

КОНСТИТУЦИОННОЕ, МУНИЦИПАЛЬНОЕ  
И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

О. Н. Булаков

**ДВУХПАЛАТНЫЙ  
ПАРЛАМЕНТ  
РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**



# **Олег Николаевич Булаков**

## **Двухпалатный парламент Российской Федерации**

*Текст предоставлен правообладателем*

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=11080908](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11080908)*

*Двухпалатный парламент Российской Федерации: Юридический центр*

*Пресс; Санкт-Петербург; 2003*

*ISBN 5-94201-199-0*

### **Аннотация**

В издании дается правовая характеристика внутреннего устройства и процессуально-организационной деятельности палат современного российского парламента. Рассматриваются вопросы его взаимоотношений с другими органами государственной власти. Особое внимание в работе уделено верхней палате парламента – Совету Федерации, ввиду ее последних реорганизационных изменений. Автор дает краткую характеристику работы российского парламента и проводит сравнительный анализ с практикой деятельности двухпалатных парламентов ряда зарубежных государств, детально рассматривает процесс законотворчества, акцентируя внимание на вопросах законодательной техники как на правилах конструирования закона. В приложении содержится информационный материал, подготовленный Советом Федерации

РФ, по вопросам формирования и деятельности парламентских палат ряда государств, имеющих двухпалатные парламенты. Издание предназначено в качестве научно-практического пособия для работников аппаратов органов государственной власти и местного самоуправления, преподавателей, аспирантов и студентов юридических факультетов, изучающих конституционное право, а также для всех интересующихся вопросами парламентаризма и парламентского права.

# Содержание

1. Развитие идеи парламентаризма	6
2. Современный российский парламент и его место в системе государственных органов	35
2.1. Взаимодействие палат российского парламента	35
2.2. Взаимодействие Российского парламента с Президентом, Правительством и судами	58
2.3. Взаимодействие парламента с иными органами в россии и за рубежом	115
Конец ознакомительного фрагмента.	117

**О. Н. Булаков**  
**Двухпалатный парламент**  
**Российской Федерации**

© О. Н. Булаков, 2003

© Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003

\* \* \*

# 1. Развитие идеи парламентаризма

Термин «парламент» происходит от французского «parlement» («parler» – говорить). Поскольку в переводе на русский язык это слово образовало не совсем благозвучное для нашего слуха понятие «говориля», то общепринятым стал термин от английского слова «parliament» или немецкого «Der Parlament». Тем не менее этимология слова достаточно основательно раскрывает сущность обозначаемого им политического явления. В политическую науку парламент вошел как понятие, отражающее одну из сторон государственной власти, а именно ее законодательной функции, 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 целую революцию в государственном управлении. В связи с этим парламентаризм можно рассматривать как историческую форму перехода от частной жизни к общественной, т. е. политической, как процесс превращения человека, как подданного и бесправного, – в человека-гражданина, наделенного политическими правами, прежде всего правом выбора власти в обществе.

Современный парламент складывался не сразу, он вырос-

тает из фактических общественных отношений и характеризуется исключительной гибкостью, имеет свои этапы развития и национальные оттенки.

Некоторые исследователи связывают возникновение современного парламента с результатом трех последовательных открытий, сделанных известными или безымянными авторами с разрывом в несколько столетий.<sup>1</sup>

Первое открытие, относящееся к парламенту – это, собственно, само 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 А. Гамильтон идею разделения властей в версии Монтескье. «Политическая наука, – писал он, – как и большинство других наук, очень продвинулась вперед. Сегодня хорошо понимают эффективность различных принципов, которые были или вовсе не известны древним, или недостаточно ими создавалась. 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 законодатель-

---

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

ном органе через избранных ими самими депутатов – все это или целиком новые открытия, или же основное для их совершенства было сделано в наше время»<sup>2</sup>, хотя реальная история этой идеи была непростой.

Третье открытие. Это переход парламента из проективного в реактивный режим повседневной работы. Проективно, т. е. навязывая свою идеологию и свою волю обществу, действовали английский парламент времен Кромвеля, американский Континентальный Конгресс, безусловно – французский Конвент. Большинство сегодняшних парламентов чаще всего действуют реактивно, т. е. с большим или меньшим энтузиазмом откликаясь на текущие 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.

Исследуя вопрос сущности парламента, следует соотнести содержание понятия «парламентаризм». Парламентаризм можно рассматривать в трех аспектах:

Во-первых, парламентаризм как реальный политико-правовой институт, воплощающий в себе единство представительной и законодательной власти в обществе, где существует разделение властей.

Во-вторых, парламентаризм как особый случай расши-

---

<sup>2</sup> Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 2000. С. 73.



рения власти парламента и образования парламентского правительства, т. е. фактически это понятие используется к определенному виду исполнительной власти. Эта ситуация характерна для парламентской республики.

В-третьих, парламентаризм как идейно-теоретическая концепция, служащая научным обоснованием необходимости парламента как института и его общественных функций.

Очевидно, что названные аспекты тесно взаимосвязаны между собой, однако сведение понятия парламентаризма к его особому случаю, с нашей точки зрения, принижает его историческое значение.

Поэтому вряд ли можно согласиться с мнением, что «парламентаризм существует лишь в государствах, где имеется парламент, наделенный не только законодательными, но и органообразующими и контрольными полномочиями».<sup>3</sup> Другими словами, парламентаризм возникает и существует лишь тогда, когда парламент наделен полномочиями законодательства, избрания правительства, контроля за 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 наследованию, а путем избрания зачастую тем же парламентом).<sup>4</sup> Согласно этой точки зрения,

---

<sup>3</sup> Гранкин И. В. Парламент России. М., 2001. С. 19.

<sup>4</sup> Романов Р. М. 1) Понятие и сущность парламентаризма // Социально-политический журнал. 1998. № 4. С. 213; 2) Российский парламентаризм: генезис и ор-

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 общегосударственным уровне. Если считать, что парламент – это представительство народа, от имени которого принимаются решения, а правительство – представительство парламента, то и правительство может выдвинуть своего единоличного представителя для осуществления всей власти от имени того же народа. Единство, таким образом, народного представительства на общегосударственном уровне было бы самым совершенным, но оно подрывало бы парламентаризм как таковой или, как утверждал К. Шмитт, «оправдывало бы антипарламентский цесаризм».<sup>5</sup>

К другим условиям наличия парламентаризма, наряду с верховенством парламента, исследователи относят «достаточно высокое политическое и правовое сознание населения, высокую степень демократизации, наличие развитого гражданского общества, устойчивое экономическое развитие страны, функционирование надежной системы на-

---

ганизационное оформление // Политические исследования. 1998. № 5. С. 123–133.

<sup>5</sup> Шмитт К. Политическая теология. М., 2000. С. 184.

циональной безопасности».<sup>6</sup> Как заметил С. Котляревский, с парламентаризмом в равной степени применима и монархическая, и республиканская форма.<sup>7</sup>

Парламентаризм, ставший одним из основных институтов демократических конституций, начиная с первой писаной Конституции США и еще не писаной Конституции Англии, привлекал довольно широкий круг исследователей, в том числе и отечественных (М. М. Ковалевского, Б. Н. Чичерина, Е. М. Гессена, К. Тахтарева и др.). Да и неудивительно: в более чем тысячелетней истории существования государственности на Руси богатый спектр представительства интересов общества на всех уровнях управления оставил значительный след. Именно представительные формы обеспечивали легитимность многим судьбоносным решениям России.

В последнее время проблема представительства вновь актуализировалась. Это и понятно, поскольку начала осуществляться реконструкция всей представительной системы нашего общества, происходит ломка традиционных советских управляющих структур, про должается процесс совершенствования избирательных законов. Создание новых представительных систем потребовало осмыслить и углубить познания о многих проблемах современного парламентаризма как института представительной демократии.

---

<sup>6</sup> Котляревский С. Сущность парламентаризма // Новое время. 1994. № 14. С. 56.

<sup>7</sup> Там же. С. 58.

Как прежде, так и сейчас нет единодушия в понимании народовластия и представительства. И научный спор, начавшийся сотни лет назад, продолжается и в настоящее время. Как справедливо заметил известный немецкий политолог К. Шмитт: «Критическая литература о парламентаризме появляется вместе с парламентаризмом». <sup>8</sup> Первоначально она возникает на почве реакции и реставрации, т. е. у противников парламентаризма, потерпевших поражение в борьбе с ним. Затем, по мере нарастания практического опыта парламентаризма, обнаруживались и специально подчеркивались недостатки его деятельности. На почве критики парламентаризма соединялись правые и левые тенденции, консервативные, синдикалистские и анархистские аргументы, аристократические и демократические позиции. <sup>9</sup>

Рассматривая сегодня проблему представительства, мы можем выделить несколько подходов.

Одним из наиболее распространенных подходов к проблеме необходимости представительной формы правления является сформулированный Монтескье подход к представительному правлению в связи с невозможностью осуществления народовластия на большой территории (в большой стране, национальном государстве). В принципе не отрицая идеальной конструкции (когда законодательная власть принадлежит всему народу), Монтескье отмечал, что в больших го-

---

<sup>8</sup> Шмитт К. Политическая теология. С. 159.

<sup>9</sup> Там же.

сударствах это невозможно, и констатирует дальше, что и в маленьких государствах это представляет большие неудобства, поэтому необходимо, «чтобы народ делал посредством представителей то, что он не может сделать сам». <sup>10</sup>

Второй из распространенных подходов к проблеме представительства – рассмотрение представительства через передачу власти. Так, автор работы «Британская конституция» английский исследователь Брум считал, что сущность представительства заключается в том, что «народ лишен власти, которая предлагается на ограниченное время избранному народом представителю. Ему и предстоит то участие в управлении, которое должно было быть выполнено самими избирателями, если бы не произошла эта передача власти». <sup>11</sup>

Таким образом, смысл представительного правления заключается в «передаче власти», в «разлучении народа с властью». <sup>12</sup>

Этот тезис о передаче власти как сути представительного правления получает широкое распространение, правда со значительной амплитудой мнений. От полнейшего отрицания института представительства в целом (Руссо, К. Тахтарев и др.) до полного признания (Монтескье, Милль, Б. Н. Чичерин, М. М. Ковалевский. Г. Еллинек и др.)

---

<sup>10</sup> Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения. М., 1995. С. 292–293.

<sup>11</sup> Цит по: Тахтарев К. От представительства к народовластию. СПб., 1907. С. 23.

<sup>12</sup> Там же. С.24.

или признания, но с оговорками (Л. А. Тихомиров, И. Соловьев и др.).

Значительно расширяет понятие «передача власти» Л. А. Тихомиров. На вопрос о том, что такое представительство, он отвечает: «Это просто одна из форм передаточной власти». Правда, сразу поясняя, что власть могут передавать и монарх, и аристократия, и народ. Очень часто это неизбежно, как вообще все формы передаточной власти.<sup>13</sup>

На такой же позиции стоял и Б. Н. Чичерин, отмечая, что «воля граждан всецело переносится на представителя, за ним не остается ничего, кроме голого выбора».<sup>14</sup>

Здесь обозначена большая проблема соотношения 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 и сущностный вывод, характерный для великого мыслителя:

«Депутаты народа, следовательно, не являются и не могут

---

<sup>13</sup> Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. М., 1998. С. 57.

<sup>14</sup> Чичерин Б. Н. О народном представительстве // Историческое развитие представительных учреждений в Европе. Кн. III. М., 1899. С. 5.

являться его представителями». <sup>15</sup>

Итак, депутаты не могут быть представителями, поскольку они не могут быть носителями чужой (избирателей) воли. Воля не может быть представляема, а тем более передаваема.

Л. А. Тихомиров рассматривает представителя народа как носителя воли верховной власти, а не воли конкретного избирателя, ибо «чужую волю нельзя представлять, потому что она даже не известна заранее. Никто не может и сам знать заранее, какова будет его воля. Тем более не может этого знать представитель». <sup>16</sup>

Еще более определенно по этому поводу высказывался правовед Г. Еллинек, отмечая, что представительный орган государственной власти должен иметь единую волю независимо от того, является ли этот орган собранием единомышленников или просто коллективом, ибо воля отдельных избирательных союзов и вместе с тем всей совокупности избирателей направлена не только на избрание отдельных депутатов, но и на создание самой системы представительного правления, поскольку выборы представителей верховной власти являются единым волевым актом всего народа. <sup>17</sup>

Таким образом, здесь представительство рассматривается через отношения субъектов представительства в процессе реализации властных полномочий. Мы считаем, что этот вы-

---

<sup>15</sup> Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М., 1969. С. 222.

<sup>16</sup> Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. С. 57.

<sup>17</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. С. 433.

вод не только уточняет характеристику представительства, но и выражает сущностную сторону функционирования механизма представительства, хотя и не исчерпывает его.

Представительство было вызвано к жизни значительным преимуществом этой системы правления, что также составляет особенность рассматриваемой проблемы. Так, еще Монтескье отмечал: большое преимущество избрания представителей в том, что они способны обсуждать дело. Народ для этого совсем не пригоден, что и составляет одну из слабейших сторон демократии.<sup>18</sup>

Большой сторонник института представительства Дж. С. Милль, признавая представительное правление идеальным типом, связывал его с развитием определенного уровня культуры, отмечая, что представительное правление «тем больше угодно для народа, чем выше его культурное развитие».<sup>19</sup>

Понятие же «народное представительство» можно рассматривать как высшую форму представительства вообще. Не случайно Г. Еллинек идею представительства относил к числу первоначальных правовых воззрений человека.<sup>20</sup>

Возможность представительства вообще и народного в частности появилось в XVII в. в Европе и стало перехо-

---

<sup>18</sup> Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения. С. 293.

