административным правонарушениям, вплоть до принятия решения о передаче дела в суд в соответствии с положениями Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов, Кодекса РФ об административных правонарушениях без согласия той или иной палаты Федерального Собрания.

Следственные действия в отношении членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы должны осуществляться под непосредственным надзором Генерального прокурора РФ, который (при наличии соответствующего вывода) может внести в палату представление о лишении парламентария неприкосновенности. Если палата, рассмотрев представление, установленным большинством голосов не примет решения о лишении депутата неприкосновенности, вопрос о предании его суду снимается. Без согласия палаты судебное разбирательство не может быть начато.

Конституционный Суд обратил внимание законодателя на неточность формулировки ч. 2 ст. 20 Закона о статусе. Из ее буквального смысла следует, что даже в случаях задержания депутата на месте преступления для ареста и обыска требуется согласие палаты Федерального Собрания. Между тем, согласно ст. 98 (ч. 1) Конституции РФ, а также ч. 1 ст. 18 названного Закона, которая в данном вопросе точно следует этой конституционной норме, только в случаях задержания на месте преступления депутаты могут быть задержаны, арестованы и подвергнуты обыску.

Кроме этого, неприкосновенность парламентария не ограничивается только его личной неприкосновенностью. Без согласия палаты Федерального Собрания не может быть нарушена неприкосновенность занимаемых им жилых и служебных помещений, используемых личных и служебных транспортных средств, средств связи, принадлежащих ему документов и багажа, а значит, не могут быть произведены такие процессуальные меры, как обыск помещения, выемка (изъятие) предметов, досмотр вещей, принадлежащих депутату.

Поскольку Конституция РФ допускает установление федеральным законом иных случаев освобождения лица от дачи свидетельских показаний, то из положений ст. 51 Конституции в ее системной связи со ст. 98 Основного Закона следует, что депутат вправе отказаться от таких показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с выполнением депутатских обязанностей. Вместе с тем данное право парламентария, по мнению Конституционного Суда, не допускает расширительного толкования и отказа от свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, не связанных с осуществлением депутатской деятельности, однако необходимых в интересах правосудия при выполнении требований ст. 17 (ч. 3) и 52 Конституции РФ.

Каков же порядок получения согласия на лишение парламентария неприкосновенности? Генеральный прокурор РФ вносит представление в соответствующую палату Федерального Собрания (Совет Федерации или Государственная Дума), которая рассматривает данное представление. Решением палаты от Генерального прокурора могут быть истребованы дополнительные материалы. В рассмотрении вопроса на заседании палаты вправе участвовать

парламентарий, в отношении которого внесено представление. Палата принимает по этому представлению мотивированное решение и в течение трех дней извещает о нем Генерального прокурора.

В случае отказа палаты дать согласие на лишение парламентария неприкосновенности закон предписывает прекратить соответствующее дело. Данное решение может быть отменено только при наличии вновь открывшихся обстоятельств.

Как уже упоминалось, в соответствии со ст. 21 Закона о статусе парламентарий вправе отказаться от свидетельских показаний по делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с осуществлением своих полномочий.

3. Материально-финансовые и социальные гарантии парламентария

Одной из наиболее значимых гарантий, введенных для парламентария, является его обязательное государственное страхование за счет средств федерального бюджета на сумму годового денежного вознаграждения. Данные суммы выплачиваются органами государственного страхования в случаях:

гибели (смерти), если гибель (смерть) наступила вследствие телесных повреждений или иного причинения вреда здоровью;

причинения увечья или иного повреждения здоровья.

Как видно из текста данной нормы, в ней отсутствует оговорка - увечье, полученное при "осуществлении депутатских полномочий". Следовательно, выплаты производятся лишь при наличии факта получения увечья. В случае причинения парламентария увечья или иного повреждения здоровья, повлекших утрату трудоспособности, ему ежемесячно выплачивается компенсация в размере разницы между ежемесячным денежным вознаграждением в день выплаты компенсации и назначенной пенсией без зачета выплат страховых сумм по государственному страхованию.

В случае смерти парламентария Закон определяет, что материальное обеспечение членов семьи умершего осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 31 июля 1998 г. "О материальном обеспечении членов семьи умершего члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". Данный Закон определяет, что:

каждому члену семьи умершего члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы назначается ежемесячное пособие в сумме, равной четырехкратному минимальному размеру пенсии по старости, установленному федеральным законом на день смерти члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы;

материальное обеспечение членов семьи пропавшего без вести члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы осуществляется в таком же порядке.

Следующая группа социальных гарантий парламентариев - гарантии трудовых прав.

Здесь необходимо отметить, что срок полномочий парламентария засчитывается в стаж федеральной государственной службы, в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности. При этом непрерывный трудовой стаж сохраняется при условии его поступления на работу или на службу в течение шести месяцев после прекращения депутатских полномочий.

Что касается депутата Государственной Думы, то по окончании срока полномочий ему предоставляется прежняя работа (должность) или (в случае ее отсутствия) другая равноценная работа (должность) по предыдущему месту работы или в другой организации (с его согласия).

Военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, органов прокуратуры, налоговой полиции, таможенных органов, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, избранные депутатами Государственной Думы, по окончании срока своих депутатских полномочий вправе продолжить военную службу (службу в органах) или досрочно уволиться.

В качестве депутатских гарантий можно рассматривать и гарантии трудовых прав супругу депутата Государственной Думы, уволившемуся в связи с переездом вместе с депутатом для осуществления последним своих полномочий в Государственной Думе. В этом случае перерыв в работе у супруга депутата засчитывается в общий и непрерывный стаж работы. На указанный период за ним сохраняются: стаж работы по специальности; стаж работы, дающий право на установление процентных надбавок (в том числе районных коэффициентов) к заработной плате, на установление процентных надбавок и получение единовременного вознаграждения за выслугу лет, на выплату вознаграждения по итогам работы организации за год, на который приходится переезд, а также на пенсию на льготных условиях и в льготных размерах, если это лицо в момент переезда занимало должность, работало по специальности либо работало (служило) в местности, которые предусматривают предоставление льготы.

При роспуске Государственной Думы (в случае выражения недоверия Правительству России либо при отсутствии согласования кандидатуры на должность Председателя Правительства) депутат имеет право на получение единовременного денежного пособия, равного трехкратному размеру его ежемесячного вознаграждения. В этом случае депутат и проживающие с ним члены его семьи, находящиеся вне своего постоянного места жительства, обеспечиваются бесплатным проездом и провозом своего имущества до постоянного места жительства.

Членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы, независимо от занимаемой в палате должности, за исключением Председателя Совета Федерации и Председателя Государственной Думы, устанавливается одинаковое ежемесячное денежное вознаграждение в размере ежемесячного денежного вознаграждения федерального министра.

Председателям палат Федерального Собрания устанавливается ежемесячное денежное вознаграждение в размере ежемесячного денежного вознаграждения Председателя Правительства России.

Ежемесячное денежное вознаграждение члена Совета Федерации выплачивается ему со дня вступления в силу решения о его избрании (назначении), но не ранее даты увольнения с предыдущего места работы или приостановления его службы, а денежное возмещение расходов, связанных с осуществлением им своих полномочий, - со дня вступления в силу решения о его избрании (назначении). Ежемесячное денежное вознаграждение депутата Государственной Думы выплачивается ему со дня избрания, но не ранее даты увольнения с предыдущего места работы или приостановления его службы, а денежное возмещение расходов, связанных с осуществлением им своих полномочий, - со дня его избрания.

Кроме этого, парламентариям и членам их семей возмещаются расходы, связанные с переездом в Москву для осуществления своих депутатских полномочий, а также расходы, связанные с переездом после прекращения указанных полномочий. В этом случае парламентариям выплачивается денежное пособие в размере половины, а каждому члену его семьи - по одной четверти ежемесячного денежного вознаграждения парламентария.

