

М.В. Варлен\*

## ЭВОЛЮЦИЯ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА: КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

***Аннотация.** Двадцатилетний период работы российского парламента позволяет сделать первые теоретические и практические выводы о степени успешности реализации организационно-правовых основ деятельности палат. Общеизвестно, что само существование парламента в системе органов государственной власти не означает наличие подлинного парламентаризма. Для парламентаризма необходимо, чтобы орган народного представительства был наделен определенными качествами, среди которых можно выделить: 1) избрание депутатов парламента на свободных и справедливых всеобщих выборах, что является основной гарантией высокого уровня представительности данного государственного органа; 2) самостоятельность и независимость в системе разделения властей — именно парламента образует законодательную ветвь власти; 3) высокий уровень полномочий парламента при решении вопросов государственного управления (например при формировании исполнительной власти) и наличие решающих полномочий в процессе законотворчества. Автор определяет парламентаризм как систему властных отношений, базирующуюся на разделении властей, представительстве разнообразных интересов различных социальных групп гражданского общества, политическом плюрализме, соблюдении прав и свобод человека и гражданина. Анализируя произошедшие изменения порядка формирования палат, их структуры и форм деятельности можно проследить новые черты в процессе становления российского парламентаризма. В статье затрагиваются дискуссионные вопросы о выборе избирательных систем, о порядке формирования Совета Федерации, о статусе регламентов палат и др.*

***Ключевые слова:** юриспруденция, парламента, конституция, закон, палата, регламента, выборы, комитет, комиссия, депутат.*

Конституция 1993 г. заложила работоспособную и похожую на мировые образцы организацию парламента: две палаты (Совет Федерации и Государственная Дума), имеющие разную компетенцию и работающие раздельно, их руководящие органы, освобожденные от властных полномочий, председатели палат как представительские фигуры, вовлечение всех депутатов в законодательную работу в комитетах и комиссиях, равенство их статуса и т.д.

Совет Федерации определен в Конституции РФ как одна из двух палат парламента — представительного и законодательного орга-

на РФ (ст. 94, ч. 1 ст. 95). Нормативно-правовую основу деятельности Совета Федерации составляют Конституция РФ, федеральные законы и подзаконные акты.

Конституционные нормы определяют основные принципы, касающиеся формирования Совета Федерации (ч. 2 ст. 95, ч. 2 ст. 96) и его структуры (ч. 2 ст. 97, ст. 101 Конституции), предметов ведения (ст. 93, ч. 3 ст. 100, ч. 1–2 ст. 102, ч. 1, 3 ст. 104, ст. 106, ч. 2, 5, 7 ст. 125, ч. 1 ст. 128, ч. 2 ст. 129, ст. 134), порядок деятельности палаты (ст. 100, ч. 3 ст. 102, ч. 3–5 ст. 105, ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108, ч. 2 ст. 125), а также правовой статус членов (ст. 98). Разу-

© Варлен Мария Викторовна

\* Доктор юридических наук, доцент, директор института магистратуры Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[mvvarlen@msal.ru]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

меется, сфера конституционного регулирования деятельности Совета Федерации не ограничивается указанными нормами, общие положения об основах конституционного строя, федеративном устройстве государства также определяют организацию и основные направления развития верхней палаты.

В соответствии с ч. 4 ст. 101 Конституции каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. Регламентом Совета Федерации, утвержденным постановлением от 30 января 2002 г. № 33-СФ<sup>1</sup>, определяется правовой статус и принципы деятельности палаты, ее структура и предмет ведения, основные права, обязанности и гарантии ее членов, а также процессуальные правила реализации Советом Федерации всех конституционно установленных полномочий.

В структуре действующего Регламента Совета Федерации можно выделить пять основных содержательных блоков: общие положения о правовом статусе и принципах деятельности палаты (ее членов); внутренняя структура (органы и должностные лица); формы и процедуры деятельности; участие в законодательной деятельности; порядок рассмотрения вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации.

Вопрос о правовой природе регламента палаты парламента неоднозначен, и его обособленность в качестве вида нормативного правового акта признается не всеми учеными. Согласно конституционному требованию, основная функция данного акта — определять внутренний порядок деятельности и устройство палаты. Регламент Совета Федерации является, таким образом, средством (и одновременно гарантией) его самоорганизации, поэтому в первую очередь содержание регламента должно соответствовать его предназначению. Обширность регламентной сферы правового регулирования порождает проблему соотношения регламентов палат с иными нормативными правовыми актами. Это приобретает особую актуальность в связи с активизацией вопроса о принятии закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации». В парламентской среде возможность его принятия оценивается положительно и мотивируется, как правило, потребностью в едином систематизированном нормативном правовом акте, регулирующем деятельность пред-

ставительного и законодательного органа в целом.

В юридической науке такая позиция встречает возражения. В частности, Д.А. Ковачевым обосновывается точка зрения о том, что использование закона для регламентации порядка деятельности палат парламента можно оценивать как легальный способ поставить Федеральное Собрание в зависимость от исполнительной и судебной власти, что угрожает самостоятельности парламента при определении своей организации. При этом в качестве основного преимущества регламентарной модели регулирования организации и порядка деятельности палат парламента автор называет неподведомственность этого вида актов юрисдикции конституционного суда, а также отсутствие возможности влиять на содержание регламентов у иных участников законодательного процесса<sup>2</sup>.

