

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему «Конституционно-правовой статус Федерального Собрания  
Российской Федерации»

Студент

А.И. Держаева

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., В.В. Романова

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

## Аннотация

Тема выпускной квалификационной работы: «Конституционно-правовой статус Федерального Собрания Российской Федерации».

Актуальность темы выпускной квалификационной работы заключается в том, что Президентом РФ внесен в Государственную Думу проект закона Российской Федерации о поправках в Конституцию Российской Федерации, которым серьезно обновляется конструкция взаимоотношений между ветвями власти и которые отвечают назревшим потребностям внутреннего развития страны, запросам гражданского общества, а также и внешним вызовам. Данными поправками не только повышается роль парламента в политической системе, но, к примеру, Совет Федерации получает новые, весьма существенные полномочия.

Цель выпускной квалификационной работы – теоретико-правовой анализ конституционно-правового статуса Федерального Собрания Российской Федерации по действующему законодательству Российской Федерации с учетом предлагаемых конституционных изменений.

Задачи: 1) рассмотреть понятие представительной власти и парламентаризма, дать общую характеристику парламенту, как органу представительной власти; 2) определить место Федерального Собрания Российской Федерации в системе органов государственной власти; 3) выявить структуру Федерального Собрания Российской Федерации и его палат; 4) проанализировать организацию деятельности Федерального Собрания Российской Федерации; 5) исследовать компетенцию Федерального Собрания Российской Федерации; 6) провести сравнительно-правовой анализ российского парламента с парламентами других стран; 7) выявить проблемы в деятельности российской модели парламента и выявить основные пути ее совершенствования.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

## Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Представительная власть, парламент и парламентаризм: понятие, общая характеристика.....	7
1.1 Понятие представительной власти и парламентаризма.....	7
1.2 Общая характеристика парламента, как органа представительной власти .....	12
Глава 2 Структура и конституционно-правовой статус Федерального Собрания Российской Федерации .....	16
2.1 Место Федерального Собрания Российской Федерации в системе органов государственной власти .....	16
2.2 Структура Федерального Собрания Российской Федерации и его палат .....	23
2.3 Организация деятельности Федерального Собрания Российской Федерации.....	33
2.4 Компетенция Федерального Собрания Российской Федерации	39
Глава 3 Особенности и проблемы российской модели парламента .....	56
3.1 Сравнительно-правовой анализ российского парламента с парламентами других стран.....	56
3.2 Проблемы и совершенствование российской модели парламента .....	64
Заключение .....	76
Список используемой литературы и используемых источников.....	82

## Введение

Современная либеральная система организации публичной власти, созданная в конце XX столетия, исходит из приоритета гражданского общества над государством. Органы государственной власти и их должностные лица являются подконтрольными структурами гражданского общества. При этом государство не останавливается на достигнутом уровне организации публичной власти, а постоянно находится в поиске новых путей повышения уровня доверия населения к органам государственной власти. Реалии настоящего дня диктуют необходимость пересмотра многих организационно-правовых основ деятельности органов государственной власти.

По словам Президента РФ В.В. Путина, с одной стороны зрелое, ответственное и требовательное российское общество, а с другой – отражающие интересы своих избирателей – политические силы страны. Именно зрелость политических, партийных объединений, авторитет гражданского общества позволили Президенту РФ вынести предложение о пересмотре конституционных положений в части повышения роли российского парламента и наделения его еще большей ответственностью за формирование Правительства РФ. Однако, в тоже время, такие факторы, как огромная территория Российской Федерации, ее сложное национально-территориальное устройство, многообразие культурно-исторических традиций, по словам В.В. Путина, не позволят развиваться нашему государству в форме парламентской республики, и поэтому необходимо сохранение Российской Федерации в форме сильной президентской республики [51].

Таким образом, в начале 2020 года в своем ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент РФ фактически озвучил начало нового этапа в развитии российского государственного строительства и отечественного парламента в том числе.

Глава государства четко обозначил ориентиры предстоящей работы, подчеркнув, что величие России заключается в гармонии сильной державы и благосостояния людей. По словам Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко, Россия располагает всеми ресурсами, необходимыми для достижения этой цели [39].

Президентом РФ внесен в Государственную Думу проект закона Российской Федерации о поправках в Конституцию Российской Федерации, которым серьезно обновляется конструкция взаимоотношений между ветвями власти и которые отвечают назревшим потребностям внутреннего развития страны, запросам гражданского общества, а также и внешним вызовам. Данными поправками не только повышается роль парламента в политической системе, но, к примеру, Совет Федерации получает новые, весьма существенные полномочия.

Не признается в настоящее время эффективной и роль нижней палаты Федерального Собрания Российской Федерации – Государственной Думы. Критике подвергается организация работы нижней палаты, несмотря на имеющиеся организационно-правовые резервы для оптимизации ее деятельности.

Все выше изложенное обуславливает актуальность, важность и своевременность обращения к вопросу о конституционно-правовом статусе Федерального Собрания Российской Федерации.

Цель настоящей выпускной квалификационной работы – провести теоретико-правовой анализ конституционно-правового статуса Федерального Собрания Российской Федерации по действующему законодательству Российской Федерации с учетом предлагаемых конституционных изменений.

Достижения поставленной цели предполагает необходимым решить следующие задачи:

- рассмотреть понятие представительной власти и парламентаризма и дать общую характеристику парламенту, как органу представительной власти;

- определить место Федерального Собрания Российской Федерации в системе органов государственной власти;
- выявить структуру Федерального Собрания Российской Федерации и его палат;
- проанализировать организацию деятельности Федерального Собрания Российской Федерации;
- исследовать компетенцию Федерального Собрания Российской Федерации;
- провести сравнительно-правовой анализ российского парламента с парламентами других стран;
- выявить проблемы в деятельности российской модели парламента и выявить основные пути его совершенствования.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере деятельности Федерального Собрания Российской Федерации.

Предмет исследования составляют нормы конституционного законодательства, регулирующие деятельность Федерального Собрания Российской Федерации.

При написании настоящей выпускной квалификационной работы изучались и анализировались труды следующих ученых: С.А. Авакьяна, А.Р. Акчурина, М.В. Баглая, М.В. Варлен, Р.Ю. Горлачева, Н.Л. Добрынина, Р.В. Енгибаряна, П.А. Кучеренко, А.Н. Писарева и др.