<sup>19</sup> Милль Дж. С. Размышления о представительном правлении. СПб., 1863. С. 69.

<sup>20</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. С. 418



дом от сословного представительства к созданию всенародного (всесословного) выборного органа, который выражал не частные интересы сословий, корпораций, классов, партий, профессиональных структур, а интересы всего общества, являлся прямым выражением народной воли. Б. Н. Чичерин отмечал в этом плане, что народное представительство имеет интересы общие, а не частные, выражает право целого, а не частного.<sup>21</sup>

Позднее понятие «народное представительство» все больше ассоциируется с выборным собранием, в основном законодательным, облеченным доверием избирателей. Говоря об идеальной модели такого собрания, Б. Н. Чичерин подчеркивал, что оно **«будет видеть в себе настоящего представителя народа»**.<sup>22</sup>

Внедрение практики избрания должностных лиц, призванных осуществлять исполнительные функции, по мнению И. В. Гранкина, ослабляет народное представительство, ведет к раздроблению, размыванию народного суверенитета, сталкиванию законодательных и исполнительных органов между собой по поводу приоритетов при отражении народной воли в своих актах.<sup>23</sup> Поэтому народное представительство должно осуществляться через представительные и законодательные органы всех уровней.

---

<sup>21</sup> Чичерин Б. Н. О народном представительстве. С. 104.

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Гранкин И. В. Парламент России. С. 19.

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

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.

Возникшие после буржуазных революций республиканские парламентские системы породили идею и отчасти практику парламентского суверенитета. Учение о суверенитете парламента сложилось в стране классического парламентаризма – Англии. По мнению И. Д. Левина, эта доктрина отражала характерный для Англии «компромисс буржуазии с дворянством в формах конституционной монархии XVIII в.».<sup>24</sup> Поскольку в Англии конституционная монархия предполагала существование трех властей (король, палата лордов и палата общин), каждая из которых обладала значительными полномочиями, то концепция парламентского суверенитета была призвана соединить внешне разрозненные власти в единую верховную власть. Как и все предшество-

---

<sup>24</sup> Левин И. Д. Суверенитет. М., 1948. С. 13.

вавшие и существовавшие в то время теории о суверенитете, парламентская теория также рассматривала суверенитет как саму власть государства.

Создателем этой теории выступает Г. Блэкстон, автор Комментариев к законам Англии, вышедших в 1765–1769 гг. В своей работе он опирается на представления Локка и в особенности Монтескье. Однако в отличие от первого он отрицает возможность «естественного состояния» и договорного происхождения государства.<sup>25</sup> Согласно его теории, это ведет к упразднению различий между обществом и государством, а общество, по его мнению, предполагает правительство. Это ведет к отрицанию одной из основ политической мысли Локка – пределов всякой политической власти, диктуемых естественным правом и общественным договором. Вопреки Локку Блэкстон полагает, что во всяком государстве, каковы бы ни были его происхождение и формы, должна быть высшая, абсолютная, неконтролируемая власть, в которой пребывает суверенитет.<sup>26</sup>

Парламент, по Блэкстону, имеет «суверенную и неконтролируемую власть в вопросах создания, утверждения, дополнения, ограничения, аннулирования, отмены, восстановления и толкования законов. Он может изменять и создавать заново даже конституцию королевства. Коротко говоря, он может делать все, кроме невозможного в естественном от-

---

<sup>25</sup> Дорогин В. Суверенитет в советском государственном праве. М., 1948. С. 16.

<sup>26</sup> История буржуазного конституционализма XVII–XVIII вв. М., 1983. С. 98.

ношении.»<sup>27</sup> Для обозначения верховного положения парламента Блэкстон ввел специальное понятие «всемогущество парламента». Он утверждал также, что, по английской конституции, нет такой силы, «которая могла бы контролировать разумность действий и актов парламента»<sup>28</sup>

Признаками суверенной государственной власти Блэкстон считает мудрость, благость и силу. В ком же воплощаются эти качества? Чтобы ответить на этот вопрос, Блэкстон анализирует различные формы государства, давая традиционную классификацию: монархия, аристократия, демократия. В каждой из этих форм он находит и отрицательные, и положительные стороны. Поэтому он отвергает каждую из этих форм, взятую в отдельности. Идеальную форму он находит в британском парламенте. «Законодательство королевства, — пишет он, — доверено трем различным независимым властям: королю, духовным и светским лордам, представляющим собой аристократическое собрание выдающихся лиц, и палате общин, свободно избранной населением из своей среды, что делает ее одним из видов демократии. Этот совокупный механизм составляет британский парламент, который имеет право верховного распоряжения всем. Каждая ветвь обладает негативной властью, достаточной для того, чтобы отвергнуть любое опасное нововведе-

---

<sup>27</sup> Цит. по: Кузьмин Э. Л. Мировое государство: иллюзии или реальность? М., 1969. С. 74.

<sup>28</sup> Там же.

ние»<sup>29</sup> Эту систему Блэкстон считал идеальной и жизнеспособной, подчеркивая, что ничто не может повредить ей, кроме нарушения равновесия между различными ветвями законодательной власти.

Блэкстон отвергал теорию народного суверенитета. Народ, по мнению Блэкстона, имеет такие права, какие признаны парламентом. Английский парламент такого же древнего происхождения, как и государство. Только парламент имеет право издавать законы, вводить новое наследование короны и учредить новую веру. «Следовательно, – пишет Блэкстон, – покуда английское правление пребывает в настоящей своей силе, то мы можем смело утверждать, что власть у нас парламентская есть самая верховнейшая, беспредельная и никем не оспариваемая».<sup>30</sup> «Верховенство парламента, означающее прежде всего независимость от народа, – пишет И. Д. Левин, – становится догмой английского права, сформулированной Делольмом в крылатой фразе о всемогуществе английского парламента: парламент все может – он не может лишь превратить мужчину в женщину и наоборот».<sup>31</sup>

Доктрина суверенитета парламента стала своеобразным отражением особенностей политической обстановки, существовавшей в Англии периода бурного развития капитализ-

---

<sup>29</sup> Цит. по: История буржуазного конституционализма XVII–XVIII вв. С. 98.

<sup>30</sup> Цит. по: *Дорогим В.* Суверенитет в советском государственном праве. С. 16.

<sup>31</sup> *Левин И. Д.* Суверенитет. С. 13–14.

ма. Своими «Комментариями» Блэкстон содействовал распространению среди англичан идеи господства права. Однако его идеализация английской конституции, палаты лордов и принципа разделения властей вызывала справедливую критику со стороны сторонников реформ английской государственной системы. Наиболее известным среди последних можно назвать И. Бентама. В противовес Блэкстону, считавшему английскую государственную и правовую систему совершенной, Бентам, по выражению Дж. М. Тревельяна, дал анализ «бесполезных и запутанных нелепостей английского закона, «законных интересов», дорогих сердцу людей наиболее консервативной из профессий».<sup>32</sup>

Бентам и его сторонники ратовали за реформу английского права, в политической области они выступали за право отзыва депутатов, всеобщее избирательное право (для мужчин), ежегодные парламентские выборы, судебную ответственность чиновников.

Учение о суверенитете парламента в той или иной форме признавалось большинством английских юристов XIX в. Так, например, А. Дайси пишет: «Это учение о законодательном верховенстве парламента есть краеугольный камень всего нашего государственного права»<sup>33</sup>. Перечисляя ряд prerogatives парламента, он замечал, что нет ни лица, ни учреждения, за которыми бы английский закон признавал пра-

---

<sup>32</sup> Тревельян Дж. М. Социальная история Англии. М., 1959. С. 366.

<sup>33</sup> Дайси А. В. Основы государственного права Англии. М., 1905. С. 82.

во преступать или не исполнять законодательные акты парламента, и указывал на три отличительные, по его мнению, черты парламентского верховенства: право законодательного учреждения свободно изменять основные законы; отсутствие всякого юридического различия между конституционными и другими законами; отсутствие всякой власти, имеющей право объявлять парламентские акты недействительными или не соответствующими конституции.

Как и большинство теоретиков суверенитета, Дайси, пытаясь определить сущность суверенитета, различает суверенитет в политическом смысле и суверенитет в юридическом смысле. Политический суверенитет принадлежит избирателям, а юридический – парламенту. Политический суверенитет характеризует фактическое соотношение социальных сил в стране, однако приоритет и большая значимость отводится Дайси юридическому суверенитету. «Судьи не знают воли народа, кроме той, которая выражается парламентскими актами».<sup>34</sup>

Другой английский юрист С. Лоу также исходит из деления суверенитета на юридический и политический, при этом он повторяет концепцию Дайси<sup>35</sup>: по его мнению, политический суверенитет принадлежит избирателям, а юридический – парламенту. Однако, в отличие от Дайси, Лоу пытается совместить верховенство парламента с верховенством

---

<sup>34</sup> Там же.

<sup>35</sup> Там же.

избирательного корпуса. Он считает избирательный корпус действительным «сувереном» в Англии, и конституционные соглашения должны охранять его верховенство.<sup>36</sup> В своей книге «Государственный строй Англии» С. Лоу невольно признает фактическую власть кабинета, являющегося «комитетом партийным и секретным».<sup>37</sup> Заявляя мимоходом, что «парламент с юридической точки зрения есть абсолютный суверен Британской империи», он отмечает фактический переход многих прерогатив парламента к кабинету. В отличие от создателей теории парламентского суверенитета Лоу признает и народный суверенитет. Более того, он полагает, что английская форма государственного устройства в наибольшей степени сочетается с принципами народного суверенитета. «Нигде суверенный народ не может, по-видимому, с такой же легкостью осуществлять свою волю; нигде власть этого суверена не ограничена в столь слабой степени»,<sup>38</sup> — заявлял он.

Возникновение принципа и идеи суверенитета народа обусловило новое содержание парламентаризма, а именно: верховная власть принадлежит не парламенту, а народу, парламентская власть в этом случае — лишь уполномоченная, акцидентная власть, ибо суверенен народ, а парламент только олицетворяет народный суверенитет, не внося при этом

---

<sup>36</sup> Лоу С. Государственный строй Англии. М., 1910. С. 290.

<sup>37</sup> Там же.

<sup>38</sup> Там же.



изменений в объект прав суверенности.

Т. Гоббс сводил принцип народного суверенитета к принципу суверенной верховной власти в демократии: у него он логически вытекает из естественного закона и в нем получает обоснование через общественный договор. Однако в отличие от Руссо вопрос о носителе суверенитета решается им не на основании естественного права, а на основании позитивного права в зависимости от формы правления: монархической, аристократической или демократической. Похожего взгляда на принцип народного суверенитета придерживались и голландские мыслители той эпохи Б. Спиноза и Г. Гроций (выразивший это в своем учении о «специальном субъекте» суверенитета).

Дж. Локк в своих учениях рассматривает законодательную власть как верховную, но не абсолютизирует ее и далек от идеи о передаче всех своих прав избранному им органу или лицу (в духе Гоббса). Наоборот, он полагает, что подлинный, изначальный суверенитет всегда пребывает в народе. Законодательная власть, по его мнению, «представляет собой лишь доверенную власть, которая должна действовать ради определенных целей, и все еще остается у народа верховная власть отстранять или изменять состав законодательного органа, когда народ видит, что законодательная власть действует вопреки оказанному ей доверию...».<sup>39</sup> Нарушение со стороны государственной власти принципов обществен-

---

<sup>39</sup> Локк Дж. Избранные философские произведения. М., 1960. Т. 2. С. 85–86.

ного договора, представляющего собой двустороннее соглашение между нею и народом, возвращает последнему естественное право действовать неправовыми, с точки зрения позитивного права, но правомерными, с точки зрения права естественного, способами для восстановления свободы и свободного правления. Иными словами, из идеи народного суверенитета Локк делает вывод о праве народа на восстание.

Таким образом, идея народного суверенитета присутствовала в трудах мыслителей, но полное свое развитие эта идея получила в работах Ж.-Ж. Руссо. Он выступает с революционной программой, требующей приспособления строя и форм всех государств принципу народного суверенитета, основанному на непререкаемом естественном праве.

С точки зрения Руссо, единственным носителем суверенной власти является народ. В отличие от Гоббса<sup>40</sup> и других мыслителей он распространяет действие естественного закона и на носителя суверенитета. Общественный договор, по Руссо, имеет лишь одну цель – установление суверенитета народа. Народ является носителем «общей воли» (в отличие от индивида, который может иметь «частную волю»). «Только общая воля может управлять силами Государства в соответствии с целью его установления, каковая есть общее благо».<sup>41</sup> Следовательно, суверенитет, по Руссо, есть осуществ-

---

<sup>40</sup> Гоббс Т. Избранные произведения: В 2 т. М., 1964.

<sup>41</sup> Руссо Ж.-Ж. Трактаты. С. 160.

ление общей воли.

Руссо устанавливает два важнейших свойства народного суверенитета — его неделимость и неотчуждаемость. «Я утверждаю, — писал Руссо в «Общественном договоре», — что суверенитет, который есть только осуществление общей воли, не может отчуждаться и что суверен, который есть не что иное, как коллективное существо, может быть представляем только самим собою». Отсюда Руссо делает принципиальный вывод: суверенитет заключается исключительно в общей воле, которая не может быть представлена (похожая позиция относительно представительства закреплена и в теории национального суверенитета). Депутаты «ничего не могут постановлять окончательно».<sup>42</sup> Тем самым Руссо приходит к отрицанию представительной формы правления.