Для Российской Федерации обоснование в части конституционного контроля корректным не является прежде всего потому, что юридической основой для регламентов палат безусловно является Конституция РФ. Регламент не может противоречить Конституции. Следовательно, и возможность конституционного контроля исключаться не должна (такое полномочие есть у Конституционного Суда РФ исходя из требований п. «а» ч. 2 ст. 125 Конституции).

Следует ли норму ч. 4 ст. 101 Конституции РФ оценивать как свободу регламентного нормотворчества палат в вопросах внутренней организации за пределами конституционного регулирования? В зарубежной практике есть примеры достаточно широкой предметной сферы для регламентного регулирования палатами парламента, которая не ограничивается исключительно процессуальными аспектами<sup>3</sup>.

Регламент Совета Федерации принимается на заседании палаты большинством голосов от общего числа членов без участия Государственной Думы и иных субъектов, оформляется постановлением палаты (ч. 1 ст. 220 Регламента Совета Федерации). Нормативный характер такого постановления сомнений не вызывает, поэтому и регламент имеет нормативный, хотя и подзаконный характер ввиду неразрывной связи этих актов. Следовательно, одно из основных требований к регламенту Совета Федерации — соответствие не только Конституции, но и федеральным законам.

<sup>1</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

<sup>2</sup> Очерки конституционного права иностранных государств / отв. ред. Д.А. Ковачев. М., 1999. С. 296.

<sup>3</sup> Выстропова А.В. Парламентское право России. Волгоград, 2001. С. 75.

Необходимо иметь в виду, что отдельные аспекты деятельности Совета Федерации в настоящее время урегулированы рядом федеральных законов: «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>4</sup>, «О парламентском контроле»<sup>5</sup>, «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>6</sup>, «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>7</sup>. В соответствии с ч. 2 ст. 3 Регламента Совета Федерации порядок деятельности палаты определяется не только Конституцией, но и федеральными конституционными законами, федеральными законами.

Таким образом, Совет Федерации не вправе игнорировать изменения федерального законодательства по вопросам своей деятельности и это иллюстрируется многочисленными поправками, вносимыми в Регламент палаты в связи с принятием новых федеральных законов в рассматриваемой области. Иная точка зрения привела бы к убеждению, что Регламент палат является самостоятельным видом нормативного правового акта и обладает приоритетом применения по отношению к федеральному закону (на основании критерия компетенции). Однако достаточных нормативных оснований для такой позиции в настоящее время не имеется.

И.Н. Королевой отстаивается точка зрения о том, что вопросы внутреннего порядка деятельности являются сферой исключительной компетенции палат парламента, в связи с чем регулирование их в законодательной форме недопустимо и должно оцениваться как нарушение принципа парламентской регламентарной автономии, а следовательно, противоречие Конституции<sup>8</sup>. Обоснованным такой подход является только в том случае, если речь идет, например, об автономной деятельности Совета Федерации, без участия иных субъектов. Во всех случаях взаимодействия с иными государственными органами, даже если это касается внутреннего порядка деятельности палаты, полностью исключать возможность законодательного регулирования не представляется обоснованным.

В теории парламентского права России наиболее обсуждаемым остается вопрос о порядке формирования Совета Федерации. Конституция РФ относит его к сфере регулирования федеральным законом (ч. 2 ст. 96), определяя лишь общее правило — в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти (ч. 2 ст. 95). Правовые системы зарубежных стран демонстрируют значительное разнообразие видов верхних палат парламента в зависимости от способа формирования. Так или иначе основой для различных научных классификаций являются два основных принципа — выборность либо невыборность членов палаты. Распространено мнение о том, что формирование верхних палат парламента путем прямых выборов населением является наиболее демократичным и соответствующим сущности такого структурного образования в законодательном органе<sup>9</sup>. В России при этом чаще всего ссылаются на необходимость соответствия способа формирования Совета Федерации ст. 94 Конституции РФ, где Федеральное Собрание в целом названо представительным органом.

По мнению С.А. Авакьяна, классическая концепция парламентаризма предполагает создание такого представительного органа, которому присущи признаки коллегиальности и выборности народом<sup>10</sup>. По этому поводу Ж.И. Овсепян отмечает, что принцип выборности как критерий парламента вытекает из представительного характера данного органа<sup>11</sup>. С такой точки зрения Федеральное Собрание отвечало характеристике представительности только на момент принятия Конституции, так как Государственная Дума и Совет Федерации 12 декабря 1993 г. были избраны населением. Совет Федерации формировался с использованием мажоритарной системы по двухмандатным избирательным округам, образованным в рамках административных границ соответствующих субъектов Российской Федерации. Правовым основанием для этого стала ч. 7 Заключительных и переход-

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

<sup>8</sup> Королева И.Н. Парламентский регламент как правовая форма регулирования порядка деятельности представительного органа государственной власти: Российская и зарубежная модели: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 27.