Что касается членов Совета Федерации, то не позднее дня, следующего за днем прекращения его полномочий в связи со вступлением в силу решения о его избрании (назначении) вновь избранным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ или высшим должностным лицом субъекта Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), выплачивается единовременное денежное пособие в размере его ежемесячного денежного вознаграждения.

Депутату Государственной Думы не позднее дня, следующего за днем истечения срока его полномочий, если он (депутат) не избран в Государственную Думу нового созыва, выплачивается единовременное денежное пособие в размере его ежемесячного денежного вознаграждения.

Парламентариям предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 42 рабочих дня.

Гражданин России, не менее одного года являвшийся парламентарием Федерального Собрания, имеет право на ежемесячную доплату к пенсии, которая устанавливается в таком размере, чтобы сумма государственной пенсии и ежемесячной доплаты к ней составляла: при исполнении полномочий парламентария от одного года до трех лет - 55 процентов, более трех лет - 75 процентов ежемесячного денежного вознаграждения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы.

Выплата указанных надбавок к государственной пенсии бывшего парламентария должна быть приостановлена, если он занимает государственную должность или должность в органе местного самоуправления. В случае его ухода с данных должностей выплата надбавок возобновляется.

Для осуществления полномочий парламентариям предоставляется отдельное служебное помещение, оборудованное мебелью, персональным компьютером, копировально-множительной техникой, аппаратами факсимильной и телефонной связи. Кроме этого, на территории Российской Федерации он имеет право на внеочередное получение проездных документов для пользования воздушным, железнодорожным, автомобильным, водным и всеми видами городского и пригородного пассажирского транспорта, за исключением такси, с возмещением расходов. На весь срок полномочий парламентариям выдается дипломатический паспорт.

Парламентариям, не имеющим в Москве жилой площади, может быть предоставлено жилое помещение (квартира с мебелью и телефоном) в порядке, предусмотренном жилищным законодательством, а до предоставления служебного жилого помещения - отдельный номер в гостинице. В свою очередь, парламентарий обязан освободить данное жилое помещение не позднее одного месяца со дня прекращения своих полномочий. В противном случае возможно его выселение из занимаемого помещения в установленном законом порядке.

Лекция 15. Аппарат и вспомогательные органы палат современных парламентов

Эффективная, опирающаяся на прочную законодательную базу организация работы аппарата и вспомогательных органов палат, четкое распределение обязанностей между отдельными подразделениями позволяют избежать дублирования, распыления усилий, добиться максимальной эффективности работы.

К вспомогательным органам палат относится Аппарат парламентов (штат и личные помощники), вспомогательные органы, консультанты.

Общая численность Аппарата парламента, его компетенция и структура определяются целым рядом причин. Выделим две - форму территориально-государственного устройства и национальные традиции.

Одной из важнейших является форма территориально-государственного устройства. В президентских республиках, где принцип разделения властей получил наиболее завершенное выражение, аппарат парламентов имеет наибольшую численность и наделен довольно широкой компетенцией. Для государств с парламентарной формой правления характерно наличие существенных различий в численности личных помощников рядового депутата и депутата - члена правительства, а кроме того, общая численность аппарата парламента относительно меньше, чем в президентских республиках.

В государствах с парламентарной формой правления депутат-министр имеет возможность как один из руководителей правящей партии, кроме штата личных помощников и работников канцелярии министерства, привлекать к работе своего аппарата местных партийных функционеров своей партии.

Значительное влияние на деятельность аппарата парламента оказывают национальные традиции и особенности. По этой причине в парламенте Японии, например, отсутствует собственный многочисленный аппарат.

Регулирование

Анализ нормативных актов свидетельствует, что единого порядка формирования аппарата парламента не существует. В некоторых государствах приняты специальные законодательные акты, регулирующие структуру и функции аппарата парламента. Например, в США основным нормативным актом, регулирующим эти вопросы, является Закон о реорганизации 1970 г. Немногочисленные положения, регулирующие правовой статус сотрудника аппарата американского Сената, содержатся в Законе об этике в правительстве (1978) и Регламенте Сената. Общие принципы порядка назначения сенатором работников своего аппарата определены в Своде законов США, Регламенте Сената, ряде резолюций Сената. В Швеции эти вопросы регулирует Закон о риксдаге (парламенте) 1974 г., в Великобритании - Закон об организации работы палаты общин от 1978 г.

В конституциях некоторых стран есть упоминание о возможности создания вспомогательных органов парламента (абз. 3 ст. 30 Федерального конституционного закона Австрии 1920 г., абз. 5, 6 ст. 65 Конституции Греции 1975 г., абз. 1 ст. 72 Конституции Испании).

Более подробная конституционная регламентация касается органов, образуемых при парламентах в целом, которые призваны консультировать парламент, иногда парламент и правительство; например, это Управление библиотеки парламента (гл. 7 Акта о риксдаге Швеции, § 83, b, Акта об Эдускунте Финляндии), Национальный совет экономики и труда, Счетная палата Италии (ст. 99, 100 Конституции), Счетная палата, Экономический и социальный совет во Франции (ст. 47, 69 - 71 Конституции). Принципиальные моменты деятельности подобных органов закрепляются в конституциях в виде бланкетных норм с указанием на их регулирование в законе. Так, статус Экономического и социального совета во Франции установлен специальным законом.

Детально порядок формирования рассматриваемых органов и их деятельность (в зависимости от уровня органа) определяются регламентами палат парламентов, бюро палаты и комитета, положениями о помощниках депутатов. Например, ст. 67 Регламента палаты депутатов парламента Италии устанавливает, что службы палаты образуются постановлениями бюро палаты и руководит ими генеральный секретарь, ответственный (перед председателем палаты) за их деятельность. Аналогичные положения содержатся и в регламентах палат парламентов других государств (ст. 15 Регламента парламента Финляндии, ст. 15 Регламента Национального собрания Франции, § 14 Регламента Национального совета Австрии, § 7.4 Регламента бундестага ФРГ) <1>.

<1> См.: Аппарат зарубежных парламентов: законодательное обеспечение его структуры и основных направлений деятельности (информационно-аналитический обзор) // Аналитический вестник. 1999. N 20(108). С. 5.

Деятельность Аппарата палат Федерального Собрания РФ регулируется регламентами и постановлениями палат о назначении должностных лиц Аппарата, о его структуре, решениями палат, положениями об Аппаратах и распоряжениями Председателей Государственной Думы и Совета Федерации.

Структура

Как правило, Аппарат парламентов включает в себя две категории работников: службы парламента в целом - его палат, комитетов и подкомитетов, а также штат личных помощников и секретарей депутатов.

В Российской Федерации существует аппарат палаты, работают помощники парламентариев.

Сравним структуру и полномочия вспомогательных органов на примере верхних палат парламентов. Поскольку аппараты обеих палат парламента России построены аналогично, рассмотрим структуру аппарата на примере верхней палаты Федерального Собрания.

Структура Аппарата Совета Федерации утверждается Председателем Совета Федерации. Общая структура Аппарата Совета Федерации следующая.

Аппарат Совета Федерации состоит:

из Секретариата Председателя Совета Федерации;

из Секретариата первого заместителя Председателя Совета Федерации, секретариатов заместителей Председателя Совета Федерации;

из аппаратов комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации. Аппарат комитета, постоянной комиссии Совета Федерации осуществляет правовое, организационное, информационное, документационное обеспечение деятельности соответствующего комитета, постоянной комиссии Совета Федерации, парламентских слушаний и других мероприятий, проводимых комитетом (постоянной комиссией) палаты; участвует в подготовке материалов, необходимых для разработки и рассмотрения законопроектов, проектов решений комитета, постоянной комиссии палаты и заключений по законам, подлежащим рассмотрению комитетом, постоянной комиссией в соответствии с вопросами его (ее) ведения, в организации и проведении согласительных процедур в связи с отклонением Советом Федерации проектов законов РФ о поправках к Конституции России, проектов федеральных конституционных законов, в связи с отклонением Советом Федерации и Президентом РФ федеральных законов, в подготовке парламентских слушаний и других мероприятий; ведет делопроизводство комитета, постоянной комиссии, готовит и рассылает необходимые для членов комитета, постоянной комиссии материалы, справки, обеспечивает техническую обработку документов комитета, постоянной комиссии. Руководитель аппарата комитета, постоянной комиссии Совета Федерации назначается на должность и освобождается от должности Председателем Совета Федерации по согласованному представлению председателя комитета (постоянной комиссии) палаты и Руководителя Аппарата Совета Федерации;

из иных структурных подразделений (управлений, отделов).