Суверенитет, будучи общей волей, по Руссо, неделим. Воля части народа — это частная, а не общая воля, и она поэтому не является суверенной. «В силу той же причины, по которой суверенитет не отчуждаем, он неделим, ибо воля либо является общею, либо ею не является; она являет собой волю народа как целого либо — только одной его части. В первом случае эта провозглашенная воля есть акт суверенитета и создает закон; во втором случае — лишь частная воля или акт магистратуры, это самое большее — декрет».<sup>43</sup>

Исходя из всего содержания своих политических воззре-

---

<sup>42</sup> Там же. С. 170, 222.

<sup>43</sup> Там же. С. 167.

ний, Руссо резко выступает против теории разделения властей, которая представляла собой общий принцип распределения суверенитета между тремя независимыми органами государственной власти. По мнению Руссо, «они делают из суверена какое-то фантастическое существо, сложенное из частей, взятых из разных мест».<sup>44</sup>

Теории разделения властей Руссо противопоставил теорию разделения компетенции. По мнению Руссо, у суверена нет другой власти, кроме законодательной. Поэтому суверенитет проявляется в издании законов. Под «законом» мыслитель понимал порождение общей воли. «Повеления, делаемые одним человеком, кто бы он ни был, от своего имени, не суть законы», – писал Руссо. «Общая воля, чтобы быть таковой, должна быть общей и в отношении своего объекта, и в отношении своей сущности, она должна исходить от всех, чтобы быть применяемой ко всем...».<sup>45</sup> В своей теории Руссо наряду с законодательной выделяет и исполнительную власть, которая, по его мнению, не может принадлежать всему обществу как законодателю или суверену. Поскольку законодатель – это суверен, все акты которого могут быть только законами, исполнительная власть принадлежит правительству и выражается она только в частных актах, не являющихся законами. Автор «Общественного договора» специально подчеркивал, что правительство ни в ко-

---

<sup>44</sup> Там же. С. 169.

<sup>45</sup> Там же. С. 216.

ей мере нельзя смешивать с сувереном: оно лишь исполнитель воли последнего<sup>46</sup>. Таким образом, он проводит резкую грань между сувереном и правительством.

Именно для определения способа организации правительства Руссо разработал учение о трех формах правительства, которыми называл демократию, аристократию и монархию. (Как видим, данные термины у Руссо имеют иное применение – не к характеристике формы правления, а к организации государственной власти.) По замыслу автора «Общественного договора», демократическое правительство состоит из всех граждан, аристократическое – из малого числа граждан, монархическое – из одного человека. Именно в этом узком значении использует Руссо понятие «демократия». И поскольку в государстве с таким правительством суверен и правительство нераздельны и фактически государство не имеет правительства как такового, он высказывается категорически против демократического правительства и сомневается в возможности осуществления истинной демократии: «Если брать этот термин в точном его значении, то никогда не существовала и подлинная демократия и никогда таковой не будет<sup>47</sup> Что касается других форм правительства – аристократического и монархического, то, по мнению Руссо, это может зависеть от многих факторов. Важно лишь одно – правительство должно действовать исходя

---

<sup>46</sup> Там же. С. 192.

<sup>47</sup> Там же. С. 200.

из интересов («выгоды») большинства, а не своих собственных. В принципе это лучше достигается в аристократии. В монархии частная воля легко господствует над всеми другими волями, и, таким образом, очень велика возможность превращения республики в деспотию. Мыслитель специально подчеркивал, что передаваться одному лицу или группе лиц может власть, но никак не общая воля<sup>48</sup>.

Важное место в учении Руссо занимает вопрос о средствах осуществления народного суверенитета. «Суверен, – считал Руссо, – может действовать, лишь когда народ в собрании». Причем недостаточно, чтобы народ, собравшись, один раз установил государственный строй, санкционировал свод законов или установил постоянное правительство. Необходима определенная периодичность собраний: чтобы в определенный день народ был созван в соответствии с законом, и чтобы на то не было никаких формальностей. Как только народ собирается в качестве суверенного органа, всякая юрисдикция правительства прекращается. В целях предотвращения узурпации суверенной власти со стороны правительства такое собрание начинается с голосования по двум вопросам: первый: «Угодно ли суверену сохранить существующую форму правительства?», второй: «Угодно ли народу оставить управление в руках тех, на которых оно теперь возложено?». <sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Там же. С. 168.

<sup>49</sup> Там же. С. 227.

Автор «Общественного договора» не только абсолютную монархию, но и верховенство парламента по английскому образцу рассматривает как узурпацию прав народного суверенитета. «Английский народ считает себя свободным; он горько ошибается; он свободен только во время выборов членов парламента; как только они выбраны, он становится рабом, он – ничто. То применение, которое он делает из своей свободы в краткие моменты пользования ею, заслуживает того, чтобы он ее терял».<sup>50</sup>

Согласно учению Руссо об общественном договоре и народном суверенитете, верховная власть принадлежит народу. Верховенство народа основано на естественном праве через общественный договор. Поэтому в отличие от исполнительной власти, организация которой регулируется законами, деятельность верховной власти не может быть ограничена позитивным правом. Руссо указывал, что для собрания граждан «не существует в государстве никакого закона, который не может быть отменен, не исключая даже общественного соглашения». В специальной главе «Общественного договора» – «О злоупотреблениях правительства и его склонности к вырождению» он подчеркивал, что «в ту минуту, когда Правительство узурпирует суверенитет, общественное соглашение разорвано и все простые граждане, по праву возвращаясь к своей естественной свободе, принуждены, но не

---

<sup>50</sup> Там же. С. 169.

обязаны повиноваться».<sup>51</sup>

Таким образом, мы приходим к выводу, что, по Руссо, власть суверенна и не может быть ограничена ничем. В этом смысле представляется правомерной оценка учения Руссо, данная Б. Л. Манелисом: «Вслед за Боденом и Гоббсом Руссо постулирует идею абсолютного суверенитета, доведя ее до крайних пределов». И далее: «В учении Руссо нашла свое отражение идея всемогущества народа, его полновластия». Иными словами, полновластие народа и есть абсолютный суверенитет. А суверенитет народа непогрешим.<sup>52</sup>

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод.

Теория народного суверенитета Руссо представляет собой важную веху в развитии не только самой идеи суверенитета, но и всего конституционного права. «Учение Руссо о народном суверенитете, – отмечает Б. Л. Мане лис, – явилось кульминационным пунктом развития демократических тенденций в буржуазной доктрине суверенитета»<sup>53</sup>. «Основным демократическим государственно-правовым принципом, – пишет И. Д. Левин, – всегда был принцип народного суверенитета, верховенства и полновластия народа. В этом принципе воплощена сама сущность политической демокра-

---

<sup>51</sup> Там же. С. 216.

<sup>52</sup> *Манелис Б. Л.* Проблема суверенитета и ее значение в современных условиях. Ташкент, 1964. С. 28–29.

<sup>53</sup> Там же. С. 30.



тии»<sup>54</sup>. На практике принцип народного суверенитета становится как бы отличительным признаком любого государства, провозглашающего и закрепляющего в основных законах (с формально-юридической точки зрения) принципы свободы, справедливости и демократии.

Парламентаризм на сегодняшний день представляет собой комплексную структуру законодательной власти, многофункциональную подсистему и составную часть разветвленной политической системы. Сущность парламентаризма – следуя изменениям его исторических функций и структуры – зачастую выражалась путем обособления и подчеркивания какого-либо отдельного его элемента. Сначала парламентаризм отождествлялся с конституционной и законодательной властью парламента, что означало: 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. С сущностью парламентаризма нашла отражение и подотчетность парламенту системы правления, ответственность правительств перед парламентом.

В институированной системе разделения власти сущность парламентаризма предстает как реализация правомочий на власть, гарантируемых парламенту конституци-

---

<sup>54</sup> Левин И. Д. Суверенитет. С. 259.

ей, в то время как парламент вынужден считаться с такими же конституционными гарантиями прочих институтов власти. В системе разделения власти парламентская власть также ограничена целой системой противовесов и механизмов сдерживания. Законодательные полномочия парламента находятся под контролем конституционного суда, обеспечивающего надзор за соблюдением конституционных норм.

## **2. Современный российский парламент и его место в системе государственных органов**

### **2.1. Взаимодействие палат российского парламента**

Организационно-правовая взаимосвязь Совета Федерации и Государственной Думы в контексте конституционных норм и положений регламентов палат Федерального Собрания РФ, нормативные и организационные проблемы функционирования палат, укрепление структурного единства Федерального Собрания России – это те проблемные вопросы, которые возникают при анализе взаимодействия и взаимосвязи палат российского парламента.

Разнообразие организации законодательной деятельности и форм взаимодействия палат представительных органов в странах Европы тесно связано с различиями в формах правления и государственного устройства этих стран. Наиболее интересным и в какой-то мере не чуждым российским реалиям государственного строительства является опыт Гер-

мании и Франции в данной сфере.<sup>55</sup>

Нормативное регулирование взаимодействия обеих палат Федерального Собрания определяется, *во-первых*, Конституцией РФ; *во-вторых*, нормами регламентов Совета Федерации и Государственной Думы; *в-третьих*, постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации; *в-четвертых*, законодательными актами федерального уровня.

Анализ вышеназванных актов позволяет выделить три основные формы взаимодействия палат парламента России:

1. Совместные собрания палат.

Частью 3 ст. 100 Конституции установлено, что палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента России, посланий Конституционного Суда, выступлений руководителей иностранных государств.

2. Создание специальных органов.

Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату (ч. 5 ст. 101). В соответствии со ст. 102, 103 Конституции палаты осуществляют назначение на должность и освобождение от должности руководителей Счетной палаты (Председателя и его заместителя), а также по половине состава ее аудиторов. Важную роль

---

<sup>55</sup> Гнездилов М. З. Зарубежный опыт организации взаимодействия палат парламентов в законодательном процессе // Аналитический вестник. 2002. № 34 (190). С. 52.

выполняют создаваемые при парламентах органы, занимающиеся контролем экономического и технологического развития, а также осуществляющие 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 неополитического 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 занимается не только обеспечением Конгресса финансовой информацией и экспертными оценками, но и осуществляет координацию действий соответствующих структурных подразделений Конгресса с заинтересованными ведомствами исполнительной власти.

3. Совместная деятельность палат в законодательном процессе (законодательная инициатива, дача заключений, создание специальных комиссий, проведение совместных мероприятий и т. д.) В соответствии с собственной компетенцией Совет Федерации и Государственная Дума участвуют в процедуре отрешения Президента России от должности (ст. 93, 102, 103).

Обширное поле для взаимодействия палат наблюдается

в законодательной сфере.<sup>56</sup>

Конституция Российской Федерации, по мнению С. Миронова, не оставила реального правового основания для спора о том, какая палата «главней», она «обрекла» Совет Федерации и Государственную Думу на постоянное и равноправное сотрудничество<sup>57</sup>. Действительно, Конституция четко определила статус обеих палат парламента как составных частей единого представительного и законодательного института – Федерального Собрания. Установлены порядок их взаимодействия в законодательном процессе, собственная компетенция Совета Федерации и Государственной Думы, что не оставляет никаких шансов на пересмотр роли обеих палат парламента.

Законодательная деятельность – процесс, ориентированный на тесное сотрудничество всех его участников. Вот почему провал в работе одного из них неминуемо вызовет сбой во всей системе. При ведущей роли палат Федерального Собрания в законодательном процессе глава государства, тем не менее, оказывает серьезное воздействие на его ход. На начальном этапе российского парламентаризма это выражалось в истолкованной Конституционным Судом возможности Президента издавать указы, восполняющие про-

---

<sup>56</sup> Масленникова С. В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации: Учеб. пособие. М., 2001; Кокотов А. Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура // Правоведение. 2001. № 1. С. 54–56.

<sup>57</sup> Миронов С. Конституция России и задачи Совета Федерации // Российская Федерация сегодня. 2002. № 2. С. 4–6.

белы в правовом регулировании, требующие законодательного решения. Вместе с тем подмечено, что у главы государства достаточно правовых возможностей, чтобы активно влиять на законодательный процесс, не подменяя законодателя.<sup>58</sup> «Подобная организация, – считает профессор В. Б. Исаков, – создает внутри самой законодательной власти систему «сдержек и противовесов», исключает ее монополизацию, принятие поспешных, несбалансированных решений».<sup>59</sup>

В монографической и учебной литературе по теории парламентаризма встречается большое количество терминов, описывающих законодательную функцию парламентов: «законодательная компетенция», «законодательные полномочия», «законодательная власть», «законодательный процесс», «законотворчество» и др. Более того, этой терминологией насыщены постановления Конституционного Суда Российской Федерации, связанные с толкованием отдельных конституционных норм.

Юридическая наука полна разночтений относительно со-

---

<sup>58</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1669 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным указом» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

<sup>59</sup> Исаков В. Б. Конституционное право Российской Федерации. Екатеринбург, 1995. С. 445.