<sup>9</sup> Гранкин И.В. Парламент России. М., 2001. С. 77; Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. Парламентское право России [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»; Садовникова Г.Д. Некоторые направления развития институтов российского парламентаризма // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции, Москва, 21–23 марта 2002 г. / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2003. С. 76.

<sup>10</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. М., 2006. Т. 1. 2006. С. 381, 383.

<sup>11</sup> Овсепян Ж.И. Становление парламента в России. Ростов-н/Д, 2000. С. 7.

ных положений Конституции РФ, а также Указ Президента РФ от 11 октября 1993 г. № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания»<sup>12</sup>. Совет Федерации в сформированном составе должен был действовать на протяжении двух лет.

В юридической литературе приводятся различные причины установления именно такого порядка формирования первого состава верхней палаты, однако конституционалисты единодушны в том, что с учетом сложившейся обстановки это был единственно возможный вариант, который позволил сформировать легитимный Совет Федерации<sup>13</sup>. Обращает на себя внимание то, что при всем разнообразии конституционных проектов на стадии подготовки и обсуждения почти все из них предполагали выборный порядок формирования верхней палаты (исключение — проект инициативной группы сотрудников Государственного правового управления Президента РФ, в котором было предложено использовать делегацию). Основные разногласия касались норм представительства, равенства субъектов Федерации при формировании верхней палаты, а также периода времени, по истечении которого она подлежала переизбранию.

Возврат к первоначальному выборному порядку формирования палаты поддерживается и рядом современных российских ученых (В.Т. Кабышевым, Т.В. Заметиной<sup>14</sup>, Г.Д. Садовниковой<sup>15</sup>). Нередко это связывается с необходимостью внесения поправок в текст действующего Основного закона, поскольку Конституция указывает на «порядок выборов» депутатов Государственной Думы в противовес «порядку формирования» Совета Федерации. Предлагается и «компромиссный» вариант избрания народом членов Совета Федерации из кандидатур, предложенных исполнительными и законодательными органами субъектов Федерации, что позволило бы поместить новый способ формирования палаты в конституционно установленные границы.

К моменту окончания срока полномочий Совета Федерации первого созыва необходимо было подготовить и принять федеральный закон о порядке формирования верхней палаты парламента, как того требовала Кон-

ституция РФ. Общая концепция оказалась настолько гибкой, что было определено четыре возможных способа: 1) вхождение в состав палаты руководителей законодательных органов и глав исполнительной власти субъектов Федерации по должности; 2) избрание членов Совета Федерации законодательными и исполнительными органами субъектов из своего состава; 3) избрание членов Совета Федерации законодательными и исполнительными органами субъектов из любых предложенных кандидатур, не обязательно входящих в их состав; 4) избрание членов верхней палаты непосредственно населением.

На основании Федерального закона от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>16</sup> в новый состав верхней палаты вошли главы законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъектов Федерации по должности. В двухпалатном законодательном органе его представитель в Совет Федерации определялся решением обеих палат. При этом соответствующие лица не освобождались от должности в связи с членством в верхней палате парламента, поскольку Совет Федерации не являлся постоянно действующим.

С.А. Авакьяном приведен основной довод против «должностного» принципа формирования Совета Федерации — противоречие принципу разделения властей, поскольку глава исполнительной власти субъекта Федерации непосредственно участвовал в реализации законодательной функции на федеральном уровне<sup>17</sup>. Государственной Думой Федерального Собрания даже была инициирована проверка конституционности соответствующих положений Федерального закона 1995 г., однако Конституционный Суд РФ усмотрел в этом отступление от установленного способа изменения закона и стремление повлиять на позиции во внутрипарламентской дискуссии, привлекая к участию в законотворческом процессе орган конституционной юстиции. В принятии запроса к рассмотрению Судом было отказано<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> САПШ РФ.1993. № 42. Ст. 3994.

<sup>13</sup> Безруков А.В. Совет Федерации: от выборов к выборам // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Екатеринбург, 2005. Вып. 5. С. 540.

<sup>14</sup> Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Исследования о конституционной ответственности субъектов федеративных отношений // Право и власть. 2001. № 1. С. 173.

<sup>15</sup> Садовникова Г.Д. Указ. соч. С. 76.

<sup>16</sup> СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4869.

<sup>17</sup> Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999. С. 65.

<sup>18</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 10 апреля 1997 г. № 57-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Федерального Собрания о проверке конституционности Федерального закона от 5 декабря 1995 года “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации”» // СЗ РФ. 1997. № 24. Ст. 2804.

Следующий этап в развитии порядка формирования Совета Федерации связан с принятием Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>19</sup>. Именно этим законом был кардинальным образом изменен правовой статус Совета Федерации, который стал профессиональным государственным органом, действующим на постоянной основе и без ограничения срока полномочий. При этом законом было предусмотрено освобождение избранного (назначенного) члена Совета Федерации от обязанностей, не совместимых с новым статусом.