Работу Аппарата Совета Федерации возглавляет Руководитель Аппарата Совета Федерации, который назначается на должность и освобождается от должности Председателем Совета Федерации. Назначение на должность и освобождение от нее Руководителя Аппарата Совета Федерации согласовываются Председателем Совета Федерации с Советом палаты и оформляются распоряжениями Председателя Совета Федерации. Руководитель Аппарата Совета Федерации несет персональную ответственность за выполнение задач, возложенных на Аппарат Совета Федерации.

Основными задачами Аппарата Совета Федерации являются:

а) правовое, информационное, организационное, аналитическое, документационное, финансовое, материально-техническое и хозяйственное обеспечение деятельности Совета Федерации и его органов, членов Совета Федерации;

б) правовое, организационное и документационное обеспечение согласительных процедур, используемых для разрешения возникших разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой, Президентом и Правительством РФ;

в) правовое, организационное, информационно-аналитическое, протокольное и паспортно-визовое обеспечение межпарламентских связей.

Администрация верхней палаты Великобритании состоит из трех служб:

Службы обеспечения законотворческого процесса, возглавляемой генеральным секретарем и генеральным директором служб;

Административной службы, возглавляемой генеральным секретарем - квестором и генеральным директором;

Общей службы, не объединенной единым руководством и возглавляемой директорами, в состав которой входят также аппараты политических фракций.

Все службы подчиняются непосредственно Председателю палаты и Бюро (Президиуму) палаты, которое состоит из Председателя, шести его заместителей, двух генеральных секретарей, назначаемых на три года, трех квесторов, избираемых из числа парламентариев на два года.

Взаимоотношения между службами и парламентариями в основном строятся на принципе запросов материалов. При этом можно либо запросить материалы, документы, данные, либо дать поручение сделать всю подготовительную работу вплоть до написания текста доклада.

Всего в аппарате работают около 1 тыс. человек (не считая помощников парламентариев), из них около 120 являются администраторами - высшими руководителями, чей ранг примерно соответствует рангу гражданского администратора.

Кроме этого, существует практика создания общих для обеих палат парламентов служб. Например, в Великобритании служба социального обеспечения предоставляет конфиденциальные консультации и помощь сотрудникам обеих палат парламента, электронная информационная служба, отдел по информированию общественности, который входит в структуру библиотеки палаты общин, предоставляет общественности, как частным лицам, так и организациям, информацию о палате общин и ее работе. Его образовательное подразделение способствует распространению в школах и колледжах знаний о парламенте, кроме того, проводится работа с отдельными учащимися. Во время парламентских сессий отдел по информированию общественности публикует еженедельный информационный бюллетень, который в кратком виде отражает работу палаты общин и палаты лордов, а также целый ряд тематических подборок информации и другие материалы о палате общин. Подразделение информационных технологий библиотеки отвечает за организацию работы и развитие электронных информационных служб библиотеки, в том числе за предоставление информации в электронном виде в парламентскую сеть информационных и видеоматериалов. Услуги парламентской сети включают предоставление информации на дисках CD-ROM (совместно с библиотекой палаты лордов) и компьютерный доступ к полным текстам библиотечных публикаций и других документов через парламентскую службу электронного распространения документов.

В Канаде существует несколько общих вспомогательных служб. Служба телерадиовещания ведет прямую трансляцию ежедневных парламентских заседаний, транслирует аудио- и видеопрограммы и информационные передачи по сети OASIS. Отдел образовательных программ и экскурсий имеет в своем распоряжении материалы, помогающие учителям школ разъяснять роль палаты общин в деятельности канадского парламента и жизни страны. В штате этого отдела есть сотрудник, в обязанности которого входит подготовка рекомендаций для депутатов, выступающих перед учениками школ. Отдел образовательных программ и экскурсий проводит экскурсии по зданиям парламента, принимает заявки на посещение галерей для посетителей в палате общин (имеется 11 галерей с общим числом мест, рассчитанным на 581 посетителя). Депутаты могут бронировать места на галереях для групп посетителей (школьников, взрослых, инвалидов, передвигающихся в колясках).

Активная работа службы информации общественности содействует поддержанию высокого авторитета палаты общин среди населения Канады. Парламентская библиотека обслуживает и палату общин, и Сенат, предоставляет подробную информацию парламентариям и их сотрудникам, а также проводит исследовательскую работу для депутатов, их сотрудников, парламентских комитетов, руководящих работников аппарата Сената и палаты общин. Парламентская библиотека выполняет индивидуальные заявки, предоставляя объективную, непредвзятую информацию в обусловленное время и на конфиденциальной основе. Публикации парламентской библиотеки охватывают широкий спектр политических проблем, библиографию, списки рекомендуемой литературы и обзоры текущих событий. В состав парламентской библиотеки, кроме собственно библиотеки, входят исследовательский центр и информационно-технический отдел. В исследовательском центре работают четыре отдела: законодательства и правительственных организаций, экономики, науки и техники, политических и общественных движений. Информационно-технический отдел выполняет заявки на подготовку различных материалов, подбирает источники для составления речей, статей; постоянно обновляет информацию, касающуюся законодательного процесса в палате общин и в Сенате, подбирает и хранит вырезки из газет, предоставляет материалы, хранящиеся в библиотеке. "Кворум" - подборка вырезок из газет - рассылается всем депутатам ежедневно в период заседания парламента и еженедельно - в периоды, когда заседания не проводятся. Информация может быть получена из библиографических, статистических, законодательных баз данных, а также базы данных по основным газетным публикациям через компьютерную сеть. Существует также видеотека по темам, представляющим интерес для парламентариев.

Коммуникационная сеть OASIS: палата общин предоставляет депутатам возможность использования интегрированной коммуникационной системы, носящей название OASIS. Каждый депутат имеет право на предоставление ему видеослужб по коммерческой кабельной телевизионной сети, а также широкий спектр услуг в закрытой телесети на Парламентском холме, включая прямую трансляцию звукового канала и изображения заседаний парламента,

информационные каналы парламентских комитетов, трансляцию передач бизнес-каналов, прямую трансляцию информационных конференций и программ новостей.

Внутрипарламентская кабельная сеть обеспечивает также трансляцию заседаний комитетов Сената и палаты общин. Депутаты имеют возможность пользоваться электронной почтой, связывающей их приемные в Оттаве с приемными, расположенными в избирательных округах, и другими адресатами, находящимися на Парламентском холме. Кроме того, они имеют доступ в Североамериканскую телексную сеть.

Персонал аппарата в США назначается председателями комитетов, подкомитетов, руководителями партийных фракций в парламенте и специализируется на решении конкретных вопросов. Аппарат парламента и его коллегиальных органов менее политизирован. Он должен с наибольшей объективностью и с учетом мнения различных сторон доработать представленные проекты решений или законов, предложить альтернативные варианты, провести расследование или подготовить проект заключения (доклада). Часть персонала занимается организацией комитетских слушаний и проведением расследований, другие помогают составлять проекты законов и резолюций, готовят доклады, которые вместе с законопроектами отправляются комитетом на пленарное заседание палаты или в другие комитеты.