держания многих из приведенных понятий. Скажем, законодательная компетенция рассматривается как совокупность полномочий по принятию законов. Правда, внимание обращается на то, что компетенция подобного рода принятием законов и ограничивается, за ее рамками остается издание законов – прерогатива внепарламентских органов.<sup>60</sup> Другим авторам законодательная власть представляется как система полномочий, именно по изданию законов.<sup>61</sup> В пользу такого же подхода выступили авторы книги «Парламентское право России». По их мнению, законодательный процесс есть строго регламентированная процедура принятия закона. Она включает в себя ряд парламентских процедур, начиная от внесения законопроекта, и кончая опубликованием принятого закона и его вступления в силу.<sup>62</sup> Следовательно, подписание и обнародование закона – часть общей процедуры принятия закона. По мнению Е. М. Савельевой, законодательная деятельность понимается как совокупность последовательных действий определенных органов государственной власти по разработке и рассмотрению за С. 96. законопроектов, принятию и обнародованию законов.<sup>63</sup> В таком же клю-

---

<sup>60</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. М., 1995. Т. 1–2. С. 455.

<sup>61</sup> Конституционное (государственное) право. Справочник. М., 1995. С. 45.

<sup>62</sup> Парламентское право России / Под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. М., 1999.

<sup>63</sup> Савельева Е. М. Проблемы совершенствования законодательной деятельности в России на федеральном уровне // Государство и право. 2001. № 9. С. 5.



че трактуется данный вопрос в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 года по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации. Согласно правовой позиции суда, законодательный процесс есть установленный ряд последовательно сменяющих друг друга этапов. В контексте этого передача принятого федерального закона главе государства для подписания и обнародования означает начало следующего этапа законодательного процесса.<sup>64</sup> Таким образом, законодательная компетенция объединяет полномочия по принятию и изданию законов в единое целое. В. М. Платонов называет следующие стадии законодательного процесса: прогнозирование и планирование; изучение, анализ общественных явлений; выявление потребности в правовой регламентации; определение органов, правомочных принимать правовые акты; принятие решения о подготовке проекта, разработка концепции, идеи будущего акта; подготовка проекта разработчиком либо рабочей группой, обсуждение замысла; официальное рассмотрение концепции закона с соблюдением соответствующих процедур.<sup>65</sup>

Конституция России отводит Совету Федерации в законодательном процессе самостоятельное место.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

<sup>65</sup> Законодательный процесс: как ему развиваться? // Журнал российского права. 2000. № 2. С. 3–9.

<sup>66</sup> *Полуян Л. Я.* Верхняя палата парламента в системе органов государственной

Принадлежащее Совету Федерации и его отдельным членам право законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104, ст. 134) предполагает возможность внесения ими законопроектов в Государственную Думу (ч. 2 ст. 104).

Это право обычно предусматривается либо в конституционных положениях, либо в органических (конституционных) законах. Субъекты права законодательной инициативы, например в Японии, определены законом о парламенте<sup>67</sup>. Правом законодательной инициативы в соответствии с конституционными и законодательными положениями обладают верхние палаты парламентов Австрии, Германии, Испании, Японии. Статьей 76 Основного закона ФРГ установлено, что «законопроекты вносятся в Бундестаг федеральным правительством, членами Бундестага либо Бундесратом».<sup>68</sup> В соответствии с положениями ст. 87 гл. 2 Конституции Испании «О разработке законов» право законодательной инициативы принадлежит Правительству, Конгрессу и Сенату<sup>69</sup>.

Верхние палаты парламентов Италии, США, Канады, Франции не наделены правом законодательной инициативы.

В парламенте Великобритании правом законодательной инициативы наделены лишь члены палат. Причем правительство, так же как, например, и в Канаде, участвует в зако-

---

власти // Аналитический вестник. 2002. № 34 (190). С. 5.

<sup>67</sup> Парламенты мира. М., 1991.

<sup>68</sup> Конституции зарубежных государств. М., 1997. С. 185.

<sup>69</sup> Там же. С. 321.

нодательной деятельности через членов парламента, являющихся членами кабинета министров.

Из общего числа 67 двухпалатных парламентов в 32 парламентах верхние палаты наделены правом законодательной инициативы.<sup>70</sup>

Этот способ взаимодействия между палатами регулируется не только путем закрепления непосредственно права. Устанавливаются специальные нормы по оформлению и процедуре.

Регламенты палат парламентов зарубежных государств регулируют технологические вопросы, связанные с процедурами, предшествующими, собственно, законодательной стадии рассмотрения проектов, такие, как установление:

- формальных требований к текстам законопроектов (перечень документов, форма представления документов, краткое обоснование предполагаемых затрат в случае принятия закона и т. п.);
- сроков и порядка регистрации в палатах законопроектов, представляемых субъектами права законодательной инициативы;
- сроков предварительного рассмотрения в палате, представленных материалов на предмет их соответствия законодательным и формальным требованиям, установленным регламентом;

---

<sup>70</sup> Дементьев А. Н. Осуществление права законодательной инициативы верхними палатами парламентов // Аналитический вестник. 2002. № 12 (168). С. 27.

– порядка принятия решения по включению законодательной инициативы в график работы палаты.

Подобные процедурные и технологические вопросы с различной степенью детализации содержатся в разделах регламентов палат, излагающих законодательную процедуру. В некоторых странах, в соответствии с конституцией, правительство страны уполномочено устанавливать категорию так называемых срочных законопроектов. Для таких законопроектов конституцией предусматривается особая ускоренная, по сравнению с обычными законами, процедура получения заключений на законопроекты и принятия их к рассмотрению в соответствующей палате. Такие особые процедуры существуют во Франции, Германии и других странах. В Испании и Франции законопроекты правительства рассматриваются в приоритетном порядке.<sup>71</sup>

Регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации не исключение в данном ракурсе.

В Национальном Собрании на основании ст. 43 Конституции Франции в порядке, установленном регламентом нижней палаты, по требованию правительства или решению палаты создается специальная комиссия для рассмотрения конкретного законопроекта или законодательного предложения. Требование о создании специальной комиссии долж-

---

<sup>71</sup> Совершенствование законодательной деятельности и участие органов государственной власти в законодательном процессе. М., 2001.

но быть представлено в палату одновременно с законопроектом. Анализируя практику создания специальных комиссий в Национальном Собрании, исследователи отмечают, что она не получила широкого распространения.<sup>72</sup>

В большинстве зарубежных государств уже на начальном этапе подготовки законодательных инициатив правительства выполняют некоторые функции систематизации и кодификации законодательства.

Часть аналогичных функций выполняет в Германии министерство юстиции, которое ответственно за систематизацию и соблюдение формальных правил юридической техники при подготовке, написании законопроектов, принятии законов. Министерство юстиции Германии издает правила юридической техники и требования к оформлению законопроектов и законов.<sup>73</sup>

Принятые Государственной Думой федеральные законы передаются на рассмотрение Совета Федерации (ч. 3 ст. 105 Конституции). Неизбежным является взаимодействие палат при рассмотрении федеральных законов, предусмотренных ст. 106 Основного закона.<sup>74</sup> В случае отклонения федераль-

---

<sup>72</sup> Подробнее см.: Керимов А. Д. Парламентское право Франции. М., 1998.

<sup>73</sup> Совершенствование законодательной деятельности и участие органов государственной власти в законодательном процессе. М., 2001; Горгес Р. Так работают правительство и парламент. М., 1993. Авакьян С. А. Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999. С. 309–310.

<sup>74</sup> Крестьянинов Е. В. Процедурные особенности рассмотрения Советом Федерации федеральных законов, подлежащих и не подлежащих его обязательному

ного закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению нижней палатой парламента (ч. 4 ст. 105). 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). Основанием взаимодействия палат парламента является процедура повторного рассмотрения федерального закона, отклоненного Президентом и одобренного Государственной Думой в порядке ч. 3 ст. 107 и принятие федеральных конституционных законов (ч. 2 ст. 108), рассмотрение и принятие закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ (ст. 108, 136).

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 взаимоотношения обеих палат парламента в разных областях их деятельности.

Довольно объемной является часть регламентных норм, касающихся совместной работы палат в законотворческой (нормотворческой) сфере. К таковым относятся: направле-

ние Председателем Совета Федерации проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, одобренных Государственной Думой, в компетенции Совета Федерации (п. «к» ч. 1 ст. 18 Регламента Совета Федерации); подготовка заключений комитетов Совета Федерации по одобренным Государственной Думой проектам законов РФ 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 главам 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 возникших разногласий 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 Российской Федерации о поправках к Конституции РФ (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, Российской Федерации; поправок к законопроектам (гл. 17).

Еще более развернутый 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. 10); возможность внесения проекта постановления Государственной Думы Советом Федерации или его отдельными 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. 12); процедура повторного рассмотрения федеральных



законов, отклоненных Советом Федерации; порядок создания согласительной комиссии из числа депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации (ст. 127–132 Регламента); нормативные основания, регулирующие порядок рассмотрения предложений о поправках и пересмотре положений Конституции РФ (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 однонаправленная процедура прохождения законопроекта (закона), чрезвычайно большую роль 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 уполномочена принимать окончательное решение по закону, после которого акт направляется главе государства для под-

писания 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 осуществлении собственных полномочий.

Согласительные и специальные комиссии создавались Советом Федерации и Государственной Думой и возглавлялись сопредседателями. В подавляющем большинстве случаев одна палата соглашалась с предложением другой принять участие в работе комиссий. При этом в их работе участвовали не только члены обеих палат парламента, но и представители Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств.

Особое значение имела работа согласительной комиссии по Федеральному закону «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». В ее состав вошли по 16 человек от каждой палаты, причем от Совета Федерации было назначено три сопредседателя. Согласительная комиссия провела 6 многочасовых, практически непрерывных заседаний, а депутация Совета Федерации – еще и 5 рабочих совещаний. На заседаниях обычно присутствовало около 50 человек, в том чис-

ле представители Президента Российской Федерации, работники аппаратов обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации. Общий объем стенограмм, протоколов и сопоставительных таблиц составил около 600 страниц.

Особое место наряду с иными способами взаимодействия палат занимают согласительные комиссии по преодолению разногласий по законопроектам. Так, согласно ч. 4 ст. 105 Конституции в случае отклонения закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой. Подобная комиссия создается по инициативе обеих палат. Новый Регламент Совета Федерации дополнен положениями, детализирующими порядок создания, функционирования согласительных комиссий. Например, предложение Государственной Думы о создании согласительной комиссии для преодоления возникших разногласий по федеральному закону теперь подлежит обязательному рассмотрению на заседании верхней палаты парламента. Уточнено, что отклонение Советом Федерации инициативы Государственной Думы о создании согласительной комиссии означает также, что данный федеральный закон считается отклоненным (п. 6 ст. 111 Регламента). В отличие от прежних регламентных норм определен количественный состав депутации от Совета Федерации (не менее трех членов). Избранными членами согласительной комиссии считаются кандидаты, которые получили наи-

большее число голосов, но не менее половины от числа членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании.<sup>75</sup> На наш взгляд, данные положения свидетельствуют об усилении внимания Совета Федерации к согласительным процедурам, отражают его намерения более широко и заинтересованно участвовать в них.

Решения согласительной комиссии принимаются путем отдельного голосования представителей палат. Оно считается принятым, если за его принятие проголосовали обе делегации.

Результатом работы согласительной комиссии является протокол, в котором фиксируются предложения по преодолению возникших разногласий или обосновывается невозможность их преодоления этим составом согласительной комиссии. В Конституции Румынии есть любопытное положение, которое можно использовать в российской практике парламентской деятельности. Речь идет о том, что если согласительная комиссия не придет к соглашению или если ни одна из палат не одобрит доклад этой комиссии, расходящиеся тексты выносятся на обсуждение палаты депутатов и Сената на совместном заседании.<sup>76</sup>

Протокол комиссии, содержащий обоснование невозмож-

---

<sup>75</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 22 апреля 1998 г. № 177-СФ «Об участии в работе специальной комиссии по Федеральному закону «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О милиции»"» // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 1992.

<sup>76</sup> Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М., 1997. С. 287.

ности преодоления разногласий, обсуждается на заседании Совета Федерации. Принимается одно из следующих решений: изменить предложения палаты по редакции отдельных положений федерального закона; изменить состав делегации от Совета Федерации в согласительной комиссии; отказаться от участия в работе согласительной комиссии. В литературе отмечаются следующие варианты решений Совета Федерации при отклонении федеральных законов: отклонение ввиду неприемлемости отдельных положений закона, но без указания этих положений; отклонение с указанием на неприемлемость конкретных положений акта и поручением членам согласительной комиссии от Совета Федерации сформулировать редакцию данных положений; отклонение с фрагментарным или подробным изложением предложений Совета Федерации по внесению изменений в положения закона; отклонение с поручением членам согласительной комиссии руководствоваться в своей работе заключением соответствующего комитета Совета Федерации.<sup>77</sup>

Учитывая конституционно-правовые особенности законодательной деятельности в Российской Федерации, для целей ее координации и систематизации могут быть использованы элементы опыта парламентов зарубежных государств. В частности, в соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции Российской Федерации Совет Федерации и Государственная Дума могут образовать специальную Комиссию Парла-

---

<sup>77</sup> Авакьян С. А. Федеральное Собрание – парламент России. С. 319–320.