Установленный порядок формирования Совета Федерации корректировался поправками вплоть до 2011 г. Прямое избрание членов Совета Федерации населением закрепления в законе не получило. В завершённом виде законом была установлена смешанная процедура формирования палаты. Представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ стал избираемым (косвенным образом — самим законодательным (представительным) органом субъекта), а представитель от органа исполнительной власти — назначаемым (высшим должностным лицом либо руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Процедура принятия решения законодательным (представительным) органом субъекта РФ об избрании члена Совета Федерации отнесена к регламентной области соответствующих органов. Федеральным законом было установлено только требование о тайном голосовании и оформлении его итогов постановлением.

Конечно, эти вопросы должны быть более подробно регламентированы именно на уровне федерального закона, что способствовало бы большей легитимности процесса формирования Совета Федерации.

Решение высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации о назначении представителя в Совете Федерации надлежало оформлять указом (постановлением) соответствующего должностного лица.

Российскими учеными прогнозировался временный характер установленного порядка формирования верхней палаты парламента; он оценивался как переходный этап к выборной модели. Отмечалось, впрочем, также и то, что существующий порядок полностью

отвечает представительной природе этого органа и направлен на то, чтобы члены Совета Федерации были связаны как с интересами регионов в целом, так и с интересами их властных органов.

Очередная законодательная реформа произошла 1 января 2013 г., когда вступил в законную силу Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 229-ФЗ)<sup>20</sup>, которым был введен новый порядок формирования верхней палаты.

Проект данного федерального закона в период с 4 по 26 апреля 2012 г. был вынесен на общественное обсуждение. По информации Совета Федерации, значительным большинством граждан, участвующих в обсуждении (73%), ключевые положения законопроекта были поддержаны<sup>21</sup>.

Особый интерес представляет появившаяся в законе норма о том, что «наделение полномочиями члена Совета Федерации осуществляется соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации на основе волеизъявления избирателей данного субъекта Российской Федерации» (ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 229-ФЗ).

Это положение является основанием для заключения о том, что законодатель отказался от ранее существовавшей терминологии «*избрание* представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» и «*назначение* представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации». Член Совета Федерации в соответствии с новым федеральным законом «*наделяется полномочиями*» соответствующими субъектами государственной власти.

В измененных формулировках видится стремление законодателя особо подчеркнуть представительный характер Совета Федерации, а следовательно, и соответствие принятого порядка конституционной конструкции. Этому способствует два коренных преобразования: 1) установление законодательного требования о том, что кандидат для наделения

<sup>20</sup> СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6952.

<sup>21</sup> Об итогах общественного обсуждения роли Совета Федерации в государственно-политической системе современной России. 21 мая 2012 г. [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. ИПС «Законодательство России» // URL: [http://www.pravo.gov.ru/news/2012.05/news\\_0385.html](http://www.pravo.gov.ru/news/2012.05/news_0385.html) (последнее посещение — 28 августа 2013 г.).

<sup>19</sup> СПС «КонсультантПлюс».

полномочиями члена Совета Федерации от законодательного (представительного) органа может быть только депутат этого органа (ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 229-ФЗ); 2) сохранение ограничений по кругу субъектов, из числа которых может быть определен кандидат для наделения полномочиями члена Совета Федерации в том случае, если избрание должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ осуществляется не гражданами, проживающими на территории данного субъекта, а депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта. В таком случае кандидатами могут быть субъекты, имеющие отношение к законодательной ветви государственной власти (при соблюдении особых условий — депутат Государственной Думы или член Совета Федерации, а также депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта или представительного органа муниципального образования, расположенного на территории субъекта (ч. 2–1 ст. 2 Федерального закона № 229-ФЗ). Ранее данное ограничение существовало для всех кандидатов для избрания (назначения) членом Совета Федерации. В настоящее время в случае, если высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ избирается населением, лицо, определяющее кандидатов для наделения полномочиями члена Совета Федерации, связано только общими требованиями к возрасту, периоду проживания на территории соответствующего субъекта, а также безурочности репутации кандидата.

Учитывая, что наделение полномочиями члена Совета Федерации осуществляется законодательным (представительным) органом нового созыва, а также вновь избранным высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти), можно считать окончательно утвердившимся смешанный порядок формирования верхней палаты парламента РФ: путем косвенных выборов представителей законодательного органа и путем назначения представителя от исполнительного органа.

Новым федеральным законом упорядочены правила о выдвижении кандидатов для наделения полномочиями члена Совета Федерации от законодательного (представительного) органа. Правом внесения кандидатуры на рассмотрение обладают председатель, фракция или группа депутатов численностью не менее 1/5 от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа

государственной власти субъекта РФ. Четко прописано ограничение возможности внести на рассмотрение более одной кандидатуры каждым из названных субъектов.

Следует обратить внимание на особый порядок представления кандидатур для наделения полномочиями члена Совета Федерации от органа исполнительной власти. Первоначально они определяются не вновь избранным высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, а кандидатами на данную должность, каждый из которых представляет в избирательную комиссию по три кандидатуры для наделения полномочиями члена Совета Федерации. Одна из них в случае избрания представившего ее кандидата наделяется соответствующими полномочиями. Такое решение оформляется указом (постановлением). Процедура издания указа подчиняется правилам нормотворческой деятельности субъекта РФ.