Поскольку комитеты наделены довольно широкой компетенцией, персонал аппарата этого уровня решает более сложные и масштабные задачи. Прежде всего они способствуют согласованию тех проблем, которые не получили удовлетворительного решения на уровне подкомитетов. Крупные проблемы или законопроекты, требующие координации усилий нескольких подкомитетов, также входят в их компетенцию. Они поддерживают контакты с органами федерального правительства в сфере своих интересов, помогают в осуществлении надзора, занимаются подготовкой материалов для расследования деятельности этих органов, частных лиц и организаций, проведения слушаний по вопросам, затрагивающим сферу интересов комитета.

В парламентарных государствах, где роль комитетов незначительна и правительство не связано их решениями и рекомендациями, персонал аппарата комитетов немногочислен.

В президентских республиках персонал аппарата комитетов более многочислен. В США, например, минимальная численность аппарата комитета палаты представителей составляет 33 человека, в Сенате - 20 человек, средняя же численность персонала - 72 и 51 человек соответственно. Комитеты специализируются в определенных сферах деятельности - сельском хозяйстве, иностранных делах, обороне.

Аппарат комитетов имеет свои особенности в организации и численности персонала. Персонал аппарата этой группы комитетов формируется в первую очередь из лиц, имеющих опыт работы с избирателями, заинтересованными группами и их агентами. Например, комитеты по сельскому хозяйству, по делам Вооруженных сил и по делам ветеранов персонал для работы в аппарате набирают из сотрудников главным образом департаментов и ассоциаций. Напротив, персонал политических комитетов рекрутируется из числа выпускников престижных колледжей и университетов, работающих в юридических фирмах и ассоциациях должностных лиц исполнительной власти (после приобретения ими парламентского опыта в результате нескольких лет работы, например, в качестве чиновника федерального департамента по связям с Конгрессом).

Таким образом, в парламентах развитых стран за последние годы создан многочисленный аппарат, эффективно действующий на разных уровнях - в подкомитетах, комитетах, палатах и в парламенте в целом. Построение этого аппарата по отраслевому (горизонтальному) и вертикальному принципам позволяет одновременно разрешать проблемы, возникающие в различных сферах деятельности, различной степени сложности и масштабов. Более того, развитие аппарата парламента позволяет сглаживать конфликты, возникающие между различными государственными органами, благодаря тому, что многие проблемы стали согласовываться на более ранней стадии подготовки решений, а не на стадии принятия решений. Предварительное согласование проблем способствует установлению более тесных контактов между исполнительной и законодательной властью.

В Российской Федерации роль Аппарата Совета Федерации в разное время отличалась от рассмотренной выше в других странах. Прежде всего, это касалось различий в регулировании деятельности аппарата. Нормы Регламента, регулирующие процедуру деятельности Аппарата, можно условно подразделить на несколько групп.

Первая группа - нормы гл. 11 Регламента, посвященные Аппарату палаты, обеспечивающему деятельность Совета Федерации. Он обладает правами юридического лица, положение об Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания РФ утверждается Советом палаты по представлению Председателя Совета Федерации.

Аппарат Совета Федерации подотчетен Совету Федерации и его Председателю. Финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности Аппарата Совета Федерации, размер оплаты труда и условия материально-бытового обеспечения его работников, а также иные

расходы на их содержание определяются в пределах расходов, предусмотренных федеральным бюджетом.

Вторая группа норм закрепляет права отдельных субъектов в отношении аппарата. Например, нормы, закрепляющие (ст. 18) полномочия Председателя Совета Федерации, который осуществляет общее руководство Аппаратом Совета Федерации Федерального Собрания РФ (далее - Аппарат Совета Федерации) и контролирует его деятельность; утверждает по согласованию с Советом палаты структуру Аппарата Совета Федерации; утверждает штатную численность и штатное расписание Аппарата Совета Федерации; с согласия Совета палаты назначает на должность и освобождает от должности Руководителя Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ (далее - Руководитель Аппарата Совета Федерации), а также по его представлению назначает на должность и освобождает от должности первых заместителей (первого заместителя), заместителей Руководителя Аппарата Совета Федерации и иных работников Аппарата Совета Федерации в соответствии с Положением об Аппарате Совета Федерации; по решению Совета палаты подписывает и направляет Президенту России представления о награждении членов Совета Федерации и работников Аппарата Совета Федерации государственными наградами; дает согласие на назначение на должность и освобождение от должности Руководителя Аппарата Совета Федерации; принимает решения о направлении Президенту страны представлений о награждении членов Совета Федерации и работников Аппарата Совета Федерации государственными наградами; периодически заслушивает отчеты Руководителя Аппарата Совета Федерации о работе Аппарата Совета Федерации.

Во вторую группу норм включаются полномочия комитета, комиссии Совета Федерации (ст. 27) в отношении работников аппарата. Например, комитет, комиссия Совета Федерации вносит в Совет палаты предложения о награждении государственными наградами членов комитета, комиссии Совета Федерации и работников аппарата комитета, комиссии Совета Федерации. К ведению Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации относятся вопросы оптимизации взаимодействия органов Совета Федерации и структурных подразделений Аппарата Совета Федерации (ст. 30); к ведению Комиссии Совета Федерации по контролю над обеспечением деятельности Совета Федерации относятся вопросы предварительного рассмотрения структуры и штатного расписания Аппарата Совета Федерации.

При регулировании порядка проведения заседания комитета, комиссии Совета Федерации указывается, что в случае необходимости для участия к заседанию комитета, комиссии палаты привлекаются работники структурных подразделений Аппарата Совета Федерации (ст. 32); для решения вопросов, связанных с контролем над использованием электронной системы и работой обслуживающих ее сотрудников Аппарата Совета Федерации на заседаниях палаты Совет Федерации из числа своих членов создает Комиссию по контролю над использованием электронной системы (ст. 73).

Третья группа норм закрепляет права и обязанности Аппарата и его работников. Например, в ст. 37 Регламента указывается, что в Зале заседаний Совета Федерации отводятся места и для Руководителя Аппарата Совета Федерации; стенограмма закрытого заседания палаты хранится в структурном подразделении Аппарата Совета Федерации на правах секретного документа (ст. 40).

Совет Федерации на своем заседании по предложению председательствующего или члена Совета Федерации может принять решение о подготовке к рассмотрению на заседании палаты вопроса о поручении Руководителю Аппарата Совета Федерации (ст. 57).

Проекты актов, вносимых на рассмотрение Совета Федерации, проходят юридическую и лингвистическую экспертизы в Правовом управлении Аппарата Совета Федерации и визируются их должностными лицами (ст. 70); решения Комиссии по контролю над использованием электронной системы по вопросам, отнесенным к ее ведению, обязательны для всех работников Аппарата Совета Федерации, обслуживающих электронную систему; работники Аппарата Совета Федерации, обслуживающие электронную систему, обязаны выдать члену Совета Федерации по его письменному запросу отчеты о результатах регистрации, голосований, поименных результатах открытых голосований (ст. 76). Для подготовки проектов документов распоряжением Председателя Совета Федерации или по его поручению первого заместителя Председателя Совета Федерации либо заместителя Председателя Совета Федерации могут быть образованы рабочие группы с привлечением к их работе работников Аппарата Совета Федерации и независимых экспертов (ст. 88).

Акты, принятые Советом Федерации, оформляются с учетом принятых палатой поправок, визируются в комитете (комиссии) Совета Федерации, ответственном за рассмотрение этого акта, а также должностными лицами и в течение 96 часов с момента принятия направляются для представления на подпись Председателю Совета Федерации для регистрации и рассылки.

Заключение Правового управления Аппарата Совета Федерации по рассматриваемому федеральному закону также представляется членам Совета Федерации в письменной форме (ст. 107).

В России, как и в Великобритании, предусмотрена возможность создания совместных с другой палатой органов. Например (ст. 113 Регламента), обеспечение деятельности делегации от Совета Федерации в согласительной комиссии осуществляется аппаратами комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации, готовивших заключения по федеральному закону, принятому Государственной Думой и отклоненному Советом Федерации, а также иными структурными подразделениями Аппарата Совета Федерации в пределах их компетенции.