Нормативно-правовой базой исследования являются: Конституция Российской Федерации, федеральные законы и другие нормативные правовые акты, регулирующие деятельность Федерального Собрания Российской Федерации и его палат.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

# **Глава 1 Представительная власть, парламент и парламентаризм: понятие, общая характеристика**

## **1.1 Понятие представительной власти и парламентаризма**

Конституцией Российской Федерации [35] закреплено разделение властей на три ветви: судебную, исполнительную и законодательную (представительную) власть. Данное разграничение позволяет органам каждой из данных ветвей власти действовать самостоятельно в рамках обозначенной деятельности. Совместно все три ветви власти представляют собой государственную власть.

В рамках изучаемой темы необходимо подробно рассмотреть представительную власть.

В научной юридической литературе зачастую отождествляются понятия представительной и законодательной власти. Однако это не совсем верно.

«Представительная власть» понятие более широкое. Оно включает в себя природу власти и способы её осуществления. Кроме законодательных полномочий представительная власть может иметь полномочия контрольные и распорядительные.

Представительная власть это – совокупность полномочий, делегированных народом (его частью) своим выборным представителям, объединённых в специальном коллегиальном учреждении (парламенте, муниципальном совете) на определенный срок, а также совокупность самих представительных органов власти.

Научные деятели выделяют разные виды представительства. Равное представительство - это принцип, при котором каждое избираемое лицо должно избираться от равного числа избирателей. Равенство может быть примерным.

В Российской Федерации действует другой принцип - региональный. Согласно ему, депутат представляет какую-то отдельную территориальную единицу государства (субъект). В России органы регионального представительства формируются путем назначения их членов органами государственной власти территорий.

Если государство федеративное, то в большинстве случаев верхняя палата парламента является органом регионального представительства.

Еще одним видом представительства является сословное представительство. В соответствии с этой моделью депутаты избираются от какой-то конкретной социальной группы (сословия) и в дальнейшем представляют эту группу. Такой вид представительства был первым в мировой истории. В XII веке в Западной Европе появились сословно-представительные монархии. Такого вида представительства просуществовали до начала XX века. На смену ему пришло национальное представительство. Палата Лордов в Великобритании является остаточным явлением сословного представительства.

Следующий вид - это этническое представительство. Оно имеет некоторое сходство с сословным. Депутаты избираются от каждой конкретной группы людей, только в данном случае группы отличаются друг от друга по этническому признаку. Рассматриваемое представительство весьма мало развито, и в большинстве своём служит неким способом защиты интересов малочисленных народов.

Некоторые правоведы при освещении темы принципа разделения властей выделяют законодательную власть как основополагающую. Объясняют они это тем, что исполнительная и судебная власть действуют от имени и в исполнении закона.

Понятие парламентаризма рассматривают в узком и широком смысле слова, а также в политическом, правовом, философско-нравственном аспектах.



Так, в политологии парламентаризм рассматривается как система государственного руководства обществом, характеризующаяся распределением законодательных и исполнительных функций при привилегированном положении законодательного органа - парламента по отношению к другим государственным органам, а также - особой ролью представительных органов в системе власти, обеспечивающей согласование интересов государства и гражданского общества при обсуждении и принятии решений, определяющих правила и нормы жизнедеятельности граждан и их объединений [44, с. 27].

В основу социально-политического понимания парламентаризма положено учение о народном представительстве и концепция народного суверенитета [17, с. 8].

Понятие парламентаризма рассматривалось дореволюционными учеными, которые основное внимание акцентировали на взаимоотношениях парламента и правительства, считая, что парламенту передается ряд функций исполнительной власти, направленных на усиление его реального влияния на правительство [37, с. 667]. Кроме того, в понятие парламентаризма включали порядок организации и проведения выборов [32, с. 131-133].

В советской науке государственного права парламентаризм не признавался ни в практическом, ни в теоретическом аспектах.

В современной юридической науке не сложилось общепринятого представления о парламентаризме как существующей во многих странах государственно-правовой реальности [10, с. 15-22].

Так, И.М. Степанов определяет парламентаризм как «особую систему организации государственной власти, структурно и функционально основанную на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка» [49, с. 5]. Такое же определение парламентаризма формулирует и Т.Я. Хабриева [49, с. 385].

В юридическом энциклопедическом словаре парламентаризм определен также как «система организации государственной власти на основе принципа разделения властей, при котором функции парламента и правительства четко разграничены; при этом роль парламента признается приоритетной; правительство, являясь органом исполнительной власти, образуется парламентом и несет перед ним ответственность» [68, с. 620].

По мнению А.А. Мишина, парламентаризм - это особая система государственного руководства обществом, характеризующаяся разделением труда, законодательного и исполнительного, при привилегированном положении парламента [41, с. 174].

М.А. Могунова рассматривает парламентаризм как разновидность государственного режима, подчеркивая, что парламентаризм является не формой, а методом осуществления государственной власти [42, с. 45].

Н.Л. Добрынин парламентаризм рассматривает как систему правления, при которой парламент имеет формальное верховенство перед другими государственными органами и перед которым ответственно правительство [19, с. 551].

А.Д. Керимов, считает, что, во-первых, неправильно рассматривать парламентаризм исключительно как форму правления или как определенный государственный режим. Во-вторых, парламентаризм не предполагает приоритетной роли высшего законодательного органа [29, с. 48].

Как можно заметить, в современном правоведении термин «парламентаризм» используется в трех значениях:

- парламентаризм связывают с наличием парламента как органа государственной власти [29, с. 10];
- парламентаризм понимают как «особую систему организации государственной власти, структурно и функционально основанную на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка» [49, с. 6];

- парламентаризм как доктринально-идеологическое понятие, научная концепция [47, с. 63].

Непосредственно в конституционном праве юридический термин «парламентаризм» употребляется в двух значениях. В узком значении - для обозначения вида государственного (политического) режима, который характеризуется привилегированным положением парламента в системе высших органов государственной власти, что характерно для парламентарной монархии и парламентарской республики. С.А. Авакьян в это понятие добавляет социальный статус депутатов, задачи и полномочия, круг дел, формы, методы и стиль работы парламента [4, с. 29].