Порядок принятия решения о наделении полномочиями члена Совета Федерации — представителя от законодательного (представительного) органа по-прежнему отнесена к области регламентного регулирования в субъектах Федерации. Закон указывает только на общее правило о принятии решения простым большинством голосов. Полагаем, это ограничивает законодательные (представительные) органы субъектов РФ в установлении более сложного порядка принятия решения. Ранее существовавшего требования о тайном голосовании новый федеральный закон не содержит.

Конституцией РФ урегулированы лишь базовые аспекты структуры и внутренней организации Совета Федерации. Детальным образом внутренняя организация Совета Федерации определяется Регламентом.

Возглавляет Совет Федерации должностное лицо, именуемое Председателем. Он избирается большинством голосов от общего состава при тайном голосовании, однако палата может принять решение о проведении открытой процедуры. Существенным ограничением в этой процедуре следует считать то, что Председатель Совета Федерации и его заместители не могут быть представителями одного субъекта РФ.

По словам С.А. Авакьяна, «Председатель Совета Федерации по неписаной “Табели о рангах” в России считается третьим лицом государства — после Президента РФ и Председателя Правительства РФ»<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. М., 2006. Т. 1. С. 442.

Регламентом Совета Федерации предусмотрена возможность избрания почетного Председателя Совета Федерации, который вправе принимать участие в заседаниях палаты и ее комитетов, а также в работе парламентских слушаний, в заседаниях круглых столов и иных проводимых мероприятиях. Решение об избрании почетного председателя принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением. В настоящее время (август 2013 г.) такого звания удостоен только Е.С. Строев в 2001 г.

В отличие от Государственной Думы, Совет Федерации структурируется по непартийному принципу: в палате не предполагается создание фракций и партийных объединений. Такое требование установлено ч. 4 ст. 1 Федерального закона № 229-ФЗ. Отсутствие в верхней палате фракций объясняется тем, что верхняя палата по своей природе — выразитель согласованных интересов субъектов Федерации, а не политических сил<sup>23</sup>.

Совет Федерации предполагает наличие общей структуры, включающей в себя Совет палаты, комитеты и комиссии.

Совет палаты является коллегиальным постоянно действующим органом (образован в 1999 г. для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности Совета Федерации). В его состав входят Председатель палаты и его заместители, а также председатели комитетов.

Основные структурные подразделения палаты — это комитеты, которые образуются из числа членов палаты и являются постоянно действующими органами. Каждый член Совета Федерации обязан состоять в одном из комитетов Совета Федерации, при этом он может быть членом только одного комитета. Комитет возглавляется председателем.

Комитеты Совета Федерации образуются для разработки базовых, концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации, предварительного рассмотрения одобренных Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации проектов законов РФ, а также других вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами.

Как правило, при определении необходимого количества, названия и компетенции комиссий (комитетов) парламентарии исходят из того, что деятельность этих органов должна охватывать практически все сферы госу-

дарственной жизни. В структуре действующего состава Совета Федерации образовано десять комитетов.

С такого количества комитетов начинал свою деятельность первый сформированный Совет Федерации в 1994 г. Затем их число постоянно изменялось: образовывались новые комитеты, сливались воедино существующие, в комитеты были преобразованы некоторые постоянные комиссии Совета Федерации (например комиссия по Регламенту и парламентской деятельности). Наибольшее число комитетов было создано в 2002 г. — 16.

Компетенция комитетов закрепляется Регламентом (ст. 27). Причем в отличие от Государственной Думы, оставляющей компетенцию каждого из комитетов в пределах локального нормативного регулирования, Совет Федерации предпочел закрепить их вопросы ведения непосредственно в Регламенте палаты (ст. 30).

Комитет Совета Федерации по основным направлениям своей деятельности может образовывать подкомитеты. Наименование, порядок работы, вопросы ведения подкомитета регулируются положением о комитете Совета Федерации.

Для подготовки конкретных вопросов, подготовки и проведения парламентских слушаний комитет Совета Федерации может создавать рабочие группы с привлечением членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, других государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, а также ученых и других специалистов с правом их выезда в субъекты РФ.

В структуре Совета Федерации предусмотрено создание временных комиссий для решения конкретной задачи. Например, в 2012 г. в составе Совета Федерации создано две временные комиссии — по мониторингу участия РФ во Всемирной торговой организации и Таможенном союзе, а также по развитию информационного общества.

Нормативно-правовую основу деятельности Государственной Думы составляют Конституция РФ, федеральные законы и подзаконные акты, в том числе собственные постановления палаты, имеющие нормативный характер.

На конституционном уровне урегулирован численный состав и структурная организация Государственной Думы (ч. 3 ст. 95, ст. 101), срок полномочий и общая концепция формирования (ч. 1–2 ст. 96), основы правового статуса депутата (ст. 97–98), основные принципы деятельности (ст. 100), а также вопросы, отнесенные к ведению палаты (ст. 102).

<sup>23</sup> Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. Указ. соч.

Регламент Государственной Думы, утвержденный постановлением от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД<sup>24</sup>, является для палаты основным нормативным правовым актом организационного характера. В структуре действующего Регламента Государственной Думы можно выделить следующие содержательные блоки: внутреннее устройство и органы палаты; общий порядок работы Государственной Думы; законодательная процедура; порядок рассмотрения палатой вопросов, отнесенных к ведению Государственной Думы.