Таким образом, приведенные выше примеры не означают, что во взаимодействии с другими органами государственной власти закреплена особая роль аппарата. Тем не менее следует выделить довольно высокую роль Аппарата Совета Федерации в период непостоянной деятельности членов Совета Федерации. Думается, сегодня, когда работа членов Совета Федерации постоянна, подмена деятельности представителей субъектов Федерации хоть и профессиональным, но наемным аппаратом не состоится.

Особого внимания к себе требует вопрос правового статуса служащих аппарата палаты парламента. Как показывает анализ сложившейся в зарубежных парламентах практики, в большинстве случаев статус служащих, работающих в аппаратах парламента, приравнивается к статусу государственных служащих, занятых в органах исполнительной власти. Однако регламенты парламента отражают специфические особенности статуса сотрудников аппаратов парламента.

Например, во Франции установлено, что служащие палат парламента являются государственными служащими, но: 1) их статус определяется бюро палаты; 2) условия конкурса при поступлении на службу устанавливаются органами палат; 3) запрещается постоянное сотрудничество государственных служащих управленческих органов с парламентом (за некоторыми исключениями); 4) вопросы распространения на служащих парламента общих принципов, прав и гарантий, предоставляемых государственным служащим, рассматривают органы административной юстиции <1>. Нечто подобное установлено Регламентом палаты депутатов Италии <2>.

<1> См.: Французская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989. С. 162, 163.

<2> См.: Италия. Конституция и законодательные акты. М., 1988. С. 103 - 123.

Столь дифференцированный подход к порядку формирования и деятельности парламентских служб имеет свои преимущества. Прежде всего, весь процесс, начиная с поступления на службу и заканчивая увольнением служащих, находится в руках депутатов и образованных ими органов. При этом обеспечивается учет особенностей каждой палаты, комитетов, фракций.

Значительная численность персонала комитетов Конгресса США позволяет проводить их специализацию. Можно выделить следующие направления деятельности, в которых специализируются служащие: поддержание контактов с исполнительной властью и заинтересованными группами, проведение пресс-конференций, брифингов и других мероприятий со средствами массовой информации (пресс-служба), составление проектов докладов и законопроектов, организация слушаний комитетов.

Например, в США часть персонала, специализирующаяся на установлении контактов с исполнительной властью, поддерживает постоянную связь с президентским штатом по связям. С помощью этого канала официальные представители Президента доводят до сведения главы исполнительной власти реакцию Конгресса на предложения Президента и создают для их прохождения благоприятный климат на Капитолийском холме, а законодатели узнают ответную реакцию Президента, получают возможность поиска и выработки компромиссных решений. Эти же лица поддерживают отношения с официальными представителями департаментов и агентств.

Министерство здравоохранения, образования и социального обеспечения имеет на Капитолийском холме 40 своих официальных представителей, Министерство обороны - сотни, Министерство торговли - 30 представителей.

В регулировании правового статуса работников аппарата Россия не исключение: они отнесены к категории государственных служащих.

Как уже упоминалось, аппарат парламента включает в себя штат личных помощников и секретарей депутатов. Деятельность персональных помощников депутатов, парламентских служб палатного уровня затрагивает интересы большинства депутатов и в каждой палате имеет свою специфику, поэтому ее принято регулировать регламентами палат и положениями, принимаемыми каждой палатой отдельно. Порядок приема, условия работы и увольнения служащих устанавливаются документами бюро палаты по предложениям руководства комитетов, фракций.

Помощники члена Совета Федерации предусмотрены Федеральным законом "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания.

Персональные помощники депутатов, членов палат, как правило, подразделяются на несколько групп, специализирующихся в конкретных областях деятельности. Некоторые из них постоянно находятся с депутатом, консультируя его и помогая выполнять депутатские обязанности, другие постоянно находятся в его избирательном округе и ведут работу среди избирателей.

Член Совета Федерации вправе иметь до пяти помощников, работающих по трудовому договору (контракту), и до сорока помощников, работающих на общественных началах, по работе в Совете Федерации и в ее субъекте.

Число помощников парламентария, работающих по трудовому договору (контракту) в палате, не может быть более двух. Помощником может быть только гражданин РФ; работающие по трудовому договору (контракту) могут работать как на постоянной основе, так и по совместительству. Характер работы определяется парламентарием при заключении трудового договора (контракта) и отражается в нем. Помощники могут выполнять поручения, связанные с политической деятельностью.

Помощнику выдается удостоверение, в котором указывается место работы - палата Федерального Собрания или субъект РФ. В удостоверении помощника не допускается запись о его работе по трудовому договору (контракту) или на общественных началах.

Помощникам по работе в палате предоставляется одно оборудованное рабочее место в помещении, предоставленном парламентариям в здании палаты. Постоянным рабочим местом помощников по работе в субъекте РФ является надлежаще оборудованное помещение, предоставляемое исполнительным органом субъекта Федерации.

Информация о количественном и персональном составех (включая данные об образовании и о трудовой профессиональной деятельности) помощников парламентариев должна быть опубликована в официальном издании Федерального Собрания РФ. В случае задержания, ареста, привлечения к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, помощника члена Совета Федерации соответствующие органы обязаны незамедлительно проинформировать об этом парламентария.

В США, например, каждому конгрессмену выделяется сумма на оплату работы 18 персональных помощников, занятых полный рабочий день, и четырех помощников, работающих неполную неделю или временно. Сенаторы могут нанимать от 25 до 60 помощников в зависимости от величины представляемого штата.

В Аргентине, Италии, Австрии помощников может нанимать не каждый депутат, а парламентская фракция; в Австралии установлено фиксированное число помощников, выделяемых депутату; в США, Франции, ФРГ депутату выделяется денежная сумма, в пределах которой он может нанимать себе помощников.

В большинстве случаев в число персональных помощников депутата входят законодательные помощники, занимающиеся анализом законопроектов, написанием речей депутатов и подготовкой документов, объясняющих позицию депутата в тех или иных юридических вопросах; административные помощники, выступающие от имени своего депутата в отношениях с коллегами, избирателями и лоббистами. Среди административных помощников особую категорию составляют помощники, специализирующиеся на работе с неблагополучными семьями и лицами, нуждающимися в помощи (пенсионеры, ветераны, инвалиды). Штат может также включать в себя помощников по связям с общественностью, ответственных за составление пресс-релизов, проведение пресс-конференций, поддержание отношений с журналистами.

Зачастую, благодаря выполнению подготовительной работы, помощники узкой специализации оказываются более осведомленными, чем депутаты, как в вопросах парламентской процедуры, так и в специальных проблемах.

Помощник парламентария:

а) ведет запись на прием и проводит предварительный прием;

б) готовит аналитические, информационные, справочные и другие материалы, необходимые депутату для осуществления его полномочий;

в) получает по поручению депутата в органах государственной власти, избирательных комиссиях и комиссиях референдума, органах местного самоуправления, организациях, общественных объединениях документы, в том числе получает вне очереди проездные документы, а также информационные и справочные материалы, необходимые ему для осуществления своих полномочий;

г) организует встречи парламентария с избирателями;

д) ведет делопроизводство;

е) выполняет другие поручения, предусмотренные трудовым договором (контрактом).

Помощник по работе в палате выполняет следующие функции:

осуществляет связь с комитетами, комиссиями Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, иными органами государственной власти, организациями и общественными объединениями по вопросам, входящим в компетенцию парламентария;

согласовывает служебные вопросы со структурными подразделениями Аппарата палаты; производит сбор материалов и информации, необходимой парламентарии для подготовки к очередному заседанию палаты, и организует их своевременную отправку.

Помощник по работе в субъекте РФ выполняет следующие функции:

поддерживает связь с помощником по работе непосредственно в палате, с законодательным (представительным) и исполнительным органами государственной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями;

производит сбор материалов и информации, необходимых парламентарии для подготовки к заседаниям палаты, организует их получение (доставку).