В широком смысле в содержание парламентаризма входит такая система управления государством, при которой парламент имеет приоритетное положение в системе органов государственной власти, а также систему политико-правовых ценностей, в которой парламент как орган общего народного представительства и в системе разделения властей имеет особую легитимированность и теоретическое верховенство по отношению к исполнительной власти [77, с. 112].

Но в любом случае, парламентаризм как система политико-правовых и философско-нравственных взглядов лежит в основе осуществления полновластия народа, его представительской воли в условиях демократической формы правления.

Парламентаризм как сложный политико-правовой и социокультурный феномен обладает сущностями нескольких порядков. Он структурируется на трех основных уровнях: условно говоря, собственно парламентарском, т.е. на уровне самого центрального законодательного органа страны, на уровне его взаимодействия с другими государственными институтами и, наконец, на уровне, прежде всего, политической, правовой и общей культуры данного общества, духовной жизни нации. Выделенные уровни представляют собой не что иное, как фундаментальные блоки или звенья конструкции, именуемой парламентаризмом.

Таким образом, парламентаризм есть принимаемая властью и обществом система взаимодействия определенным образом сформированного, структурированного и реально работающего парламента с другими государственными органами, обеспечивающая его адекватное положение в государственном механизме и выступающая в качестве основного способа организации и функционирования представительной демократии.

## **1.2 Общая характеристика парламента, как органа представительной власти**

Взаимосвязанным и взаимообусловленным с парламентаризмом понятием является парламент, без которого парламентаризм не может существовать. Однако наличие парламента в государстве не является показателем наличия в стране парламентаризма [70].

Термин «парламент» происходит от латинского «parlare» — говорить, или от французского глагола «parler», имеющего то же значение. Этимологически в названии данного органа подчеркнута специфика работы данного законодательного и представительного органа государственной власти - принятие решений коллегиально и с обязательным предварительным обсуждением в соответствии с определенными юридическими процедурами [50, с. 83].

В настоящее время в обществе и государстве существует устойчивое понимание того, что существование и развитие демократического правового государства невозможно без наличия парламента - органа государственной власти, призванного представлять интересы народа, осуществлять законотворческую деятельность, участвовать в формировании исполнительной власти и контроле за ее деятельностью, занимать достойное место в системе «сдержек и противовесов».

По мнению Р.В. Енгибарян парламент представляет собой «общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти» [22, с. 353].

Е.И. Козлова считает, что термин «парламент» означает лишь неофициальное наименование Федерального Собрания, определяет его сущностную принадлежность к органам парламентского типа [31, с. 39]. Действительно, Конституция Российской Федерации [35] лишь однажды употребляет слово «парламент» в ст. 94 применительно к Федеральному Собранию РФ.

Традиционно выделяют следующие признаки парламента: 1) является представительным и законодательным органом в системе разделения властей; 2) постоянный характер работы парламента и профессиональная деятельность парламентариев; 3) несвязанность парламентариев волей избирателей, отсутствие императивного мандата, наказов избирателей избирательного округа и института отзыва парламентария; 4) конституционное закрепление основных функций парламента: представительной, законодательной и контрольной; 5) особые процедуры, формы и методы парламентской деятельности [48, с. 580]. К сказанному можно добавить еще и такие признаки, как те, что парламент создает правовые условия для эффективной деятельности всего государственного механизма в интересах народа и является уравнивающей силой в отношениях конкурирующих политических сил [46, с. 14].

Сущность и социальное предназначение парламента как органа народного представительства находит свое воплощение в его функциях, к которым, прежде всего, относится представительная функция, как «имманентное свойство и качество любой государственной власти», которая «претендует на выражение всеобщих интересов и, соответственно, все ее органы в этом смысле являются представительными» [78, с. 42].

Для парламентского представительства свойственны следующие особенности:

- на парламентское волеобразование посредством выборов и формированием общественного мнения оказывает влияние народное волеобразование;
- парламент, являясь представителем народа, в то же время действует самостоятельно и независимо от него в рамках предоставленных Конституцией РФ полномочий. Иными словами, парламент сам формулирует государственную волю народа. При этом формирование и выражение воли государственно-организованного народа обеспечивается такой качественной характеристикой парламента, как дебатирующий характер, легитимированный свободным общественным обсуждением;
- воля парламента как самостоятельно действующего органа связана конституционным правом и подчинением праву [78, с. 43].

Следующая функция парламента - законодательная, реализация которой связана с совершенствованием законодательной процедуры, качества законодательной техники и др. Качество законов зависит не только от уровня законодательной техники: исключительно важную роль в современных условиях информационного общества играют различные формы общественного обсуждения проектов законов, их общественные экспертизы. Нужен комплексный системный подход к решению этих актуальных вопросов повышения качества законов, расширения общественного контроля за деятельностью власти.

Исходя из анализа положений Конституции РФ, в настоящее время в доктрине выделяют и такую функцию парламента, как контрольная [65, с. 118-119]. С.А. Авакьян, определяя основные функции парламента, отмечает, что законодательный орган должен «в пределах своих полномочий и присущими ему формами осуществлять функцию парламентского контроля

в области государственного строительства, деятельности других органов, исполнения бюджета и т.д.» [3, с. 10].

Кроме рассмотренных функций выделяют еще бюджетную и международную функции парламента. Так, парламент вправе утверждать бюджет и отчет правительства о его исполнении. Выделение международной функции обусловлено, тем, что парламент ратифицирует международные договоры и развивает международные контакты, обмениваясь делегациями с парламентами других стран, участвуя в работе межпарламентского союза и др. [46, с. 16]

Рассмотренные в первой главе выпускной квалификационной работы понятия представительной власти и парламентаризма, а также общая характеристика парламента, как органа представительной власти, позволяет сделать следующие выводы.

Парламентаризм есть принимаемая властью и обществом система взаимодействия определенным образом сформированного, структурированного и реально работающего парламента с другими государственными органами, обеспечивающая его адекватное положение в государственном механизме и выступающая в качестве основного способа организации и функционирования представительной демократии. Парламентаризм лежит в основе осуществления полновластия народа, его представительской воли в условиях демократической формы правления.

Парламент представляет собой «общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти». Сущность и социальное предназначение парламента как органа народного представительства находит свое воплощение в его функциях, к которым, прежде всего, относится представительная функция.