В сравнении с Советом Федерации, Государственная Дума недостаточно четко определяет пределы собственной нормотворческой деятельности и виды принимаемых актов. Вне зависимости от характера решения (по вопросам внутренней организации деятельности или в порядке реализации конституционных и иных полномочий) нижняя палата принимает постановления Государственной Думы. Бесспорно, это может порождать трудности в процессе правоприменения. Практика преимущественного использования Советом Федерации для оформления решений по организационным вопросам выписок из протоколов представляется более обоснованной и соответствующей функциям такого документа.

В отличие от Совета Федерации, за Государственной Думой устойчиво закрепился статус палаты народного представительства, поэтому в соответствии с конституционным требованием она формируется исключительно выборным путем. В Конституции РФ указано, что Государственная Дума состоит из 450 депутатов (ч. 3 ст. 95) и избирается сроком на пять лет (ч. 1 ст. 96). Срок полномочий Государственной Думы увеличен на один год одновременно со сроком полномочий Президента в результате поправки к Конституции, внесенной Законом РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ<sup>25</sup>.

Как и в случае с порядком формирования верхней палаты российского парламента, на уровне федерального законодательства не сразу установилась существующая модель избрания Государственной Думы. В отношении порядка выборов депутатов палаты Конституция содержит только бланкетную норму с указанием необходимости принятия феде-

ральных законов. Поиск оптимального варианта формирования нижней палаты и сейчас, спустя двадцать лет деятельности палат шести созывов, является предметом научных дискуссий.

На переходном этапе деятельность Государственной Думы первого созыва была ограничена двухгодичным сроком, поскольку палата формировалась одновременно с конституционным референдумом (12 декабря 1993 г.), и к тому моменту основные принципы парламентской организации оставались на уровне проекта Конституции до подведения итогов голосования. Выборы были организованы на основании Положения о выборах депутатов Государственной Думы, утвержденного Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г. №1400<sup>26</sup>, по смешанной избирательной системе: 225 депутатов — по одномандатным избирательным округам, в которых итоги голосования подводятся на основе системы подсчета голосов (мажоритарная система); 225 депутатов — по партийным спискам кандидатов в пределах общефедерального многомандатного избирательного округа с подведением итогов путем подсчета голосов, поданных за конкретный список (пропорциональная система).

В дальнейшем изменение законодательства о выборах продемонстрировало трансформацию мажоритарно-пропорциональной избирательной системы в пропорциональную по партийным спискам (с 2005 г.). За два периода своей апробации такая модель выявила определенные недостатки, которые в юридической литературе нередко объясняются отсутствием сформированной и устойчивой партийной системы в Российской Федерации. Отмечаются как существенные ограничения возможности участия избирателей в выдвижении кандидатов в депутаты и нарастающая монополизация партийными кандидатами пассивного избирательного права, так и общая обезличенность пропорциональной системы и отсутствие права избирателей влиять на персональный состав палаты парламента<sup>27</sup>.

Порядок выборов в Государственную Думу регулируется Федеральным законом от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депу-

<sup>24</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

<sup>25</sup> Закон РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

<sup>26</sup> Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

<sup>27</sup> Демидов Д.Г. Выборы в Государственную Думу Федерального Собрания РФ 5-го созыва: новые условия легитимности // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2008. № 69. С. 72.

татов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>28</sup>. На основании указанного закона были проведены выборы в нижнюю палату пятого (2007 г.) и шестого (2011 г.) созывов. В настоящее время закон действует в редакции от 2 июля 2013 г. с изменениями, внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П<sup>29</sup>, затрагивающими порядок обжалования решений избирательных комиссий. Новейшие изменения касаются также порядка замещения вакантного депутатского мандата в случае досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы, заградительного пункта при распределении депутатских мандатов, порядка выдвижения федеральных списков кандидатов и предвыборной агитации, организации и порядка проведения итогов голосования.

16 апреля 2013 г. в первом чтении Государственной Думой принят проект Федерального Закона № 232119-6 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», законопроект предполагает возврат к первоначальной модели выборов депутатов Государственной Думы по смешанной системе.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в Определении от 20 ноября 1995 г. № 77-О, «регламентация избирательных процедур, касающихся выборов депутатов Государственной Думы, может иметь, как свидетельствует мировой и отечественный опыт, различные решения, причем определяются они, как правило, не в текстах конституций, а законодательным путем. Выбор того или иного варианта и его закрепление в избирательном законе зависит от конкретных социально-политических условий и является вопросом политической целесообразности».

<sup>28</sup> СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

<sup>29</sup> Постановлением Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта “з” пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобами граждан А.В. Андронova, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии “Справедливая Россия” в Воронежской области» // СЗ РФ. 2013. № 18. Ст. 2292.

Вероятно, в теории конституционного права еще предстоит тщательным образом оценить опыт применения каждой избирательной системы в Российской Федерации с точки зрения обеспечения стабильной деятельности законодательного органа и отражения реального соотношения политических сил в государстве, а также с позиции соответствия порядка формирования Государственной Думы представительному характеру Федерального Собрания.