В Великобритании парламентарии не имеют личных помощников. Для работы с избирателями они имеют персонального секретаря, работающего неполный рабочий день. 3/4 секретарей заняты канцелярским трудом: печатают письма, отвечают на телефонные звонки и т.д. В большинстве случаев секретари лишены возможности выполнять самостоятельно даже эту работу (половина депутатов требуют, чтобы секретари показывали им ответ по каждому делу). В дополнение к услугам секретарей депутатам палаты общин иногда выделяют местных партийных активистов. Они помогают выполнять просьбы избирателей, занимаются подготовкой и назначением даты и времени встречи депутата с избирателями (во время встреч, проходящих, как правило, в выходные дни, избиратели высказывают свои просьбы и жалобы в адрес депутата, депутат отчитывается в своей работе, сообщает о ходе выполнения просьб избирателей).

На этом этапе в очередной раз обнаруживается неравенство возможностей рядового депутата и депутата-министра. В Великобритании сложилась своего рода традиция: сотрудники аппарата министра при любом удобном случае стараются подчеркнуть, что он имеет больше возможностей для отстаивания интересов избирателей, чем рядовой депутат.

В целом, несмотря на то что члены Конгресса США связаны со своими избирателями посредством помощников, а британские парламентарии проводят личные встречи с избирателями, и те и другие высказывались за необходимость увеличения штата персональных помощников.

Весь аппарат, работающий на каждого сенатора, можно условно разделить на две большие группы (основанием такого деления служит источник выплаты жалования тем или иным помощникам): помощники, включаемые в так называемый личный офис сенатора, и профессиональный штат, работающий в комитетах Сената, формально обслуживающий всех членов комитета или подкомитета, но в подавляющем большинстве случаев контролируемый тем или иным сенатором <1>.

<1> См.: Аппарат зарубежных парламентов: законодательное обеспечение его структуры и основных направлений деятельности (информационно-аналитический обзор) // Аналитический вестник. 1999. N 20(108). С. 28.

Аппарат, входящий в первую группу, в свою очередь, подразделяется на технический персонал (секретари, делопроизводители и др.) и помощников, имеющих более высокую квалификацию.

Вследствие того что каждый сенатор сам определяет количественный состав своего аппарата, в среднем в личном офисе насчитывается около 40 человек, однако его численность может быть меньше или больше. При этом сенаторы нередко не используют всю выделенную им сумму и возвращают ее остаток казне. Известен пример сенатора В. Скотта из Вирджинии, который однажды вернул в казну свыше 40% от ассигнованной суммы.

Важно отметить, что в офисе сенатора работают, оказывая сенатору разнообразные услуги, гораздо большее число людей, чем то, которое определено общей суммой жалования. Многие из них работают на сенатора бесплатно, потому что накопленный опыт политической жизни и работы в Сенате может оказаться ценнее денежного вознаграждения. Так, например, сенатор Х. Скотт из Пенсильвании имел в своем распоряжении более 80 помощников, работавших бесплатно.

Общие принципы порядка назначения сенатором работников своего аппарата определены в Своде законов США, Регламенте Сената, ряде резолюций Сената. Установлено, например, что сенатор вправе определять, имеет ли лицо необходимую квалификацию, требуемую для удовлетворительного выполнения обязанностей, и увольнять или налагать дисциплинарные взыскания на служащего, работающего под его началом.

Сенатор единолично решает, кого, на какую должность, с какой оплатой и на какой срок он будет брать к себе на службу. Единственным исключением послужило решение Верховного суда США о денежной компенсации лицу, ставшему жертвой дискриминации по признаку пола при приеме на работу в аппарат Конгресса. Дело возникло на основании того, что один из сенаторов письменно отказал в приеме на работу в качестве помощника женщине, указав, что если бы речь шла о мужчине с аналогичными деловыми качествами, то он был бы принят на работу.

Немногочисленные положения, регулирующие правовой статус сотрудника аппарата американского Сената, содержатся в Законе об этике в правительстве (1978) и Регламенте

Сената. Суть их сводится главным образом к запрету принимать подарки. Под последними понимается предмет общей стоимостью свыше 100 долл., подаренный в течение календарного года от любого лица, организации или корпорации, заинтересованных в принятии Конгрессом законодательных актов. Этот запрет не распространяется на подарки от родственников, а также на подарки, стоимость которых не превышает 35 долл., которые являются выражением гостеприимства какого-либо лица либо получены от иностранного лица, не действующего от имени или не представляющего интересы каких-либо иностранных корпораций, предприятий, ассоциаций, политических партий или правительств. Даже после того как сотрудник аппарата уволился и стал лоббистом, в соответствии с установленными правилами Закона о регулировании лоббистской деятельности он не может оказывать давление на конгрессмена, у которого работал, или на сотрудников его аппарата в течение года после увольнения (Регламент Сената, правило 27).

Регламент Сената также устанавливает, что сотрудник аппарата Сената не должен получать никакого жалования или компенсации в любой форме за осуществление деятельности в пользу какого-то лица или организации, связанной с использованием сотрудником своего служебного положения. Сотрудник аппарата не может заниматься чем-либо за вознаграждение, если эта деятельность противоречит выполнению его служебных обязанностей или не соответствует им. Он не вправе также представлять билль или способствовать принятию такового, если последний имеет своей главной целью удовлетворение узконаправленных интересов самого сотрудника, его семьи, другой ограниченной группы лиц или предприятий. Запрещено заниматься профессиональной деятельностью в фирме, корпорации и других организациях за вознаграждение.

В аппарате американского сенатора есть и так называемые персональные помощники по работе в комитетах.

В соответствии с принятой Сенатом в 1975 г. Резолюцией 60 сенаторам выделяется около ста тысяч долларов на оплату труда их персональных помощников, формально включаемых в число служащих личного офиса сенатора, но занимающихся узконаправленной работой, которая связана с деятельностью сенатора в комитете или подкомитете Сената. В 1976 г. было принято положение, согласно которому сенатор может брать на службу сколько угодно помощников в рамках выделяемой ему общей суммы. Общее число таких помощников достаточно велико - более 400 человек.

Помощник, принимаемый на службу сенатором на основании положений Резолюции 60, должен быть представлен председателю комитета, с которым он будет работать. На этих помощников распространяются все привилегии, которыми наделены сотрудники аппарата данного комитета (доступ к информации и пр.).

Личный офис американского сенатора, таким образом, включает в себя технический персонал, помощников по работе в комитетах, сфера деятельности которых носит специализированный характер, и, наконец, третью группу, состоящую из административного помощника, помощника по законодательной работе, личного секретаря, пресс-секретаря, помощника по связям с избирателями. Наименование должности отдельных помощников может меняться, но характер работы, закрепляемой за каждым из них, как правило, четко определен, выверен и подтвержден многолетней практикой организации работы сенатора.

Все связи сенатора с его аппаратом осуществляются через административного помощника, возглавляющего аппарат и распределяющего обязанности между сотрудниками личного офиса. Административный помощник в большинстве случаев выполняет две функции - возглавляет аппарат личного офиса сенатора и является своего рода главным политическим советником сенатора. Как правило, он из того же штата, что и сам сенатор, и поддерживает частые контакты с избирателями.

Функции остальных сотрудников личного офиса сенатора определяются общим кругом задач, стоящих перед ними <1>. В общем, сотрудники аппарата отвечают за следующее:

<1> См.: Аппарат зарубежных парламентов: законодательное обеспечение его структуры и основных направлений деятельности (информационно-аналитический обзор) // Аналитический вестник. 1999. N 20(108). С. 49.