## **Глава 2 Структура и конституционно-правовой статус Федерального Собрания Российской Федерации**

### **2.1 Место Федерального Собрания Российской Федерации в системе органов государственной власти**

Исходя из принятой в России федеративной формы государственного устройства, система органов государственной власти в Российской Федерации состоит из федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ (региональных органов государственной власти), которые, с одной стороны, едины и, с другой стороны, обладают относительной самостоятельностью в рамках, закрепленных в Конституции РФ и законодательстве предметов ведения и полномочий.

Конституция РФ (ст. 11) в систему федеральных органов государственной власти включает: Президента РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, суды РФ. Деятельности перечисленных органов государственной власти посвящены отдельные главы раздела первого Конституции РФ («Президент Российской Федерации» (гл. 4), «Федеральное Собрание» (гл. 5), «Правительство Российской Федерации» (гл. 6), «Судебная власть» (гл. 7)).

Организация и функционирование органов публичной власти регламентируются отраслями публичного права, в большей степени - конституционного, административного и муниципального. Установление системы органов публичной власти и определение общих принципов их деятельности - одна из основных задач Конституции РФ. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (публичной власти) относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).



При этом следует отметить, что в настоящее время в Российской Федерации отсутствует законодательный акт, который определял бы перечень и содержание такого рода принципов для всей совокупности органов публичной власти (государственной и муниципальной).

Анализ соответствующих положений гл. 1. «Основы конституционного строя» и гл. 3. «Федеративное устройство», гл. 8 «Местное самоуправления» Конституции РФ, позволяет выделить следующие общие для всех органов публичной власти в Российской Федерации принципы их организации и деятельности:

- принцип единства системы органов публичной власти;
- демократический характер их организации и деятельности;
- верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ;
- принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами различных уровней публичной власти;
- принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Принцип единства системы органов публичной власти в России. В основе этого принципа лежат положения ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ о едином источнике, из которого она проистекает - многонациональном народе Российской Федерации, который осуществляет её, в том числе через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Принцип единства системы органов публичной власти в Российской Федерации находит также свое отражение в положениях ч. 3 ст. 5 Конституции РФ в качестве одного из принципов российского федерализма.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13 - П указал на то, что субъекты РФ не могут реализовывать свое конституционное правомочие по самостоятельному установлению системы органов государственной власти в ущерб единству системы государственности власти в Российской Федерации [57].

Единство системы органов публичной власти обеспечивается распространением государственного суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию. Согласно правовой позиции, изложенной в п. 2.1 Постановления Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10 - П Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета России; суверенитет России, в силу Конституции РФ, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов РФ [55].

Демократический характер организации и деятельности органов публичной власти. Данный принцип проистекает из положений ст. 3 Конституции РФ об основах народовластия в Российской Федерации и проявляется, прежде всего, в юридических процедурах формирования государственных органов народом или по его поручению соответствующими органами государственной власти. При этом, поскольку указанная конституционная норма определяет такие высшие формы непосредственного выражения власти народа, как выборы и референдум, именно путем выборов многонациональный народ Российской Федерации формирует федеральные, региональные и муниципальные (местные) представительные органы публичной власти, избирает Президента РФ и глав субъектов РФ. Органы исполнительной и судебной власти образуются в свою очередь, избранными народом органами государственной власти.

Верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ. Правовые механизмы обеспечения такого верховенства определены в ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [74].

Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами различных уровней публичной власти. Применительно к федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов РФ данный принцип находит свое отражение в положениях ч. 3 ст. 5 и ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, в которых закрепляются правовые основы федеративного устройства Российского государства.

Принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Применительно к органам государственной власти данный принцип находит отражение в положениях ст. 10 Конституции РФ о том, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную.

В соответствии с этим принципом ни один орган государственной власти не вправе выходить за пределы функций и полномочий, установленных для него Конституцией РФ и законами.

Важно отметить, что принцип разделения впервые нашел свое отражение в ныне действующей Конституции РФ.

Сущность принципа разделения властей выражается в трех ее составляющих:

- государственная власть осуществляется посредством ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, каждая из которых самостоятельно осуществляет только присущие ей функции;
- взаимодействие различных ветвей государственной власти осуществляется посредством системы «сдержек и противовесов», которая направлена на ограничение узурпации государственной власти;
- исходя из положений ст. 3 Конституции РФ, органы законодательной, исполнительной и судебной власти в совокупности составляют единую систему власти [50, с. 77].

Основоположники теории разделения властей (Дж. Локк (XVII в.), Ш. Монтескье (XVIII в.)) показали антинародный характер тоталитарных и авторитарных режимов, основанных на концентрации всей государственной власти в одних руках (монарха, вождя правящей партии или (и) президента) без разграничения законодательных, исполнительных и судебных функций [50, с. 81].

Следует обратить внимание на то, что Конституция РФ не называет главу Российского государства, Федеральное Собрание, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ высшими органами государственной власти, подчеркивая тем самым необходимость как разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, так и разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

Глава Российского государства - Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, высшие судебные органы Российской Федерации могут выступать в качестве высших органов государственной власти России в том смысле, что они возглавляют деятельность соответствующих органов законодательной, исполнительной и судебной власти по формированию и проведению политики Российского государства.

Кроме этого, отсутствие выделения в системе судов верховных, высших судебных инстанций сделано для того, чтобы подчеркнуть независимость, самостоятельность суда любого уровня, подчинение его только Конституции РФ и федеральному закону.

При отсутствии сбалансированности полномочий органов законодательной, исполнительной и судебной властей на всех уровнях публичной власти и соответственно управлению страной или регионом в «ручном режиме» трудно рассчитывать на осуществление эффективной, отвечающей общественным и государственным интересам деятельности.

В целом, закрепление в Конституции РФ принципа разделения властей является правовым заслоном против сосредоточения всех властных полномочий у какой-то одной ветви государственной власти или в руках того или иного высшего должностного лица.

В ст. 94 Конституции РФ парламент, которым является Федеральное Собрание РФ, относится к представительному (законодательному) органу государственной власти.