мента Российской Федерации по координации и планированию законодательной деятельности. Указанные конституционные положения могут также служить правовой основой для включения в проект Федерального закона «О порядке подготовки, рассмотрения и принятия федеральных конституционных законов, федеральных законов в Российской Федерации» норм, предусматривающих создание специального органа, координирующего законодательную деятельность всех основных субъектов права законодательной инициативы и участников законодательного процесса – Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации.<sup>78</sup>

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 законодотворческой деятельности, и иные.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Дементьев А. Н. Осуществление права законодательной инициативы верховными палатами парламентов. Аналитический вестник. 2002. № 12 (168). С. 34.

<sup>79</sup> Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 5 января 2000 г. № 5-СФ «К депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва по вопросу о совершенствовании законодотворческой деятельности» // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 167; Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 15 октября 1997 г. № 315-СФ «К Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в связи с открытым письмом депутатов Государственной Думы от 19 сентября 1997 года» //

Депутаты одной палаты могут присутствовать на заседании другой. В ст. 32 Регламента Совета Федерации указывается, что комитет или комиссия верхней палаты, организующая слушания, вправе пригласить депутатов Государственной Думы. В свою очередь, члены Совета Федерации могут присутствовать на любом открытом заседании нижней палаты (п. 1 ст. 36 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 (ст. 7 Федерального закона от 8 мая 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ»); парламентские слушания, «круглые столы». Например, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, рассмотрев открытое письмо депутатов Государственной Думы к членам Совета Федерации о проведении «круглого стола» по вопросам социально-экономического положения в стране, государственного устройства и другим вопросам внутренней жизни государства с участием представителей обеих

---

СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4732; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26 июля 1994 г. № 174-І СФ «О ходе законодательного процесса в Совете Федерации в первом полугодии 1994 года и Плане законодательных инициатив Совета Федерации на второе полугодие 1994 года» // СЗ РФ. 1994. № 15. Ст. 1691.

палат российского парламента, исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, политических партий и общественных объединений поддержали предложение о проведении «круглого стола» как одной из возможных форм взаимодействия и диалога палат Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, политических партий, профсоюзов, других общественных объединений, субъектов Российской Федерации.<sup>80</sup>

Одной из форм взаимодействия является формирование Центральной избирательной комиссии, из 15 членов которой пять назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предлагаемых законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ; назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, осуществляемое по предложению членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы верхней палатой парламента; порядок принятия поправок к Конституции РФ.

В качестве основного направления должно рассматриваться **повышение качества рассмотрения Советом Федерации законов, принятых Государственной Думой.**

Среди направлений совершенствования законодательной

---

<sup>80</sup> Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 5 октября 1995 г. № 616-І СФ «К депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3939.



деятельности Совета Федерации может также рассматриваться **повышение эффективности участия Совета Федерации в рассмотрении проектов законов Государственной Думой**, в частности установить процедуры подготовки, утверждения и представления от имени Совета Федерации замечаний, предложений и поправок к законопроектам, рассматриваемым Государственной Думой в первом и втором чтениях, а также порядок сопровождения и защиты этих документов в Государственной Думе.

Используя прецеденты, созданные ст. 202 Бюджетного кодекса, а также новой редакцией ст. 13 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», изменить процедуры рассмотрения и принятия наиболее важных законов. Сюда могут быть отнесены: законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы о ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации, о федеральном бюджете и иные федеральные законы, подлежащие обязательному рассмотрению Советом Федерации в соответствии со ст. 106 Конституции Российской Федерации, а также федеральные законы по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

## **2.2. Взаимодействие Российского парламента с Президентом, Правительством и судами**

Взаимодействие Федерального Собрания с Президентом, Правительством и судами определяется в соответствии с его конституционно-правовым статусом, закрепленном в Конституции и иных законодательных актах. Основное внимание в этом случае уделяется нормам, говорящим о назначении парламента, определяющим его компетенцию, а также его 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. Также в Федеральном Собрании есть полномочные представители Правительства и Генерального прокурора.

В этой связи особое внимание следует обратить на законодательную деятельность Правительства РФ. В соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 1997 г. (в ред. ФКЗ от 31.12.1997) «О Правительстве РФ»<sup>81</sup> ему принадлежит право законодательной инициативы, которое осуществ-

---

<sup>81</sup> СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

ляется Правительством посредством внесения законопроектов в Государственную Думу.

Разрабатываемые Правительством Российской Федерации проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в обязательном порядке направляются Правительством РФ в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме этого, Правительство Российской Федерации 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 месячный срок со дня поступления законопроекта указанное заключение Правительства РФ направляется субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу. Но законодатель предусматривает и возможность продления указанного срока по согласованию с соответствующим субъектом права законодательной инициативы.

Правительство Российской Федерации может направлять в палаты Федерального Собрания официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах. Официальные отзывы Правительства Российской Федерации подлежат обязательному оглашению или распространению при рассмотрении федеральных за-

конов и законопроектов на заседаниях Совета Федерации или Государственной Думы.

Члены Правительства Российской Федерации 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 Российской Федерации законопроекта назначается официальный представитель (официальные представители) Правительства Российской Федерации. Для защиты позиций Правительства Российской Федерации по заключениям, поправкам и официальным отзывам поручением Председателя Правительства Российской Федерации или одного из его заместителей может быть направлен специальный представитель, полномочия которого определяются в поручении. Представители Правительства Российской Федерации присутствуют на заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении федеральных законов и законопроектов, где им предоставляется слово в соответствии с регламентами палат.

Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет о его исполнении. Отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год представляется Государственной Думе Правительством Российской Федерации одновременно с проектом федерального бюджета на следую-

щий финансовый год.

Одним из наиболее действенных механизмов взаимодействия Федерального Собрания и Правительства является так называемый «правительственный час», когда члены Правительства РФ 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 Российской Федерации не менее чем за пять дней до проведения соответствующего заседания палаты.

В случае невозможности присутствия на заседании палаты приглашенный член Правительства Российской Федерации заблаговременно уведомляет об этом палату Федерального Собрания с указанием причины отсутствия и указанием должностного лица, которое может прибыть на заседание, чтобы ответить на поставленные вопросы.

Кроме того, в ст. 40 Федерального закона «О Правительстве» законодательно закреплено, что и комитеты, и комиссии палат Федерального Собрания вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения членам Правительства Российской Федерации и руководителям федеральных органов исполнительной власти. О результатах их рассмотрения и о принятых мерах члены Правительства

Российской Федерации и руководители федеральных органов исполнительной власти сообщают соответствующим комитетам и комиссиям в согласованные с ними сроки.

В целях обеспечения взаимодействия Правительства РФ с палатами Федерального Собрания и совершенствования законопроектной деятельности 1 февраля 2000 г. было принято постановление Правительства № 93<sup>82</sup>, которое утверждало «Положение о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» (см. раздел 4.2 настоящей работы) и постановление Правительства № 94<sup>83</sup>, определяющее статус полномочных представителей Правительства РФ в палатах Федерального Собрания.

В соответствии с постановлением Правительства № 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;
- б) выступать от имени Правительства в палатах Федерального Собрания, представляя согласованную позицию Правительства по рассматриваемым законопроектам и законам;
- в) организовывать участие руководителей федеральных органов исполнительной власти в работе палат Федерального Собрания по законопроектам, внесенным Правительством;

---

<sup>82</sup> СЗ РФ. 2000. № 6. Ст. 774.

<sup>83</sup> Там же. Ст. 775.

г) решать вопросы о замене в оперативном порядке официальных и специальных представителей Правительства в случае невозможности их присутствия на заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении законопроектов и законов;

д) согласовывать проекты документов, направляемые Правительством в палаты Федерального Собрания;

е) согласовывать проекты решений Правительства о назначении на должность и освобождении от должности статс-секретарей – заместителей (первых заместителей) руководителей федеральных органов исполнительной власти;

ж) участвовать в подготовке информации об отношении Правительства к принятым палатами Федерального Собрания федеральным конституционным законам и федеральным законам для Президента Российской Федерации;

з) информировать Правительство о ходе законодательного процесса и прохождении законодательных инициатив Правительства в палатах Федерального Собрания;

и) выявлять случаи несоответствия позиций федеральных органов исполнительной власти, представляемых либо оглашаемых в палатах Федерального Собрания, позиции Правительства;

к) взаимодействовать с полномочными представителями Президента Российской Федерации.

Следует отметить, что деятельность полномочных пред-

ставителей Правительства в палатах Федерального Собрания координируется Руководителем Аппарата Правительства – Министром Российской Федерации 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 указанным постановлением Правительства РФ № 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;
- б) организуют представление на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий законопроектов, внесенных Правительством, а также официальных отзывов, заключений и поправок Правительства;
- в) информируют комитеты и комиссии палат Федерального Собрания о позиции Правительства по законопроектам, внесенным другими субъектами права законодательной ини-



циативы;

г) ведут сбор и обобщение информации о рассмотрении в палатах Федерального Собрания, их комитетах и комиссиях законопроектов и законов по предметам ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти, осуществляют подготовку предложений об отношении Правительства 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 и руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти за организацию участия федерального органа исполнительной власти в законопроектной деятельности.

Следующий фактор, определяющий место Федерального Собрания в государственном механизме – это право участия палат Федерального Собрания в формировании ряда госу-

дарственных органов. В частности:

**Государственная Дума** дает согласие на назначение:

- Председателя Правительства РФ;
- Председателя Центрального банка РФ;
- Председателя и половины состава аудиторов Счетной палаты;

- Уполномоченного по правам человека;

**Совет Федерации** осуществляет назначение:

- судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;
- Генерального прокурора РФ;
- заместителя Председателя и половину состава аудиторов Счетной палаты;
- дипломатических представителей;

- членов Центральной избирательной комиссии РФ.

Председатели Государственной Думы и Совета Федерации включены в состав Совета Безопасности РФ. Представители палат включаются в состав советов и комиссий при Президенте (например: совет по местному самоуправлению, комиссия по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ и др.).

Необходимо также сказать и о взаимодействии палат парламента с судебными органами. 2 июля 1998 г. Государствен-

ная Дума учредила пост постоянного представителя в Конституционном Суде РФ, а своим постановлением от 16 июля 1998 г. № 2834-П-ГД утвердила Положение о нем, в соответствии с которым указанная должность учреждалась для представления правовой позиции Государственной Думы в Конституционном Суде РФ. Закреплялось право этого лица участвовать в заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации без дополнительного решения Государственной Думы. Постоянный представитель назначается на должность и освобождается постановлением Государственной Думы по представлению Председателя ГД 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 осуществляет следующее:

- ведет дела в Конституционном Суде Российской Федерации;
- вместе с депутатами Государственной Думы, назначенными представителями палаты в Конституционном Суде Российской Федерации при рассмотрении конкретного дела, вырабатывает порядок представления правовой позиции Государственной Думы по данному делу;
- координирует деятельность других представителей Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации;

Федерации (не из числа депутатов Государственной Думы), назначенных Государственной Думой для участия в рассмотрении Конституционным Судом Российской Федерации конкретных дел;

- обеспечивает взаимодействие структурных подразделений Аппарата Государственной Думы и представителей Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации в процессе выработки правовой позиции Государственной Думы;

- консультирует депутатов Государственной Думы и депутатские объединения при подготовке проектов обращений Государственной Думы в Конституционный Суд Российской Федерации и готовит на них заключения;

- вносит предложения по уточнению обращений, направленных Государственной Думой в Конституционный Суд Российской Федерации, внесению ходатайств об отзыве обращений до начала рассмотрения дела;

- информирует Председателя Государственной Думы, заместителя Председателя Государственной Думы, осуществляющего взаимодействие Государственной Думы с Конституционным Судом Российской Федерации а, по мере необходимости Совет Государственной Думы о состоянии дел с обращениями, направленными Государственной Думой в Конституционный Суд Российской Федерации, а также о решениях, принимаемых Конституционным Судом Российской Федерации;

– вносит предложения о мерах по исполнению решений Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе о внесении изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации.

При осуществлении указанных функций 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 Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

– пользоваться информационной базой Аппарата Государственной Думы;

– осуществлять подбор ученых и специалистов для консультаций, а при необходимости для участия в рассмотрении Конституционным Судом РФ конкретных дел.

Взаимодействие Президента РФ с палатами Федерального Собрания также многогранно. Следует отметить ряд существенных моментов, подтверждающих это, а именно: Президент назначает выборы Государственной Думы и распускает ее в тех случаях и в том порядке, которые предусмотрены Конституцией РФ, направляет в Государственную Думу свои заключения на законопроекты. Но это далеко не полный пе-

речень его взаимодействия с парламентом.

Законотворческая деятельность Президента РФ достаточно подробно рассмотрена в «Положении о порядке взаимодействия Президента РФ с палатами Федерального Собрания РФ в законотворческом процессе», утвержденном Указом Президента РФ от 13 апреля 1996 г. № 549 (с изменениями от 15 мая, 6 октября, 24 декабря 1997 г., 4 марта 1998 г.).

Необходимо отметить, что в настоящее время достаточно 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 на то решения Президента, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента.

В палатах Федерального Собрания они являются по должности заместителями Руководителя Администрации.

От имени Президента РФ 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 соответствующей палаты Федерального Собрания обоснования отклонения Президентом принятых федеральных законов;

- привлекать по согласованию с соответствующей палатой должностных лиц Администрации Президента, Правительства, а также разработчиков законопроектов, ученых и экспертов для представления в палате законопроектов, внесенных Президентом;

- участвовать в формировании планов законопроектных работ, а также предложений к повестке дня заседаний соответствующей палаты.