законодательную деятельность, включающую в себя составление текстов законопроектов, отдельных положений, поправок, анализ законодательства, подготовку рефератов, справок, разработку законодательных программ, дачу заключений, подготовку различного рода выступлений и речей сенатора;

работу с избирательным округом, состоящую из обращений сотрудника в ту или иную инстанцию, организацию или учреждение по поводу поступившего вопроса, из оказания всяческой помощи обратившемуся за разрешением какой-либо проблемы. Принято считать, что, хотя сотрудники, отвечающие за свое направление деятельности, действуют от имени сенатора, сам

сенатор отстранен от нее и лишь в исключительных случаях и при особых обстоятельствах требуется его личное участие в решении вопроса. Этой работе придается огромное значение. Она традиционно считается важной обязанностью членов Конгресса;

работу с лоббистами, подразумевающую встречи с ними и подготовку различного рода справок для сенатора;

работу, связанную с написанием книг, статей, речей общего плана (сюда могут входить, например, любого рода автобиографические произведения, воспоминания и т.д.);

ведение переписки (ежедневно из офиса сенатора отправляется до 400 писем, подписанных сенатором, большинство из которых он никогда не читал; в это же число входят и поздравительная корреспонденция, и прочая переписка);

связь с прессой, включающую в себя написание статей для газет и журналов, текстов речей для выступления на радио и телевидении;

рассылку правительственных публикаций, обеспечение информацией по запросам частных лиц и организаций.

В выполнении любого из перечисленных направлений деятельности каждый сотрудник личного офиса обязательно руководствуется политическими воззрениями сенатора, его идеологией, интересами, ролью в Конгрессе.

Помощники сенаторов Великобритании не входят в структуру администрации Сената и работают по контракту, заключенному с сенатором. Срок контракта заканчивается одновременно с окончанием срока пребывания сенатора в Сенате.

Прием на работу помощника парламентария проводится на основании трудового договора (контракта), заключаемого в письменной форме на срок, не превышающий срока полномочий самого парламентария. Прием на работу помощника по работе в палате Федерального Собрания РФ оформляется распоряжением руководителя аппарата палаты.

Прием на работу помощника члена Совета Федерации по работе в субъекте РФ оформляется по представлению члена Совета Федерации распоряжением руководителя законодательного (представительного), исполнительного органа субъекта РФ либо органа местного самоуправления.

Помощник парламентария по работе в палате, работающий по трудовому договору (контракту) на постоянной основе, является федеральным государственным служащим категории "Б".

Вспомогательные органы

Большое развитие в законодательстве зарубежных стран получили специализированные вспомогательные органы парламентов. Так, финансовый контроль осуществляют Бюджетное управление Конгресса в США, Счетная палата в Италии, Национальное контрольное управление в Великобритании. Необходимость создания подобных органов очевидна, поскольку депутаты при обсуждении финансовых вопросов особое внимание обращают на финансирование государственных программ своего округа, а комитеты и подкомитеты рассматривают эту проблему в плоскости своих специализированных интересов. В итоге ни отдельные депутаты, ни комитеты и подкомитеты зачастую не в состоянии оценить весь бюджет.

Статья 101 Конституции РФ закрепляет, что для осуществления контроля над исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом <1>.

<1> См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 10 июля 1998 г. N 324-СФ "Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации за 1997 год" // СЗ РФ. 1998. N 29. Ст. 3474; Андреев В. Конституционный статус Счетной палаты Российской Федерации // Российская юстиция. 1999. N 3. С. 16.

Бюджетное управление Конгресса США, например, периодически представляет конгрессменам экономические и финансовые прогнозы, следит за результатами реализации финансовых законов, делает пятилетние прогнозы последствий принятых Конгрессом биллей и резолюций для финансовой сферы, а в начале каждого финансового года - прогноз текущих федеральных расходов и налоговых поступлений. Ежегодно Бюджетное управление представляет доклад о бюджете, рассматривающий распределение расходов и доходов между главными государственными программами. По запросам комитетов Конгресса Бюджетное управление проводит экспертные и исследовательские работы по вопросам бюджета.

В некоторых странах подобные органы призваны оказывать помощь в контроле над исполнением финансовых законов как парламенту, так и правительству. Например, по Конституции Франции (ст. 47) эта функция возложена на Счетную палату. В настоящее время она состоит из семи отделений: первые два занимаются делами государственных служб, два других -

делами местных органов власти, пятое - делами Министерства труда и национального здравоохранения (государственные больницы, социальные вопросы и социальное страхование). Еще два отделения Счетной палаты занимаются проверкой деятельности национализированных предприятий. В состав палаты входят ее председатель, председатели отделений, советники, финансовые инспекторы первого и второго классов, обладающие статусом судьи и несменяемостью. Счетная палата дает юридические заключения по финансовым вопросам, обеспечивает контроль над использованием бюджетных ассигнований.

Большую роль выполняют создаваемые при парламентах органы, занимающиеся контролем экономического и технологического развития, а также дающие экспертные оценки в этой сфере деятельности (например, Национальный совет экономики и труда в Италии, Генеральное счетное управление и Управление по оценке технологии в США).

Созданное в 1923 г. в качестве независимого неполитического агентства в рамках законодательной ветви власти США (насчитывает в настоящее время более 5100 человек) Генеральное счетное управление определяет систему отчетности федеральных агентств, ее принципы и стандарты. В результате неоднократных реформ оно значительно расширило свои функции и не только занимается обеспечением Конгресса финансовой информацией и экспертными оценками, но и координирует действия структурных подразделений Конгресса и заинтересованных ведомств исполнительной власти.

Для разрешения крупных проблем, требующих координации усилий нескольких комитетов, создаются так называемые исследовательские службы (название обобщенное) парламентов, зачастую расположенные при парламентских библиотеках и имеющие в силу этого в своем распоряжении обширные книжные фонды, периодические издания, исследования. Они располагают значительными средствами и возможностями для проведения самостоятельных исследований наиболее важных проблем экономики, законодательства, государственной службы, проведения экспертных оценок и обеспечения депутатов информацией, поступающей из независимых и достоверных источников. В некоторых странах (Великобритания) доступ к этой информацией лицам, не работающим в парламенте или правительстве, ограничен.

Штат большинства парламентских библиотек мира насчитывает немногим более 20 человек; профессиональный штат исследовательских служб колеблется от одного человека (Фиджи, Габон, Маврикий, Уганда) до 847 человек (на 772 депутата) в Японии и более 4 тыс. человек в США. В целом же исследовательские службы парламентов развиваются быстрыми темпами. В США, например, Исследовательская служба Конгресса в 1945 г. насчитывала лишь 45 человек, к 1955 г. это число увеличилось до 130 человек, а в настоящее время превысило 4 тыс. человек.

В Поправках от 1970 г. к Акту о реорганизации Конгресса США от 1946 г. было установлено, что Исследовательская служба Конгресса (ИСК) должна быть включена в законодательный процесс на всех его этапах.

По мнению авторитетных исследователей, существует тесная и неразрывная связь между уровнем развития парламентских, исследовательских служб и реальной эффективностью деятельности законодательных органов власти, а также степенью независимости законодательной власти от власти исполнительной.

Консультанты

Повышенный интерес к роли различного рода специалистов-консультантов, призванных обеспечить интеллектуальное и научное обоснование законодательной деятельности, появился в 80-е годы прошлого века. Можно выделить две основные сферы специализации консультантов - политическую и техническую.

В первую группу входят консультанты по проблемам отношений с государственными органами. Особое место среди них занимают консультанты по отношениям с правительством. Некоторые из них специализируются на вопросах содействия установлению контактов с правительством и отдельными министерствами, другие обладают знанием механизма работы правительства. Как правило, в число консультантов этой группы входят специалисты в области управления, финансов, юристы. Многие из них - бывшие депутаты, члены правительственного аппарата. Трудно найти человека, лучше них знающего правительство и парламент "изнутри", обладающего огромной информацией и связями с бывшими коллегами по работе в правительственном аппарате.

Большинство научных консультантов сосредоточены в парламентских исследовательских центрах, счетных палатах и других органах. Однако, поскольку эти органы зачастую лишены возможности оперативно реагировать на возникающие проблемы, особенно местного характера, ограничены правилами и регламентами своей работы, появилась возможность разового привлечения консультантов, способных давать советы по внезапно возникшим проблемам, проблемам местного характера и т.д.