Ныне действующая Конституция РФ аннулировала такой ключевой элемент советского политического строя, как включение всех законодательных и представительных органов в единую систему, предполагавшую подчиненность низших органов высшим. Федеральное Собрание стало органом федерального уровня, законодательные и представительные органы в субъектах Российской Федерации - органами регионального уровня, а представительные органы на местах - органами местного самоуправления. Федеральное Собрание, хотя и является общероссийским законодательным и представительным органом, по Конституции РФ не имеет права давать какие-либо руководящие указания законодательным органам в регионах и тем более представительным органам на местах, которые входят в отдельную от системы государственных органов систему местного самоуправления.

Но наметившаяся тенденция внесения изменений (поправок) в действующую Конституцию РФ при своей реализации может изменить механизм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Так, в Законе РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [25] пункт 45 ст. 1 содержит поправку, в соответствии с которой предусматривается дополнение статьи 132 Конституции РФ частью 3. Содержание данной части обуславливает, что органы местного самоуправления и органы государственной власти будут входить в единую систему публичной власти в России и осуществлять

взаимодействие для более эффективного решения задач в интересах населения соответствующей территории.

Из этого следует, что органы местного самоуправления могут войти в систему органов государственной власти, что прямо противоположно положению ч. 4 ст. 34 Конституции РФ.

Современный российский парламент призван осуществлять три классические функции: представительную; законодательную; контрольную.

Представительная функция парламента вытекает из функционального предназначения данного органа государственной власти, призванного выражать интересы и волю народа (нации), т. е. всей совокупности граждан данного государства. Исходя из этого, его можно обозначить как орган национального или народного представительства. Народное представительство обеспечивается посредством проведения периодических свободных выборов парламентариев гражданами.

Законодательная функция Федерального Собрания состоит в принятии федеральных конституционных законов и федеральных законов по вопросам своей компетенции. В своей законодательной деятельности Федеральное Собрание ограничено только требованиями Конституции РФ, определяющей в полном соответствии с принципом разделения властей государственно-правовые механизмы «сдержек и противовесов» такой деятельности со стороны других органов государственной власти.

Контрольная функция Федерального Собрания заключается в том, что российский парламент призван в соответствии с принципом разделения властей (ст. 10 Конституции РФ) и, исходя из своего функционального предназначения как органа народного представительства осуществлять контроль за деятельностью органов исполнительной власти.

Следует обратить внимание на то, что Федеральное Собрание, как парламент, в системе разделения властей не имеет ряда важных полномочий, прежде всего контрольных за деятельностью исполнительной власти, не говоря уже о президентской власти. До сих пор, если сравнивать

общественный авторитет высшего представительного органа начала 1990-х годов и сегодняшнего парламента, это сравнение будет не в пользу нынешнего Федерального Собрания.

В этой связи показательно появление Общественной палаты РФ как некоего паллиатива, «подпорки» представительной роли действующего парламента. Некое расширение в последние годы контрольных полномочий Федерального Собрания, в том числе введение института парламентских расследований, ежегодного отчета Правительства РФ перед Государственной Думой, не влияет на общую тенденцию снижения общественно-политического авторитета и представительного характера современного российского парламента.

Как уже отмечалось, парламентаризм не означает наличие формальных признаков, например, разделение законодательного и исполнительного труда, профессиональная, оплачиваемая деятельность депутатов. Он предполагает систему ценностей, в которой парламент является ведущим органом народного представительства, обладает повышенной степенью легитимности в решении важнейших вопросов развития страны.

## **2.2 Структура Федерального Собрания Российской Федерации и его палат**

Федеральное Собрание РФ имеет двухпалатную структуру, что обусловлено тем, что идея разделения властей предполагает создание системы сдержек и противовесов при организации законодательной власти, чтобы не допустить ее всевластие. Наличие второй палаты смягчает конфликты между исполнительной властью и законодательной властью. Вторая палата выполняет роль контролера качества законов и обеспечивает согласованность законодательства [46, с. 17-18].

Совет Федерации, являясь верхней палатой российского парламента, образует вместе с Государственной Думой – нижней палатой

общефедеральный представительный и законодательный орган. Из этого вытекает, в частности, что реализация полномочий, закрепляемых непосредственно за Федеральным Собранием РФ, невозможна без совместного участия обеих его палат.

Таким образом, общенародный характер представительства на федеральном уровне в лице Государственной Думы дополняется региональным представительством – представительством субъектов РФ в Совете Федерации, что отражает государственно-федеративный характер народного представительства в Российской Федерации. При этом представительство, которое осуществляют члены Совета Федерации, делегируемые органами государственной власти субъектов РФ, призвано обеспечить сбалансированность властей и функций: законодательной и исполнительной, федеральной и региональной.

В соответствии с Конституцией РФ палаты формируются на основе разных принципов в целях наиболее полного обеспечения народного представительства в условиях федеративного государства.

Государственная Дума является представительным органом, посредством которого обеспечивается прямое представительство населения Российской Федерации, а Совет Федерации – представительный орган, обеспечивающий представительство субъектов Федерации. И лишь в их совместной деятельности в полной мере проявляется представительная природа Федерального Собрания РФ, призванного наиболее полно и адекватно отражать в принимаемых федеральных законах волю всего многонационального народа Российской Федерации.

Такой подход к пониманию представительного характера палат федерального парламента нашел свое отражение в Постановлении Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. № 1-П [59], в котором Конституционный Суд РФ констатировал, что Совет Федерации является «не органом прямого представительства многонационального народа Российской



Федерации, а органом, обеспечивающим представительство субъектов Российской Федерации».

Возможность признания палат федерального парламента в силу их значительной самостоятельности по отношению друг к другу в качестве относительно самостоятельных органов народного представительства вытекает из указанного постановления Конституционного Суда РФ, а также из Постановления Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П [56], в котором палаты Федерального Собрания характеризуются как органы народного представительства.

Представляется, что Государственная Дума и Совет Федерации могут определяться и как органы народного представительства, и как государственные органы в силу того, что согласно Конституции РФ они обладают всеми признаками государственного органа: они обеспечивают свой аспект представительства при реализации своих функций, с учетом этого для них предусмотрен законом особый порядок формирования, они имеют свою компетенцию, самостоятельно решая в соответствии с Конституцией РФ государственные вопросы, акты по этим вопросам обязательны для всех, кому они адресованы, кого они касаются, они имеют свою внутреннюю организацию и структуру и т.д.