Полномочный представитель Президента в Совете Федерации по поручению Президента Российской Федерации представляет в Совете Федерации вносимые на утверждение указы Президента о введении военного положения и о введении чрезвычайного положения и предлагаемые Президентом кандидатуры на соответствующие должности, указанные в Конституции РФ.

Кроме этого, полномочный представитель Президента в Государственной Думе по поручению Президента представляет предлагаемые Президентом кандидатуры на соответствующие должности, указанные в Конституции РФ.

Полномочные представители Президента РФ в палатах согласовывают свою деятельность при осуществлении возложенных на них функций.

При выполнении этих функций они вправе:

- согласовывать проекты нормативных актов, предполагаемые к внесению от имени Президента в соответствующую палату Федерального Собрания;
- участвовать в подготовке предложений Президенту РФ – 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 в осуществлении своих функций;
- пользоваться в установленном порядке информационными банками данных Администрации Президента, Аппарата Правительства, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

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 РФ, созданное специально для обеспечения взаимодействия с Федеральным Собранием.



ем (Указ Президента РФ от 2 июня 2001 г.).<sup>84</sup>

Основные функции Главного управления:

- организация и обеспечение взаимодействия Президента Российской Федерации с членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, политическими партиями и движениями, профессиональными и творческими союзами, иными общественными и религиозными объединениями;

- информирование Президента и Руководителя Администрации Президента 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 РФ;

- обобщение и систематизация в пределах своей компетенции информационных материалов о социально-экономическом и политическом развитии страны, а также изучение общественного мнения о деятельности Президента, Прави-

---

<sup>84</sup> СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 2415.

тельства РФ, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, о ходе избирательных кампаний и представление соответствующих докладов главе государства;

- подготовка предложений Президенту, касающихся вопросов государственной политики в отношении средств массовой информации, включая вопросы обеспечения граждан РФ 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 Федерального Собрания РФ в целях обеспечения 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 в РФ и ее субъектах, проведение на основе полученных данных консультаций с органами государственной власти субъектов, политическими и иными общественными объединениями, подготовка соответствующих информационно-аналитических материалов для Президента и Руководителя его Администрации;

- участие в подготовке встреч Президента РФ, руководства Администрации Президента 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 по вопросам взаимодействия 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 Президента РФ Федеральному Собранию;

- участие в подготовке проектов указов Президента РФ, касающихся деятельности политических партий, общественных объединений, средств массовой информации, а также в подготовке проектов федеральных законов, вносимых Президентом в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу по указанным вопросам;

- подготовка совместно с Управлением кадров предложений Президенту по находящимся в его ведении кадровым вопросам, связанным с назначением руководителей государственных средств массовой информации;

- обеспечение деятельности полномочных представителей Президента в Совете Федерации, Государственной Думе, Конституционном Суде РФ;

- обеспечение по поручению главы государства деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте РФ;

- обеспечение Управления пресс-службы Президента анализическими, справочными и другими материалами;

- рассмотрение в установленном порядке обращений

граждан и организаций, поступивших на имя Президента в его Администрацию.

Для осуществления указанных выше функций Главное управление имеет право:

- запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, а также от учреждений, организаций и должностных лиц;

- пользоваться в установленном порядке банками 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 Аппаратом Совета Федерации, Аппаратом Государственной Думы, Аппаратом Правительства РФ, аппаратами Центральной избирательной комиссии, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, с Генеральной прокуратурой, Счетной палатой РФ, аппаратами полномочных представителей Президента в федеральных округах, а также с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

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.

Для сравнения отметим, что к полномочиям верхних палат парламентов часто относятся вопросы, связанные с выборами главы государства либо с отрешением его от должности (Германия, Россия, США). Однако верхним палатам за рубежом присущи и иные, помимо участия в формировании, полномочия в отношении глав государств.

Сенат Испании совместно с Конгрессом депутатов решают вопросы назначения Регентского совета, наставника несовершеннолетнего монарха, признания неспособности Короля выполнять свои обязанности. Могут отстранить от престолонаследия лицо, имеющее на это право, но нарушившее запрет на вступление в брак, установленный Королем и кортесами.

Первая палата Нидерландов в составе Генеральных штатов на пленарном заседании совместно со второй палатой принимает закон о даче разрешения на вступление в брак наследника Короля или самого Короля; большинством не менее двух третей участвовавших в совместном заседании па-

лат Генеральных штатов принимается закон о недопущении наследования трона лицом, имеющим на это право от рождения; назначается регент, в случае отсутствия наследника; принимается закон об опекунстве.

Сенат Таиланда, если палата представителей Национальной ассамблеи распущена, учреждает регента, порядок престолонаследия. Если работают обе палаты, решение этих вопросов проходит в пленарном заседании.

Сенат Колумбии может объявлять о стойкой физической нетрудоспособности Президента. Сенат Колумбии разрешает бывшим Президентам Республики оставлять страну в течение года после того, как они закончили срок пребывания в должности.

Сенат Парагвая дает Президенту Республики разрешение покидать территорию страны на срок более пяти дней.

Сенат Уругвая выполняет судебные полномочия: может судить Президента; обладает исключительной компетенцией разрешать Президенту покинуть страну более чем на 48 часов.

Председатель Сената Италии выполняет функции Президента Республики в промежуточный период в случае неспособности последнего делать это.

Сенат Ирландии, в лице Председателя Сената, совместно с Председателем палаты представителей и Председателем Верховного Суда, если возникает вакансия Президента страны, создают Комиссию, выполняющую полномочия и функ-

ции последнего.

Председатель Сената Казахстана в случае преждевременного прекращения Президентом своих обязанностей или его смерти выполняет его обязанности до срока действия полномочий.

В Италии Председатель Сената выполняет функции Президента Республики в промежуточный период в случае неспособности последнего делать это.

В Польше временное исполнение Председателем Сената обязанностей Президента Республики возможно, если Председатель Сейма не может выполнять эти функции.

Следует отметить, что во многих странах ответственность главы государства имеет форму американского импичмента: обвинение Президенту формулирует и принимает нижняя палата, а решение об отрешении от должности принимает Сенат. В некоторых странах (например, во Франции, в Польше) парламент только принимает обвинительное заключение, а судит Президента особый суд.<sup>85</sup>

При введении поста Президента РСФСР в 1991 г. в Конституции предусматривалась возможность его отрешения от должности в случае нарушения им Конституции РСФСР, законов РСФСР, а также данной им присяги. Действующая Конституция РФ устанавливает такие основания для постановления вопроса об отрешении, при которых оно практически невозможно. Проблематика процедурного регулирования

---

<sup>85</sup> Чиркин В. Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5.



ния и реализации норм по отрешению Президента России от должности рассматривалась неоднократно<sup>86</sup>.

Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности только в результате весьма сложной процедуры, в которой участвуют обе палаты Федерального Собрания и два высших федеральных судебных органа РФ – Верховный Суд и Конституционный Суд. Иницилирующей стороной в постановке вопроса об отрешении Президента РФ от должности выступает Государственная Дума, которая может выдвинуть обвинение против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Конституция РФ устанавливает закрытый перечень преступлений, за совершение которых Президент может быть отрешен от должности, составы этих преступлений определяются в Уголовном кодексе.

Трудно представить, чтобы Президентом России был избран человек, способный совершить столь тяжкие деяния. Кроме того, формулировка ст. 93, толкуемая буквально, вызывает удивление – получается, что лицо, занимающее пост Президента РФ и совершившее деяние, хотя и не подпадающее под признаки тяжкого преступления, но все-таки являющееся уголовным преступлением, не может быть отрешен.

---

<sup>86</sup> *Авакьян С. А.* Досрочное прекращение полномочий Президента России: проблемы, требующие юридического решения // Законодательство. 1999. № 3; *Комарова В. В.* Прекращение полномочий главы республики (государства) в Российской Федерации. Право и жизнь. 1999. № 21. С. 28; *Суворов В. Н.* Правовой статус Президента России (Диссертация). М., 2001.

шено от должности. Получается, что уголовный преступник вправе оставаться на посту Президента РФ, по крайней мере Конституция этого не исключает. При этом, наверное, предполагается, что такого Президента все-таки заставят подать в отставку. Но что делать, если этого не произойдет? Очевидно, в период грядущих конституционных реформ в России придется более четко решить вопрос об основаниях отрешения Президента от должности<sup>87</sup>.

В процедуре отрешения Президента от должности находит выражение особый порядок привлечения Президента к ответственности. Согласно ст. 93 Конституции РФ эта процедура имеет три этапа.

**Первый этап** состоит в выдвижении Государственной Думой обвинения против Президента для отрешения его от должности.

Согласно ч. 2 ст. 93 инициатива в принятии такого решения должна исходить не менее чем от одной трети депутатов Государственной Думы. По ст. 176 Регламента предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления, предусмотренные ст. 93 Конституции РФ, которая вменяется в вину Президенту. Далее, согласно Регламенту ГД (ст. 177), предложение о выдвижении обвинения направляется Думой на заключение Специальной комиссии, образуемой палатой, для оценки процедурных пра-

---

<sup>87</sup> *Авакьян С. А.* Досрочное прекращение полномочий Президента России: проблемы, требующие юридического решения // Законодательство. 1999. № 3.

вил и фактической обоснованности обвинения. Специальная комиссия избирается Государственной Думой в составе председателя, заместителя председателя и 13 членов комиссии. Члены Комиссии избираются по представлению депутатских объединений общим списком. В действующем Регламенте говорится о пропорциональном представительстве депутатских объединений в Комиссии.

Обвинение против Президента было выдвинуто в 1998 г. Предложение об отрешении Президента от должности подписали 246 депутатов Государственной Думы. Специальная комиссия по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента РФ, образована постановлением Государственной Думы от 19 июня 1998 г.<sup>88</sup> Этим же постановлением Государственная Дума утвердила также Положение о Специальной комиссии, основными задачами которой являются:

- проверка обоснованности выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации;
- контроль за 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 основывается предложение о вы-

---

<sup>88</sup> СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3106.

движении обвинения;

- заслушивание представителя Президента Российской Федерации;

- представление Государственной Думе заключения о фактической обоснованности обвинения против Президента Российской Федерации и о соблюдении процедурных правил.

В 1998 г. Комиссия проверяла выдвинутые против Президента РФ обвинения по пяти позициям: развал СССР, государственный переворот, война в Чечне, разрушение Вооруженных Сил и геноцид.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключение Специальной комиссии рассматриваются на заседании Государственной Думы. Далее принимается постановление ГД о процедуре обсуждения предложения о выдвижении обвинения. По итогам обсуждения ГД двумя третями голосов от общего числа депутатов палаты принимает постановление о выдвижении обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления для отрешения его от должности. Если предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ не получило поддержки большинства в две трети голосов от общего числа депутатов палаты, Государственная Дума принимает постановление об отказе в выдвижении обвинения против Президента РФ, которое, за подписью Председателя Государственной Думы, направляется в Совет Фе-

дерации, а также Президенту РФ. Данное постановление является окончательным и подлежит официальному опубликованию.

Государственная Дума обсуждала вопрос о выдвижении обвинения против Президента РФ 13–15 мая 1999 г., но ни один пункт обвинения не получил требуемого большинства в две трети (300) голосов депутатов.

Если предложение о выдвижении обвинения против Президента было поддержано квалифицированным большинством, то начинается второй этап процедуры отрешения Президента от должности.

Постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ в пятидневный срок направляется в Совет Федерации, а также в Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ для дачи заключений (ст. 179 Регламента).

**Второй этап** процедуры отрешения Президента от должности включает подтверждение решения Государственной Думы заключениями Верховного Суда и Конституционного Суда России.

Хотелось бы обратить внимание на то, что в Регламенте 1998 г. существенно изменена процедура выдвижения обвинения против Президента. Согласно прежней редакции Регламента предложение о выдвижении обвинения Государственная Дума направляет на заключение не только в Специальную комиссию – для оценки соблюдения процедур-

ных правил и фактической обоснованности обвинения, но и в Верховный Суд РФ – для дачи заключения о наличии в действиях Президента РФ признаков состава преступления. Соответственно после заслушивания доклада уполномоченного от группы, выдвинувшей обвинение, и содоклада Специальной комиссии предусматривалось заслушивание заключения Верховного Суда РФ.

Теперь же Государственная Дума обсуждает рассматриваемый вопрос не обращаясь в Верховный Суд. Юридическое основание такого изменения Регламента содержится в ч. 2 ст. 93 Конституции, где говорится о том, что решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения Специальной комиссии, образованной Государственной Думой. О том, что Государственная Дума перед принятием своего решения должна получить заключение Верховного Суда РФ, не сказано.

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 РФ о наличии в действиях Президента признаков преступления и заключением Конституционного Су-

да РФ о соблюдении установленного порядка обвинения.

Следовательно, у Совета Федерации обязательно должно быть заключение Верховного Суда. И не случайно в Регламенте указано, что постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения направляется не только в Совет Федерации, но также в Конституционный Суд и в Верховный Суд для получения их заключений.

В ч. 1 ст. 93 установлено, что Верховный Суд дает заключение о наличии в действиях Президента признаков преступления, а Конституционный Суд дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Сроки, отводимые на дачу заключений обоих судов, установлены ст. 109 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации».<sup>89</sup> Запрос на заключение 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 прилагается 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 РФ. Заключение должно быть дано Конституционным Судом РФ не позднее 10 дней после регистрации запроса.

---

<sup>89</sup> СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

Таким образом, очевидно, что заключение Верховного Суда РФ дается в рамках месячного срока со дня принятия решения Государственной Думой, поскольку текст заключения также направляется Конституционному Суду.