Отдельные депутаты чаще всего постоянных консультантов не нанимают, а заказывают выполнение экспертиз и заключений по отдельным проблемам. Как правило, на постоянной основе, т.е. с включением в число штатных сотрудников, консультанты работают при комитетах парламента. В некоторых странах со специалистами заключают соглашения о проведении консультаций по каждой проблеме. Например, в Великобритании каждый комитет палаты общин имеет право привлекать неограниченное число советников в пределах сметы расходов комитета.

В России предусмотрена возможность привлечения консультантов, экспертов. Так, к ведению Комиссии Совета Федерации по Регламенту (ст. 30) и организации парламентской деятельности относятся вопросы сотрудничества с научными, экспертными коллективами, разработки программ деятельности палаты. К проведению парламентских слушаний, круглых столов и иных мероприятий (ст. 33) могут приглашаться представители научных учреждений, эксперты, другие лица; по решению Совета Федерации на заседания палаты приглашаются представители научных учреждений, независимые эксперты, ученые и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым Советом Федерации вопросам (ст. 38).

Комиссия по контролю над использованием электронной системы может привлекать к своей работе необходимых специалистов в качестве экспертов (ст. 75 Регламента).

Председатель палаты, Совет палаты, комитет, комиссия для подготовки конкретных вопросов, подготовки и проведения парламентских слушаний могут создавать рабочие группы и привлекать представителей федеральных органов исполнительной власти, других государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, а также ученых и других специалистов, давая им право выезжать в субъекты РФ, создавать экспертные советы на общественных началах, привлекать к работе специалистов в качестве экспертов, а также назначать независимую экспертизу законопроектов. Предварительное рассмотрение комитетом, комиссией федерального закона происходит открыто. Комитет, комиссия могут приглашать на свои заседания инициатора законопроекта, ученых и специалистов в качестве экспертов, а также представителей средств массовой информации.

В качестве рекомендаций по регулированию деятельности аппарата можно предложить определить федеральным законом особенности статуса и деятельности сотрудников аппаратов Государственной Думы и Совета Федерации; структуру, основные направления работы и условия приема и увольнения служащих аппарата предусмотреть регламентами палат, а сам порядок приема и увольнения - руководством палат Федерального Собрания. В целях соблюдения установленных гарантий целесообразно создать депутатскую комиссию по контролю над работой аппарата, а социальные, трудовые и иные гарантии, а также порядок рассмотрения возникающих споров урегулировать законом.

По аналогии с Комиссией палаты общин (Великобритания), Комиссией по внутриэкономическим вопросам (палата общин Канады) целесообразно предусмотреть в Федеральном законе создание комиссий во главе с Председателем Совета Федерации и Председателем Государственной Думы, в задачу которых входила бы и регламентация деятельности аппарата каждой палаты Федерального Собрания <1>.

<1> См.: Аппарат зарубежных парламентов: законодательное обеспечение его структуры и основных направлений деятельности (информационно-аналитический обзор) // Аналитический вестник. 1999. N 20(108). С. 78.

Для использования положительного опыта в организации и деятельности Федерального Собрания России представляет интерес и деятельность пажеской службы Канады, являющейся своеобразным резервом для пополнения аппарата палаты. В среднем во время проведения заседаний парламента несут свою службу 12 пажей (служащих парламента) из числа набираемых ежегодно в различных учебных заведениях Канады студентов, владеющих двумя языками (английским и французским - государственными языками Канады). В их функции входят сбор и передача материалов между депутатскими приемными и палатой общин, они отвечают на телефонные звонки, полученные от различных лоббистских групп, доставляют материалы из читального зала и выполняют другие подобные поручения в Центральном корпусе Парламентского комплекса.

ОГЛАВЛЕНИЕ

- Лекция 1. Парламентаризм в системе государственной власти
- Лекция 2. Парламентское право России: место в правовой системе, источники
 - Конституционное регулирование
 - Законодательное регулирование
 - Постановления Конституционного Суда Российской Федерации
 - Акты палат Федерального Собрания Российской Федерации
 - Подзаконное регулирование на уровне субъектов Российской Федерации
- Лекция 3. Структура и полномочия современных парламентов
- Лекция 4. Особенности формирования верхних палат двухпалатных парламентов
- Лекция 5. История развития представительных органов в России
 - 1. Народное представительство в России до 1917 г.
 - Зарождение элементов представительного правления в Российском государстве IX - XVIII вв.
 - Элементы представительного правления в России при абсолютной монархии
 - Система представительных органов государственной власти в период буржуазного развития
 - 2. Развитие представительных органов в советский и постсоветский периоды
 - Представительные функции в деятельности Советов (1917 - 1989 гг.)
 - Представительные органы в постсоветский период
- Лекция 6. Структура и организация работы палат Федерального Собрания Российской Федерации
 - 1. Структура Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
 - 2. Порядок работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
 - "Правительственный час" (ст. 77 - 80 Регламента СФ)
 - Парламентский запрос (ст. 81 - 83 Регламента СФ)
 - Парламентские слушания (ст. 84 - 90 Регламента СФ)
 - 3. Структура Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
 - 4. Порядок работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
- Лекция 7. Полномочия палат Федерального Собрания Российской Федерации
 - 1. Полномочия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
 - А. Контрольные полномочия Совета Федерации
 - Б. Полномочия по формированию органов государственной власти
 - В. Иные полномочия Совета Федерации
 - В вопросах решения войны и мира
 - В отношении органов власти
 - В отношении территорий государства и субъектов федераций, административных единиц
 - 2. Полномочия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
- Лекция 8. Взаимодействие палат Федерального Собрания Российской Федерации между собой и с иными органами государственной власти
 - 1. Взаимодействие Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
 - 2. Взаимодействие Федерального Собрания Российской Федерации с иными органами государственной власти
 - 3. Межпарламентское сотрудничество Федерального Собрания Российской Федерации
 - С представительными органами субъектов Российской Федерации
 - Международное сотрудничество
- Лекция 9. Общие вопросы законотворчества
 - Правила конструирования закона
 - Стадии законодательного процесса
 - Законодательная инициатива
 - Законодательная инициатива Президента России
 - Законодательная инициатива Совета Федерации
 - Законодательная инициатива членов Совета Федерации
 - Законодательная инициатива депутатов Государственной Думы
 - Законодательная инициатива Правительства Российской Федерации
 - Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации
 - Конституционный, Верховный, Высший Арбитражный Суды Российской Федерации
- Лекция 10. Роль Государственной Думы в законодательном процессе
 - Подготовка к рассмотрению
 - Первое чтение

Второе чтение

Третье чтение

Особенности рассмотрения предложений о поправках к Конституции

Изменения к главам 3 - 8 Конституции России

Изменения глав 1, 2 и 9 Конституции России

Лекция 11. Роль Совета Федерации в законодательном процессе

Лекция 12. Роль Президента Российской Федерации в законодательном процессе и порядок преодоления возникающих разногласий

Лекция 13. Механизм реализации парламентских процедур

Классификации и виды парламентских процедур в России

Реализация первичных парламентских процедур

Реализация вторичных парламентских процедур

Группа парламентских процедур, связанных с внесением депутатских запросов

Группа парламентских процедур, связанных с работой депутатов с избирателями

Группа парламентских процедур, связанных с исполнением депутатами наказов избирателей

Группа парламентских процедур иных мероприятий

Лекция 14. Правовой статус парламентария в Российской Федерации

1. Права парламентария

2. Гарантии неприкосновенности парламентария

3. Материально-финансовые и социальные гарантии парламентария

Лекция 15. Аппарат и вспомогательные органы палат современных парламентов

Регулирование

Структура

Вспомогательные органы

Консультанты

THE BOOK IS MADE BY

AXI-ROSE

AXI-ROSE@YA.RU