Вместе с тем трудно согласиться с выводом Конституционного Суда РФ, что Государственная Дума – «единственный орган государственной власти, уполномоченный Конституцией РФ (ст. 105, часть 1) на принятие федеральных законов...» [60]. Следует иметь в виду, что федеральный закон, принятый Государственной Думой, отражает лишь стадию законодательного процесса и не представляет до одобрения его Советом Федерации РФ и подписания Президентом РФ акта государственной (законодательной) власти. Государственная Дума осуществляет законодательную власть исключительно как палата Федерального Собрания РФ, а не как самостоятельный орган государственной власти, каковым, строго говоря, она не является.

Таким образом, представительный характер органа народного представительства, согласно названным выше решениям Конституционного Суда, РФ может обеспечиваться не только прямыми выборами, прямым представительством населения в лице избранных депутатов, но и иным способом формирования представительного органа. Главным в вопросе о представительном характере органа являются его функции: возлагает ли на него Конституция РФ представительскую функцию, участие в обеспечении народного представительства, наделяя в этих целях соответствующими полномочиями, или нет.

Каждая из палат Федерального Собрания имеет свою внутреннюю структуру и организацию деятельности, что определено в соответствующих регламентах палат, детализирующих и конкретизирующих соответствующие положения Конституции РФ.

Порядок формирования Совета Федерации изложен в Федеральном законе «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»[72], в соответствии с ч. 1 ст. 1 которого «в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и от исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации». Также в соответствии с внесенными в 2014 году Законом РФ о поправке к Конституции РФ [24] изменениями в Конституцию РФ (ст. 95) в состав верхней палаты парламента ввелись, так называемые, «федеральные» сенаторы (категория сенаторов), которые представляют интересы всего государства. Назначаются данные представители Президентом РФ в общей численности, не превышающей 10% от числа членов Совета Федерации.

Таким образом, численность членов верхней палаты составляет 170 человек, являющихся представителями субъектов РФ, и 17 человек могут быть назначены Президентом РФ дополнительно.

Ученые выделяют две группы требований к кандидатам на должность члена Совета Федерации: общие (применяются ко всем кандидатам) и

специальные (к кандидатам в зависимости от выдвигающего их органа) [5, с. 46]. К специальным требованиям относятся:

- необходимость быть депутатом данного органа;
- необходимость прохождения процедуры рассмотрения его кандидатуры законодательным (представительным) органом субъекта (ч. 1 ст. 3 ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ»). Данная норма Закона учитывает демократические принципы открытости, конкурентной борьбы и плюрализма в порядке выдвижения и назначения кандидатов на должность члена Совета Федерации, в котором участвуют политические партии [16, с. 29]. Однако, по мнению А.Р. Акчурина, такая ситуация избрания членом Совета Федерации депутата, противоречит принципу, согласно которому Совет Федерации формируется по непартийному принципу (п. 4 ст. 1 ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ») [6, с. 41-45]. Вместе с тем данное утверждение, является не совсем справедливым, так как характеристика непартийности в большей степени относится к функционированию Совета Федерации как федерального органа, нежели к порядку его формирования, а поэтому участие политических партий в том или ином виде в процедуре выдвижения и назначения члена Совета Федерации представляется не противоречащим указанному принципу [36, с. 23].

Согласно ст. 9 Регламента Совета Федерации [62] органами Совета Федерации являются: Совет палаты; комитеты; комиссии. Должностными лицами Совета Федерации являются: Председатель; первый заместитель Председателя Совета; заместитель Председателя Совета; председатель комитета, первый заместитель председателя комитета, заместитель председателя комитета; член комитета.

Совет Федерации избирает из своего состава тайным голосованием Председателя Совета Федерации и его заместителей. Председатель и его заместители не могут быть представителями одного субъекта Федерации.

Председатель Совета Федерации избирается на срок его полномочий в качестве члена Совета Федерации - представителя от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности Совета Федерации образуется Совет палаты, являющийся постоянно действующим коллегиальным органом. В его состав входят Председатель Совета Федерации, его заместители, председатели комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации, обладающие правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты.

Совет Федерации образует комитеты Совета Федерации из числа членов палаты для разработки базовых, концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации, предварительного рассмотрения одобренных Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, а также других вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации.

Так, в настоящее время действуют следующие комитеты Совета Федерации: по конституционному законодательству и государственному строительству; по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера; по обороне и безопасности; по международным делам; по бюджету и финансовым рынкам; по экономической политике; по аграрно-продовольственной политике и природопользованию; по социальной политике; по науке, образованию и культуре; по Регламенту и организации парламентской деятельности [61].

Совет Федерации может создавать временные комиссии Совета Федерации из числа членов палаты на определенный срок для решения конкретной задачи. Создание временной комиссии Совета Федерации согласовывается с профильным комитетом Совета Федерации.

В соответствии с Конституцией РФ в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации избираются 450 депутатов на срок полномочий, равный пяти годам.

Внутренняя структура Государственной Думы может быть представлена следующим образом:

– Депутаты Государственной Думы (450 человек), которые избираются в порядке, установленном федеральным законом.

Начиная с 1993 года несколько раз менялись способы формирования Государственной Думы. Были произведены радикальные изменения, связанные с упразднением мажоритарной избирательной системы при проведении выборов депутатов Государственной Думы пятого и шестого созывов. По справедливому замечанию И.С. Назаровой, «наряду с несомненными преимуществами использования исключительно пропорциональной системы при проведении выборов в Государственную Думу обнаружились и негативные стороны» [43, с. 65]. Так, введенный семипроцентный барьер одновременно означал ограничение представительства в парламенте и обеспечил попадание в парламент исключительно крупных партий [43, с. 66].

Согласно ст. 3 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [75] выборы осуществляются по смешанной избирательной системе: половина депутатов - 225 - избираются по одномандатным избирательным округам (один округ - один депутат); другая половина - 225 - по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы;

– В соответствии с требованиями Регламента Государственной Думы [53] (разд. 1) основными структурными элементами этой палаты Федерального Собрания являются: Совет палаты; комитеты и комиссии; фракции; временно функционирующие органы (рабочие группы и согласительные комиссии), межфракционные рабочие группы, должностные лица палаты (Председатель и его заместители).