**Третий, завершающий этап** процедуры отрешения Президента от должности состоит в принятии 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 РФ. Вместе с постановлением Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации в Совет Федерации направляются заключение Специальной комиссии, образованной Государственной Думой для оценки обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации, и стенограмма заседания Государственной Думы, на котором рассматривался вопрос о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации.

К сожалению, норма исходит из прежнего Регламента Государственной Думы, согласно которому именно Государственная Дума запрашивала заключение Верховного Суда и препровождала его вместе со своим постановлением в Совет Федерации. Сейчас было бы логично установить, что Верховный Суд наряду с постановлением Государствен-



ной Думы получает и запрос от Совета Федерации, которому и представляет свое заключение. Это следует отразить в Регламенте Совета Федерации.

После получения из Государственной Думы документов Председатель Совета Федерации незамедлительно направляет постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации и все связанные с этим обвинением документы в Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству. Одновременно созывает заседание Совета Федерации для принятия решения о направлении запроса в Конституционный Суд Российской Федерации о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации.

Вопрос об отрешении Президента Российской Федерации от должности без обсуждения и голосования включается первым в повестку дня заседания Совета Федерации, созываемого Председателем Совета Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента получения заключения Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Председатель Совета Федерации уведомляет Президента Российской Федерации, Председателя Государственной Думы, Председателя Правительства Российской Федерации,

Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации о дате проведения заседания Совета Федерации, на котором предполагается рассмотреть вопрос об отрешении Президента Российской Федерации от должности, и приглашает указанных лиц на это заседание.

На заседание Совета Федерации приглашаются также члены специальной комиссии, образованной Государственной Думой для оценки обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации.

Рассмотрение вопроса об отрешении Президента Российской Федерации от должности на заседании Совета Федерации начинается с сообщения Председателя Государственной Думы об основаниях выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации.

Затем слово предоставляется Председателю Конституционного Суда Российской Федерации для оглашения заключения Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения и Председателю Верховного Суда Российской Федерации для оглашения заключения Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления.

После этого заслушивается заключение Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству.

Президенту Российской Федерации либо его представите-

лю предоставляется слово по его желанию.

Наряду с этим в Конституции специально оговаривается срок, в течение которого Совет Федерации вправе принять решение об отрешении Президента от должности. Этот срок равен трем месяцам 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.

Следует отметить, что отрешение Федеральным Собранием Президента от должности не исключает возможности его уголовной ответственности за совершение преступления, которое послужило основанием отрешения от должности.

Нельзя не поддержать А. С. Авакьяна, который ставит один существенный вопрос: как на деле выполнить решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности? Представим, например, что Президент считает решение Совета Федерации принятым с нарушением правовых процедур. Он откажется его признать и оспорит постановление Совета Федерации (как ненормативный акт) в Верховный Суд РФ. Ждать ли решения Верховного Суда или же постановление Совета Федерации надлежит немедленно исполнять?

Думается, следует определить срок для обращения Президента в Верховный Суд РФ. При обращении в Верховный Суд Президент сохраняет свои полномочия до вынесения решения этим органом. Следует определить срок, в течение которого Верховный Суд РФ обязан рассмотреть данный вопрос. Необходимо предотвратить ситуацию, когда постановление Совета Федерации об отрешении выполнено, президентские обязанности перешли к Председателю Правительства, а после этого Верховный Суд РФ отменяет постановление Совета Федерации.

Кроме того, на практике возникнут некоторые вопросы даже при нормальном ходе выполнения постановления Совета Федерации: как реально передать исполняющему обязанности Президента «ядерную кнопку», резиденцию, дела и т. д. Все они также требуют нормативно-правовой регламентации.

Не будем исключать такой вариант развития событий, при котором Президент может проигнорировать решение Совета Федерации об отрешении его должности и отказаться добровольно передать власть Председателю Правительства. На этот случай следует четко обозначить правовой нормой, что с момента истечения срока подачи заявления в Верховный Суд неприкосновенность и полномочия Президента прекратились, и при нежелании добровольно передать власть применяется принуждение.

Таким образом, мы видим, что процедура отрешения

Президента от должности очень непросто. Единственная на сегодняшний день попытка парламентариев выдвинуть обвинение высшему должностному лицу государства не вышла даже за пределы Государственной Думы. Смещение Президента с должности – чрезвычайное событие, и оно должно быть всесторонне обосновано, но, видимо, указанные сложности связаны, в частности, с предыдущими попытками более легкой процедуры импичмента со стороны Съезда народных депутатов в 1993 г.

И хотя в нашей стране нет практики отрешения Президента от должности (попытка сделать это в 1999 г. не удалась), нельзя недооценивать этот важный рычаг системы сдержек и противовесов. Так, в 90-х гг. было несколько случаев импичмента Президента в других странах (Бразилия, Венесуэла и др.). В Азербайджане Президента смещали несколько раз – путем референдума. Президент Мордовии – субъекта Федерации в составе России был смещен парламентом, и одновременно была ликвидирована сама должность президента в Мордовии.<sup>90</sup>

Принципиальный момент – отрешение Президента от должности не прерывает по существу исполнения президентских функций почти в полном объеме (ч. 3 ст. 93 Конституции РФ).

Таковы возможности российского парламента в отношении главы государства. Но это только одна сторона системы

---

<sup>90</sup> Чиркин В. Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5.

сдержек и противовесов в отношениях Президента и парламента.

Что касается роспуска всего парламента (Федерального Собрания РФ), то он вообще не может иметь места. Президент РФ может распустить лишь одну из палат парламента – Государственную Думу. Причем только в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ. Совет Федерации, как и верхние палаты в большинстве других стран, роспуску не подлежит и продолжает свою деятельность, хотя его работа без нижней палаты не может быть продуктивной, тогда как в некоторых странах в особых ситуациях и по отдельным вопросам верхняя палата может принимать законы.<sup>91</sup>

Во многих постсоциалистических государствах Президент может распустить нижнюю палату только в том случае, если она в установленный срок не может сформировать правительство (в президентских республиках ее вообще нельзя распустить). В России у Президента возможностей больше.

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

- при трехкратном отклонении Государственной Думой представленных Президентом кандидатур Председателя Правительства;

---

<sup>91</sup> Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 385.

- двукратном вынесении вотума недоверия Правительству в течение трех месяцев;

- отказе Государственной Думы в доверии Правительству.

Таким образом, роспуск Государственной Думы всегда направлен на предотвращение нарушений нормальной деятельности Правительства – органа, осуществляющего исполнительную власть в стране. Недостаток сложившейся практики – это неоднократное представление одной и той же кандидатуры на должность Председателя Правительства, что лишает Государственную Думу свободного права выбора.

Следующее основание роспуска Государственной Думы связано с выражением нижней палатой недоверия 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.

Председатель Правительства также может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Если Государственная Дума в доверии отказывается, то Президент в течение семи дней принимает решение –

или об отставке Правительства, или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

Вместе с тем есть и ограничения для применения права роспуска Думы Президентом. Так, нельзя распустить Государственную Думу в следующих случаях:

- в течение года после ее избрания – на основаниях, предусмотренных ст. 117 Конституции РФ, т. е. в случае вынесения ею вотума недоверия Правительству РФ;

- в случае выдвижения 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 непрерывности функционирования институтов власти и может рассматриваться как гарантия независимости парламента).

Но в России нет еще практики ни отказа в доверии, ни выражения вотума недоверия, хотя этот вопрос поднимался в Думе неоднократно. Оказывалось, что принятие такого решения не всегда выгодно – как многим парламентариям, боящимся потерять свои места во время новых выборов, так и оппозиции.

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 Российской Федерации с принятием Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>92</sup> установлена возможность досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Лидирующая роль в данном процессе принадлежит Президенту России. Постановлением Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П положения Федерального закона признаны не противоречащими Конституции РФ.<sup>93</sup>

В случае:

---

<sup>92</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. с изм. от 8 февраля 2001 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>93</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 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. № 15. Ст. 1497.

установления соответствующим судом нарушения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, а орган государственной власти субъекта Федерации в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения органа государственной власти субъекта Федерации от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных федеральным законодательством полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент Российской Федерации выносит предупреждение законодательному органу государственной власти субъекта Федерации.

Решение Президента Российской Федерации о предупреждении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается в форме указа.

Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом РФ предупреждения законодательному органу госу-

дарственной власти субъекта Федерации указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент РФ вносит в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске законодательного органа государственной власти субъекта Федерации. Государственная Дума в течение двух месяцев обязана рассмотреть указанный 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 Российской Федерации выносит предупреждение законодательному органу государственной власти субъекта Российской Федерации или вносит в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, не может превышать один год со дня вступления в силу решения суда.

Думается, в русле традиций международной практики можно передать полномочия по досрочному прекращению полномочий выборных органов власти субъектов Российской Федерации в исключительное ведение Совета Федерации, или наделить полномочиями по участию в решении этого вопроса.

Традиционные для мировой практики полномочия Совета Федерации, установленные п. «а», «б», «в», «г», «ж»

и «з» ст. 102 Конституции Российской Федерации,<sup>94</sup> означают (причем, без оговорок, подобных ситуации с Государственной Думой), что эта палата Федерального Собрания действительно является оппонентом Президента России и разделяет с ним ответственность за политический курс в важнейших областях жизнедеятельности страны, в том числе за надлежащее обеспечение государственного суверенитета и территориальной целостности, режима законности (в том числе конституционной) и правопорядка, стабильности федеративных и межнациональных отношений, а также политико-территориального устройства страны.

Если также учесть полномочия Совета Федерации, установленные п. «д» и «е» ст. 102 Конституции Российской Федерации по принятию решения об отрешении Президента Российской Федерации от должности и назначению выборов главы государства, то можно заключить, что Совет Федерации является непосредственным гарантом стабильности президентской власти, а следовательно, и всей системы фе-

---

<sup>94</sup> А именно: утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации; утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения; утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения; решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации; назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации.

деральной государственной власти в России.<sup>95</sup>

При взаимодействии Совета Федерации с Президентом России используется множество форм и способов сотрудничества при решении совместных полномочий и несколько иной набор форм для взаимодействия в сфере исключительных полномочий.

Одной из востребованных форм взаимодействия Совета Федерации и Президента России является участие членов Совета Федерации в комиссиях, образуемых Президентом. В качестве примера можно привести Объединенную комиссию по координации законодательной деятельности, образованной Президентом в 1994 г., Комиссии Правительства (2000 г.) и многие др.<sup>96</sup>

Например, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации участвует в Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке договоров о разгра-

---

<sup>95</sup> *Полуян Л. Я.* Верхняя палата парламента в системе органов государственной власти. Аналитический вестник. 2002. № 34 (190). С. 5.

<sup>96</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 10 июня 1998 г. № 247-СФ «О внесении изменений в состав Комиссии при Президенте Российской Федерации по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 24. Ст. 2658; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 22 февраля 1996 г. № 83-СФ «О представителях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Совете по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 10. Ст. 847.

ничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в лице председателя Комитета Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике;<sup>97</sup> Члены Совета Федерации включены в состав Правительственной комиссии по финансовому оздоровлению организаций оборонной промышленности.<sup>98</sup>

Совет Федерации создает специальные комиссии по участию в приоритетных учреждениях, например в комиссии Совета Федерации по вопросу о взаимодействии федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания (ВГТРК)» с региональными телерадиокомпаниями;<sup>99</sup> представляет в совете директоров Россий-

---

<sup>97</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 22 февраля 1996 г. № 84-СФ «О составе советов, комиссий, комитета, рабочей группы при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 10. Ст. 848.

<sup>98</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 22 апреля 1998 г. № 169-СФ «О включении в состав Правительственной комиссии по финансовому оздоровлению организаций оборонной промышленности членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 1984.

<sup>99</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 2 июля 1999 г. № 364-СФ «О создании комиссии Совета Федерации по вопросу о взаимодействии федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания (ВГТРК)» с региональными телерадиокомпаниями» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст.

ского акционерного общества «ЕЭС России»;<sup>100</sup> в коллегии Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг.<sup>101</sup>

На основании ежегодных посланий Президента России Совет Федерации разрабатывает собственные планы для реализации поставленных Президентом задач.

Члены Совета Федерации постоянно участвуют в заседаниях Правительства, работе коллегий министерств и ведомств, координационных и совещательных органов при Президенте Российской Федерации и Правительстве.

В свою очередь, члены Правительства, представители других федеральных органов власти постоянно приглашаются на заседания палаты, ее комитетов и комиссий.

Повышение эффективности законодательной деятельности невозможно без совершенствования взаимоотношений Совета Федерации и Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти. Председатель Совета Федерации неоднократно встречался с руководителями и членами Правительства Российской Федерации, руководителями министерств и ведомств. Совет Федерации ак-

---

3557.

<sup>100</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 22 апреля 1998, № 180-СФ «О представительстве Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в совете директоров Российского акционерного общества «ЕЭС России»» // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 1995.

<sup>101</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 22 апреля 1998 г. № 179-СФ «О представителе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в коллегии Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг» // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 1994.

тивно участвовал в работе Правительства Российской Федерации по разработке проекта стратегического плана развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Соответствующие вопросы рассматривались при участии членов Правительства Российской Федерации на заседаниях комитетов и палаты. Итоговые материалы направлялись в Правительство Российской Федерации и обсуждались на заседании Государственного совета Российской Федерации.