Несмотря на закрепленный законодательством принцип постоянной деятельности Государственной Думы, нижняя палата российского парламента может быть распущена досрочно. Основанием к тому могут служить два юридических факта: трехкратное отклонение палатой представленных Президентом кандидатур Председателя Правительства РФ (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ) и выражение недоверия Правительству РФ (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ).

Базовые элементы организационной структуры палаты определены на конституционном уровне: Государственная Дума избирает из своего состава Председателя и его заместителей, а также образует комитеты и комиссии (ст. 101 Конституции). В дополнение к этому, согласно Регламенту палаты, ее устройство предполагает также наличие Совета Государственной Думы и образование фракций.

По общему правилу, Председатель Государственной Думы и его заместители, в том числе первые, избираются из числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием с использованием бюллетеней. Кандидат является избранным, если он получил более половины голосов от общего числа депутатов. Складывается тенденция к проведению открытого голосования по вопросу об избрании Председателя с использованием электронной системы: палаты последних двух созывов именно таким образом осуществляли выбор. В юридической литературе высказывается позиция, что столь широкое распространение в Думе практики открытого голосования при решении кадровых вопросов ставит под сомнение независимость депутатов. Тем не менее необходимо учитывать, что такой порядок допускается Регламентом Государственной Думы, и решение об изменении способа проведения голосования принимается большинством голосов депутатов, принявших участие в процедуре (ч. 1 ст. 8, ч. 2 ст. 84). Порядок избрания Председателя Государственной Думы может предполагать проведение второго тура либо организацию повторных выборов.

Председатель Государственной Думы обладает широкими полномочиями по управлению деятельностью палаты, а также принимает активное участие в организации законодательного процесса. Компетенция Председателя детально прописана в Регламенте палаты (ст. 11).

Совет Государственной Думы создается для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты. В рамках работы Государственной Думы одного созыва Совет является постоянно действующим, однако каждое избрание нового состава палаты предполагает и реформирование данного структурного подразделения. В Совет Государственной Думы с правом решающего голоса входят Председатель и его заместители, а также руководители фракций. При этом если в составе фракции созданы внутрифракционные группы, то в состав Совета Государственной Думы с правом решающего голоса входят не более двух руководителей внутрифракционных групп (по поручению руководителя фракции). Председатели комитетов палаты (или по их поручению представители комитетов) могут принимать участие в работе Совета Государственной Думы с правом совещательного голоса. Такой порядок отражает особенности структуры палаты, поскольку, например, в верхней палате, при схожих функциях Совета палаты, председатели комитетов входят в его состав и обладают всем объемом полномочий. Активность депутата на заседании Совета Государственной Думы ограничена внесением предложений по проекту порядка работы палаты, однако ему в любом случае гарантируется право присутствия.

Компетенция Совета Государственной Думы закреплена в ст. 14 Регламена палаты.

Фракции являются формой депутатских объединений в парламенте. До изменения порядка выборов депутатов в Государственной Думе в 2005 г. и установления в России пропорциональной системы выборов всего депутатского корпуса в палате существовало два вида таких объединений — фракции и депутатские группы. Последние формировались из независимых депутатов (избранных по мажоритарной системе). Однако, по замечанию С.А. Авакьяна, депутатские группы исчезли из структуры Государственной Думы несколько раньше — в 2003 г., в связи с изменением в Регламенте нормы минимального их состава с 35 до 55 чел.<sup>30</sup> В настоящее время термин «депутатская группа» используется для обозначения

временной рабочей структуры, создаваемой в палате для преодоления разногласий по поправкам к проекту федерального закона о федеральном бюджете между профильными комитетами и Комитетом по бюджету и налогам (ст. 121.2 Регламена палаты).

Фракцией признается объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе. Во фракцию входят все депутаты Государственной Думы, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов.

Образование фракций политических партий в парламентах большинства государств обусловлено построением политической системы. Современное парламентское право признает их важнейшим структурным подразделением парламента. Фракциям предоставляется ряд прав и привилегий, реализация которых обеспечивает активное участие в организации и деятельности палаты; ими же гарантируется контроль выполнения депутатами возложенных на них обязанностей с использованием инструментов партийной дисциплины<sup>31</sup>.

Формирование и организационное структурирование фракций осуществляется на первом заседании Государственной Думы нового созыва. В составе фракции численностью более 100 депутатов могут создаваться внутрифракционные группы (не менее 50 депутатов).

Депутат Государственной Думы вправе состоять только в одной фракции, однако вправе выйти из состава фракции. Важно, что при этом полномочия депутата прекращаются со дня принятия Государственной Думой соответствующего решения.

Фракции принимают активное участие в законотворческом процессе, а также реализации иных полномочий, отнесенных к ведению Государственной Думы.

Наиболее активными участниками процесса реализации Государственной Думой закрепленных за ней полномочий являются комитеты и комиссии, которые осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Государственной Думой; дают заключения по законопроектам и проектам постановлений; подготавливают запросы в Конституционный Суд

<sup>30</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. С. 481.

<sup>31</sup> Лашманкин Е.А. Статус фракций политических партий в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 4.