Председатель Государственной Думы, первые заместители Председателя Государственной Думы и заместители Председателя Государственной Думы являются должностными лицами.

В соответствии со ст. 101 Конституции РФ Государственная Дума избирает из своего состава Председателя Государственной Думы и его заместителей. Председатель и заместители ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты.

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 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 [13, с. 1345];

– 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.

С правом совещательного голоса в работе Совета Государственной Думы могут принимать участие и председатели комитетов Государственной Думы или по их поручению представители комитетов. Другие депутаты Государственной Думы вправе присутствовать на заседании Совета Государственной Думы и вносить предложения по проекту порядка работы Государственной Думы (ст. 13 Регламента);

– Фракции - «объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, и депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным избирательным округам» (ст. 16 Регламента).

В состав фракции входят депутаты. Из своего состава фракция избирает руководителя фракции и заместителя (заместителей), также может образовываться руководящий орган фракции. Во фракции численностью более 100 депутатов могут создаваться внутрифракционные группы численностью не менее 50 депутатов каждая. Деятельность фракции осуществляется на основании Конституции, федерального законодательства, Регламента, а также фракцией разрабатывается и принимается Положение о фракции, которым регламентируются вопросы управления, принятия решений и внутренней работы фракции (ст. ст. 5, 16 Регламента). Для подготовки согласованных предложений по совершенствованию законодательства или решений по иным вопросам могут по решению Совета Государственной Думы создаваться межфракционные группы, которые не пользуются правами фракций, комитетов и комиссий Государственной Думы (ст. 31.2 Регламента);

– Комитеты и комиссии являются внутренними единицами Государственной Думы и не могут формировать дополнительных органов.

Комитеты Государственной Думы осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Государственной Думой, а также дают заключения по законопроектам, вносят предложения по работе Государственной Думы, выполняют поручения Совета Государственной Думы, осуществляют иные полномочия, указанные в ст. 19 Регламента. Всего ч. 1 ст. 20 Регламента предусмотрено образование 26 комитетов, но могут образовываться и иные комитеты через внесение изменений в Регламент. Согласно ст. 21 Регламента образуются комитеты, как правило, на основе принципа пропорционального представительства фракций. Численный состав каждого комитета определяется Государственной Думой, но не может быть, как правило, менее 12 и более 35 депутатов палаты. В составе комитета могут образовываться подкомитеты. Депутат Государственной Думы может быть членом только одного ее комитета, при этом членство в каком-либо комитете обязательно (ч. 7, 8 ст. 22 Регламента).

В соответствии со ст. 30 Регламента комиссии Государственной Думы образуются в случаях и порядке, которые установлены Конституцией РФ, федеральными законами и Регламентом. Статьей 31 Регламента предусмотрено обязательное образование комиссий по вопросам лишения депутата Государственной Думы неприкосновенности и по вопросам депутатской этики, а также по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатам [66].

Таким образом, комитеты и комиссии Государственной Думы являются организационной платформой взаимодействия палат парламента. В настоящее время существует необходимость правового закрепления статуса комитетов и комиссий Государственной Думы, порядка их формирования, деятельности, а также компетенции данных органов, поскольку они играют



ключевую роль в рамках законодательной деятельности Государственной Думы [40, с. 68].

Правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности палаты осуществляет Аппарат Государственной Думы, который является постоянно действующим органом Государственной Думы [63].

Следует заметить примерно одинаковые подходы, используемые в Конституции РФ и указанных регламентах для определения не только структуры палат Федерального Собрания, но и формы полномочий органов и должностных лиц, выступающих в качестве структурных элементов палат Федерального Собрания.

Кроме того, в Совете Федерации, в отличие от Государственной Думы, не допускается создание парламентских фракций. Данное обстоятельство объясняется предназначением палаты - представлять интересы субъектов РФ, а отсюда и непартийным принципом ее формирования.

### **2.3 Организация деятельности Федерального Собрания Российской Федерации**

Работа Совета Федерации ведется по сессиям. Как правило, палата парламента собирается на весеннюю сессию – с 25 января по 15 июля и на осеннюю – с 16 сентября по 31 декабря. Во время сессии Совета Федерации проводятся заседания палаты, заседания Совета палаты, заседания комитетов и комиссий Совета Федерации, парламентские слушания. Заседание Совета Федерации считается правомочным, если на нем присутствует более половины от общего числа членов палаты.

Регламент Совета Федерации в ст. 3 устанавливает: «Заседания Совета Федерации проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Заседание Совета Федерации проводится в один день или в течение

нескольких дней подряд. Каждый день заседания Совета Федерации состоит из утреннего и вечернего заседания» [62].

На заседаниях Совета Федерации предусматриваются следующие основные виды выступлений: доклад, содоклад, заключительное слово, выступления по мотивам голосования, по порядку ведения заседания, а также предложение, справка, информация, заявление, обращение [30, с. 363].

Так, за период осенней сессии 2019 года было проведено 7 заседаний Совета Федерации. Палатой было рассмотрено и одобрено 3 федеральных конституционных закона, 203 федеральных закона, из них 21 – федеральный закон о ратификации международных договоров и соглашений Российской Федерации с другими государствами и международными организациями. Приняты обращения Совета Федерации к Правительству РФ: по вопросу о развитии Нечерноземья и возрождении льноводства в Российской Федерации; по вопросу о приостановлении оптовой и розничной торговли сосательной и жевательной никотинсодержащей бестабачной продукцией [27].

На заседания палаты для выступления по актуальным вопросам приглашаются известные государственные, политические, общественные деятели, деятели науки, культуры, искусства. В рамках «времени эксперта» перед членами Совета Федерации выступают журналисты.

Проведено было 7 заседаний Совета палаты, на которых рассмотрено более 130 вопросов, в том числе: вопросы подготовки и проведения заседаний Совета Федерации, парламентских слушаний, заседаний «круглых столов», вопросы межпарламентского сотрудничества, другие вопросы. В работе заседаний Совета палаты принимали участие полномочные представители Президента РФ, Правительства РФ, Государственной Думы.