Важным направлением взаимодействия Совета Федерации с Правительством Российской Федерации являлось рассмотрение на каждом заседании палаты различных вопросов, в том числе в рамках «правительственного часа», на обсуждение которых приглашались члены Правительства Российской Федерации, руководители федеральных органов исполнительной власти.

Это позволило членам Совета Федерации получать из первых рук содержательную информацию по основным вопросам внутренней и внешней политики, анализировать самые острые проблемы: социально-экономическую ситуацию в стране, положение дел в топливно-энергетическом комплексе, реформирование Вооруженных Сил Российской Федерации и т. д.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Постановление Правительства РФ от 1 декабря 1998 г. № 1422 «О Всероссийском совещании по вопросам развития федеративных отношений» // СЗ РФ. 1998. № 49. Ст. 6071.



Советом Федерации и членами Совета Федерации подготовлено и направлено в Правительство Российской Федерации около 140 парламентских запросов и обращений. О принимаемых мерах Совет Федерации и члены Совета Федерации оперативно информировались. Рассматривая тот или иной вопрос, Совет Федерации принимал постановления, заявления, обращения,<sup>103</sup> в том числе к Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, другим органам государственной власти, в которых высказывал свое отношение к деятельности органов власти и отдельных должностных лиц государства, предлагал возможные способы их решения. По вопросам охраны прав граждан, отмены тех или иных нормативных правовых актов Совет Федерации обращался к соответствующим органам исполнительной власти.<sup>104</sup>

Наряду с законодательной деятельностью Совет Федерации проводил тщательный анализ многих актуальных проблем на парламентских слушаниях, научно-практических конференциях, заседаниях «круглых столов», на Петербургском и Байкальском экономических форумах, в работе ко-

---

<sup>103</sup> Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 7 июня 2000 г. № 168-СФ «К Президенту Российской Федерации В. В. Путину в связи с принятием Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении проекта Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»"// Парламентская газета. 2000. № 107.

<sup>104</sup> Совет Федерации (1996–2000) в истории парламентаризма. М., 2001. С. 68.

торых всегда участвовали депутаты Государственной Думы, представители Президента Российской Федерации, Правительства, министерств и ведомств. В 1994–2000 гг. Советом Федерации было проведено 126 парламентских слушаний, около 1000 «круглых столов», научно-практических конференций и совещаний по вопросам, отнесенным к компетенции палаты. В их числе парламентские слушания «О концепции фондового рынка России», «О ходе северного завоза в 2000 году» и о проекте Федерального закона «О поставках продукции в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов» и т. д.<sup>105</sup>

Практика показала важность такого обмена мнениями о путях дальнейшего развития страны, необходимость тщательной подготовки и принятия соответствующих конкретных предложений и рекомендаций, целесообразность оперативного ознакомления с ними Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.<sup>106</sup>

Одной из форм взаимодействия Совета Федерации и Правительства России, иных органов исполнительной власти является парламентский запрос. Осуществление парламентского запроса регулируется Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государствен-

---

<sup>105</sup> Там же. С. 69.

<sup>106</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 19 апреля 2000 г. № 71-СФ «О проекте доклада «Приоритеты бюджетной политики и формирование концепции федерального бюджета на 2001 год»// СЗ РФ. 2000. № 17. Ст. 1779.

ной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Регламентом Совета Федерации.

Парламентский запрос адресуется широкому кругу субъектов от руководителей федеральных органов исполнительной власти до глав муниципальных образований по вопросам, входящим в компетенцию этих и других органов и должностных лиц, с соблюдением требований о 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 5 человек. Прежде в Регламенте Совета Федерации устанавливалась другая численность инициативной группы (10 человек). В свою очередь, органы исполнительной власти устанавливают правила взаимодействия с Советом Федерации. Так, в целях совершенствования деятельности центрального аппарата Госкомэкологии России по вопросам работы с запросами и обращениями членов Совета Федерации Федерального Собрания принял специальные правила.<sup>107</sup>

Палаты по вопросам своего ведения проводят парламент-

---

<sup>107</sup> Приказ Госкомэкологии РФ от 30 июня 1997 г. № 292 «Об организации работы с запросами и обращениями членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания в Госкомэкологии России» (Текст приказа официально опубликован не был).

ские слушания. В практике работы обеих палат Федерального Собрания эта форма активно используется. Принимает решение о проведении слушаний Совет палаты.

В регламентах палат определен круг должностных лиц, участвующих в открытых и закрытых слушаниях. Это Президент Российской Федерации, руководители палат Федерального Собрания, Председатель Правительства, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, члены Правительства, а также другие высшие должностные лица страны, руководители законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации. Список иных лиц, имеющих право присутствовать на закрытых парламентских слушаниях, составляется ответственным за их проведение<sup>108</sup> комитетом, комиссией.

Одной из форм взаимодействия Совета Федерации с федеральными органами власти являются вопросы к высшим органам государства и должностным лицам. В Регламенте Совета Федерации существует специальная глава (гл. 8), появившаяся дополнительно для регулирования подготовки и проведения так называемого «правительственного часа». Эта форма работы предназначена для ответов членов Правительства на вопросы членов Совета Федерации. По нашему мнению, «правительственный час» представляет собой сово-

---

<sup>108</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 12 июля 1994 г. № 159-І СФ «О докладе Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О роли и месте Совета Федерации в преодолении кризисных явлений в стране»» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1453.

купность процедур, установленных для обеспечения контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации.

Кроме членов Правительства на заседание палаты могут быть приглашены Генеральный прокурор, Председатель Центрального банка, Председатель Центральной избирательной комиссии, руководители органов государственной власти и местного самоуправления, а также ряд других должностных лиц, указанных в регламентах. Решение о приглашении для ответа на вопросы членов палаты принимается большинством голосов от общего числа парламентариев. В палате ответственным за проведение «правительственного часа» выступает один из профильных комитетов.

По итогам ответов членов Правительства палата вправе принять решение: об обращении к Президенту,<sup>109</sup> Пред-

---

<sup>109</sup> Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 7 июня 2000 г. № 160-СФ «К Президенту Российской Федерации В. В. Путину в связи с реформированием системы управления лесным хозяйством Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 24. Ст. 2495; Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 7 июня 2000 г. № 158-СФ «К Президенту Российской Федерации В. В. Путину в связи с необходимостью создания самостоятельного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственную молодежную политику» // СЗ РФ. 2000. № 24. Ст. 2493; Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 7 июня 2000 года № 159-СФ «К Президенту Российской Федерации В. В. Путину в связи с упразднением Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2000. № 24. Ст. 2494; Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 7 июня 2000 г. № 167-СФ «К Президенту Российской Федерации В. В. Путину в связи с упразднением Государственного комитета Российской Федерации по земельной политике» // СЗ РФ. 2000. № 24. Ст. 2502; Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 22 апреля 1998 г. № 166-СФ «К Прези-

седателю Правительства,<sup>110</sup> Правительству; о рекомендации Правительству; о поручении Счетной палате; о поручении 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.

В необходимых случаях проводятся рабочие встречи и совещания руководства аппаратов и руководителей их структурных подразделений, уточняются редакции нормативных документов, в том числе по вопросам участия статс-секретарей в работе палаты, рассмотрения в Правительстве Российской Федерации парламентских запросов, запросов и обращений парламентариев, подготовки заключений и официальных отзывов. Постоянно осуществляется обмен информационными материалами по вопросам законопроектной работы, проведения федеральных и региональных мероприятий. Предприняты шаги по созданию единого информационного пространства с использованием возможностей сетей Интранет и Интернет.

Взаимодействие палат парламента с органами судебной власти происходит в нескольких плоскостях.

Прежде всего, конституционная обязанность – назначе-

---

денту Российской Федерации Б. Н. Ельцину и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 1981.

<sup>110</sup> Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 28 июля 1995 г. № 583-І СФ «К Председателю Правительства Российской Федерации В. С. Черномырдину» // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3217.

ние на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также Генерального прокурора Российской Федерации. Совет Федерации Федерального Собрания проводить к присяге судей Конституционного Суда Российской Федерации.<sup>111</sup>

Во-вторых, это инициирование конституционного судопроизводства по толкованию Конституции РФ, по конституционности актов, по конституционности процедуры импичмента Президента России.

В-третьих, это совместная деятельность в процессе выполнения функций (в том числе и в процедуре импичмента, о которой говорилось ранее).

На всех стадиях законодательного процесса палаты Федерального Собрания Российской Федерации сталкивались с проблемой толкования ряда конституционных норм, регламентирующих порядок рассмотрения и принятия ими федеральных законов. В качестве необходимой меры по устранению выявленных неопределенностей послужил ряд запросов Совета Федерации и Государственной Думы в Конституционный Суд Российской Федерации.

Инициатором запросов Совета Федерации выступила Комиссия Совета Федерации по регламенту и парламентским

---

<sup>111</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 25 октября 1994 г. № 227-І СФ «О Порядке приведения к присяге судей Конституционного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 28. Ст. 2930.

процедурам, которой были подготовлены запросы о толковании отдельных положений ст. 105, 106 и 107 Конституции, поддержанные и направленные палатой в Конституционный Суд Российской Федерации.

В результате рассмотрения запросов Совета Федерации и Государственной Думы Конституционный Суд Российской Федерации принял несколько постановлений, которыми внес определенную ясность в понимание смысла соответствующих процедур: было уточнено понимание установленного Конституцией четырнадцатидневного срока рассмотрения федеральных законов Советом Федерации; установлена невозможность принятия федеральных законов, подлежащих в соответствии со ст. 106 обязательному рассмотрению в Совете Федерации, без принятия Советом Федерации решений об их одобрении, а также невозможность преодоления вето Президента Российской Федерации на принятый федеральный закон без его одобрения Советом Федерации в ранее принятой редакции квалифицированным большинством голосов, и др.

Федеральное Собрание в рамках своих полномочий может ставить перед Конституционным Судом Российской Федерации вопросы, связанные со спором о компетенции между федеральными органами государственной власти Российской Федерации.

С помощью **парламентского запроса, парламентских слушаний, заседаний**, происходит взаимодействие с орга-



нами судебной власти, с Прокуратурой РФ. 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.**<sup>112</sup>

Необходимые обращения направлялись и в Конституционный Суд Российской Федерации.<sup>113</sup>

Не раз палаты обращались и к Генеральному прокурору Российской Федерации с просьбами провести проверки соблюдения законов, оценить возможность привлечения к ответственности конкретных лиц<sup>114</sup>.

В заключение можно отметить следующее. Формы взаимодействия Федерального Собрания с Президентом Россий-

---

<sup>112</sup> Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 14 октября 1999 г. № 420-СФ «К Председателю Конституционного Суда Российской Федерации М. В. Баглаю» // СЗ РФ. 1999. № 43. Ст. 5174.

<sup>113</sup> Совет Федерации (1996–2000) в истории парламентаризма. С. 68.

<sup>114</sup> Например, в постановлении Совета Федерации от 4 сентября 1998 г. № 392-СФ «Об информации и. о. Министра внутренних дел Российской Федерации и директора Федеральной службы безопасности Российской Федерации о криминогенной обстановке в Российской Федерации, принимаемых мерах по укреплению законности, пресечению фактов коррупции и проникновения криминальных элементов в органы государственной власти» содержатся рекомендации Генеральному прокурору Российской Федерации о принятии дополнительных мер по улучшению координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, проведении анализа законности мер, принимаемых контролирующими органами по фактам правонарушений в сферах экономики и налогообложения, и других дел.

ской Федерации, Правительством и судами находятся в динамике. Процесс неизменно совершенствуется. Используются различные способы, формы, ракурсы.

Тем не менее, думается, такой важный способ регулирования совместных действий по решению конкретных задач, как планирование используется в исследуемой сфере недостаточно. Планирование – одна из основных функций управления, служит повышению эффективности управления экономическими, социальными и экологическими процессами, обеспечению комплексного развития управляемой территории.<sup>115</sup> Без сомнения, что узконаправленное планирование взаимодействия органов власти принесет положительные результаты.

Все стороны исследуемых взаимоотношений исходят из общей точки зрения: вопросы должны решаться путем интеграции, консолидации и укрепления современного российского государства.

---

<sup>115</sup> *Кутафин О. Е.* Компетенция Советских государств и их органов в области экономико-социального планирования // Плановая деятельность Советского государства (государственно-правовой аспект). М., 1980.

## **2.3. Взаимодействие парламента с иными органами в россии и за рубежом**

Рассмотрим взаимоотношение Федерального Собрания с представительными (законодательными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, с парламентами иностранных государств и органами международных объединений.

### **Взаимодействие с представительными органами субъектов Российской Федерации.**

Особенности взаимоотношений парламентариев с законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации определяются прямой нормой Конституции РФ и развивающими ее положениями текущего законодательства о порядке формирования Совета Федерации.<sup>116</sup>

Институциональные отношения между палатами Федерального Собрания и теми же структурами субъектов Российской Федерации, как органами власти, возникают в рамках законодательных процедур, на основании положений ст. 136 Конституции и ряда федеральных законов. Например,

---

<sup>116</sup> *Полуян Л. Я.* Верхняя палата парламента в системе органов государственной власти // Аналитический вестник. 2002. № 34 (190). С. 5.

при внесении поправок в главы 3–8 Конституции Российской Федерации, рассмотрении законопроектов по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, при рассмотрении проектов двусторонних договоров между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

# Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

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

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