РФ; рассматривают обращения граждан и выполняют организационные функции. Комитеты и комиссии формируются с учетом принципа пропорционального представительства депутатских фракций. Порядок деятельности подчиняется единым правилам, установленным Регламентом палаты (ст. 24–29). По состоянию на август 2013 г. в Государственной Думе образовано 30 комитетов (ч. 1 ст. 20 Регламента палаты).

Государственная Дума может образовывать и другие комитеты, однако соответствующие изменения надлежит вносить в закрепленный Регламентом перечень. В Государственной Думе неоднократно актуализировался вопрос о том, что количество комитетов велико и некоторые из них вполне могут быть преобразованы.

К постоянно действующим комиссиям Государственной Думы Регламентом отнесены Комиссия по вопросам депутатской этики, Комиссия по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, а также Счетная комиссия. Кроме того, например, в составе Государственной Думы шестого созыва образованы комиссии по правовому обеспечению развития организаций оборонно-промышленного комплекса; по рассмотрению расходов федерального

бюджета, направленных на обеспечение национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности; по строительству зданий и сооружений, предназначенных для размещения Парламентского центра.

Для более эффективной организации деятельности нижней палаты парламента в ее составе могут быть образованы рабочие структурные подразделения: депутатские рабочие группы, специальные комиссии по преодолению разногласий (согласительные комиссии), межфракционные рабочие группы. Ни одна из этих структур правами фракций, комитетов и комиссий не пользуется.

Итак, за двадцатилетний период существования Совета Федерации и Государственной Думы сформирована обширная законодательная база для деятельности палат, сочетающая в себе федеральный и региональный уровни регулирования и включающая значительный элемент самоорганизации посредством регламентного нормотворчества. Совет Федерации претерпел значительное число трансформаций и в настоящее время является бессрочно действующим государственным органом с четко определенными функциями. Принятый порядок формирования палаты соответствует конституционно установленной концепции и отражает особую представительную природу этого органа.

#### Библиография:

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. — М., 2006.
2. Авакьян С.А. Федеральное Собрание — парламент России. — М., 1999.
3. Безруков А.В. Совет Федерации: от выборов к выборам // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. — Екатеринбург, 2005. Вып. 5.
4. Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. Парламентское право России. — М., 2007.
5. Выстროпова А.В. Парламентское право России. — Волгоград, 2001.
6. Гранкин И.В. Парламент России. — М., 1999.
7. Демидов Д.Г. Выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 5-го созыва: новые условия легитимности // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. — 2008. — № 69.
8. Королева И.Н. Парламентский регламент как правовая форма регулирования порядка деятельности представительного органа государственной власти: российская и зарубежная модели: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007.
9. Лашманкин Е.А. Статус фракций политических партий в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2012.
10. Овсепян Ж.И. Становление парламента в России. — Ростов-н/Д, 2000.
11. Очерки конституционного права иностранных государств / отв. ред. Д.А. Ковачев. — М., 1999.
12. Садовникова Г.Д. Некоторые направления развития институтов российского парламентаризма // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции. — М., 21-23 марта 2002 г. / под ред. С.А. Авакьян. — М., 2003.

**References (transliteration):**

1. Avak'jan S.A. Konstitucionnoe pravo Rossii. — M., 2006.
2. Avak'jan S.A. Federal'noe sobranie — parlament Rossii. — M., 1999.
3. Bezrukov A.V. Sovet Federacii: ot vyborov k vyboram // Nauchnyj ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdelenija Rossijskoj Akademii nauk. — Ekaterinburg, 2005. — Vyp. 5.
4. Bulakov O.N., Rjazancev I.N. Parlamentskoe pravo Rossii: Kurs lekcij. — M., 2007.
5. Vystropova A.V. Parlamentskoe pravo Rossii: ucheb. posobie. — Volgograd, 2001.
6. Grankin I.V. Parlament Rossii. — M., 1999.
7. Demidov D.G. Vybery v Gosudarstvennuju Dumu Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii 5-go sozyva: novye uslovija legitimnosti // Izvestija Rossijskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A.I. Gercena. — 2008. — № 69.
8. Koroleva I.N. Parlamentskij reglament kak pravovaja forma regulirovanija porjadka dejatel'nosti predstavitel'nogo organa gosudarstvennoj vlasti: Rossijskaja i zarubezhnaja modeli: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2007.
9. Lashmankin E.A. Status frakcij politicheskikh partij v Gosudarstvennoj Dume Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii (konstitucionno-pravovoe issledovanie): avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2012.
10. Ovsepjan Zh.I Stanovlenie parlamenta v Rossii. — Rostov-n/D, 2000.
11. Oчерki konstitucionnogo prava inostrannyh gosudarstv / otv. red. D.A. Kovachev. — M., 1999.
12. Sadovnikova G.D. Nekotorye napravlenija razvitija institutov rossijskogo parlamentarizma // Parlamentskie procedury: problemy Rossii i zarubezhnyj opyt. Materialy nauchnoj konferencii. M., 21-23 marta 2002 g. / pod red. S.A. Avak'jan — M., 2003.

*Материал поступил в редакцию 17 октября 2013 г.*