За этот же период было проведено 7 координационных совещаний Председателя Совета Федерации, первого заместителя Председателя Совета Федерации и заместителей Председателя Совета Федерации с председателями комитетов Совета Федерации, в ходе которых определялась

позиция палаты по федеральным законам, включенным в проект повестки (порядка) заседаний Совета Федерации, по 415 законопроектам, рассмотренным Советом Государственной Думы, и по 223 законопроектам, принятым Государственной Думой в первом чтении [27].

Решения Совета Федерации принимаются на его заседаниях открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным. Голосование осуществляется с использованием электронной системы подсчета голосов или бюллетенями.

Общий порядок работы Государственной Думы регулируется разделом II Регламента. Распорядком работы депутатов Государственной Думы предусмотрены пленарные заседания, заседания Совета Государственной Думы, работа комитетов и комиссий Государственной Думы, фракций в Государственной Думе, работа с избирателями. Как правило, две недели каждого месяца в этот период предназначаются для проведения заседаний палаты, заседаний Совета Государственной Думы, одна неделя - для работы депутатов Государственной Думы в комитетах, комиссиях и во фракциях, одна неделя - для работы депутатов Государственной Думы с избирателями [20, с. 187].

На первое заседание Государственной Думы собирается на тридцатый день после избрания, но Президент РФ вправе созвать заседание и ранее этого срока. Первое заседание открывает старейший по возрасту депутат (ст. 99 Конституции РФ).

Государственная Дума собирается на весеннюю и осеннюю сессии в соответствии с распорядком работы депутатов на соответствующую сессию, утверждаемым постановлением данного органа. Во время сессии Государственной Думы проводятся заседания палаты, заседания Совета Госдумы, заседания комитетов и комиссий Государственной Думы, парламентские слушания, работа депутатов Государственной Думы в комитетах и комиссиях, во фракциях, а также с избирателями.

Совет Государственной Думы формирует проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы, принимает решение о включении законопроекта в такую программу на текущую сессию, формирует проект календаря рассмотрения вопросов Государственной Думой на очередной месяц, формирует проект работы очередного заседания Государственной Думы, созывает в порядке п. «д» ч. 1 ст. 14 Регламента внеочередные заседания палаты и осуществляет иные полномочия, указанные в ст. 14 Регламента. При этом Государственная Дума вправе отменить решение Совета Государственной Думы [66].

Заседания Государственной Думы являются открытыми, проводятся гласно и освещаются в СМИ. На заседаниях Государственной Думы ведутся протоколы и стенограммы (ч. 2 ст. 100 Конституции РФ, ч. 1 ст. 37, ч. 1 ст. 39 Регламента).

Возможно проведение и закрытого заседания (ч. 3 ст. 37 Регламента), если предложение об этом внесено председательствующим на заседании Государственной Думы, Советом Государственной Думы, Президентом РФ, комитетом Государственной Думы или фракцией, Председателем Государственной Думы, Председателем Правительства РФ. Решение о проведении закрытого заседания принимается большинством голосов от числа депутатов Государственной Думы, принявших участие в голосовании.

По общему правилу ч. 3 ст. 40 Регламента заседания палаты проводятся по вторникам, средам и четвергам, в иные дни могут проводиться дополнительные заседания. На заседаниях Государственной Думы проводится голосование по законопроектам, слушаются доклады министров Правительства РФ, иных должностных лиц, выступления депутатов, обсуждаются вопросы в рамках компетенции палаты.

Государственная Дума собирается на весеннюю и осеннюю сессии, во время которых проводятся заседания палаты, Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий; депутаты работают во фракциях и межфракционных группах, с избирателями и т.п. (ч. 1, 2 ст. 40 Регламента)

Как можно заметить, в основной своей части работа Государственной Думы осуществляется путем проведения заседаний, на которых обязаны присутствовать депутаты Государственной Думы. В ч. 4 ст. 44 Регламента указаны уважительные причины отсутствия депутата Государственной Думы на заседании Государственной Думы.

Так, доводы И.В. Пономарева о том, что его отсутствие на пленарных заседаниях Государственной Думы было вызвано уважительной причиной, связанной с избранием в отношении его меры пресечения в виде заключения под стражу и вынесением Постановления Государственной Думы от 16 октября 2015 г. о даче согласия на исполнение этого судебного решения [54], судом первой инстанции проверялись и правильно были отвергнуты, поскольку из вступившего в законную силу постановления судьи Басманного районного суда г. Москвы от 17 июня 2015 г. усматривается, что еще до принятия решения судом об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу (17 июня 2015 г.) и последующего согласия Государственной Думы на исполнение этого судебного решения, обвиняемый И.В. Пономарев 18 июля 2014 г. вылетел в город Нью-Йорк Соединенных Штатов Америки; впоследствии на территорию Российской Федерации не въезжал, 7 июля 2015 г. И.В. Пономарев был объявлен в международный розыск.

Ссылка апелляционной жалобы об информированности Государственной Думы о возбуждении в отношении Пономарева И.В. уголовного дела, что, по мнению административного истца, свидетельствовало о невозможности исполнять им обязанности депутата, не может расцениваться как подтверждающая уважительность отсутствия депутата на пленарных заседаниях Государственной Думы. Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не предусмотрено такое основание, как возбуждение в отношении депутата уголовного дела, в качестве уважительной причины неисполнения им в определенный период времени обязанностей депутата.

Проверив доводы административного истца о нарушении процедуры голосования и принятия оспоренного постановления Государственной Думы, суд пришел к выводу о том, что оно было принято в пределах предоставленных Государственной Думе полномочий с соблюдением процедуры, установленной ч. 5 ст. 4 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ и Регламентом [8].

Кроме того, Государственная Дума по вопросам своего ведения проводит парламентские слушания, которые созываются по инициативе Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий, фракций, иных лиц.

Порядок организации и проведения парламентских заседаний основывается на положениях ст. 100 Конституции РФ о том, что Совет Федерации и Государственная Дума заседают отдельно. При этом заседания палат являются обычно открытыми, т.е. свободными для посещения представителями других государственных органов, общественных объединений, а также работников средств массовой информации. Однако в случаях, предусмотренных регламентами палат, их заседания могут быть закрытыми. Палаты могут собираться совместно лишь в нескольких случаях: для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств.

Ограниченность перечня случаев для совместного заседания палат приводит к тому, что отсутствует возможность совместного собрания по иным основаниям. Например, в случае возникновения разногласия по принятию законопроекта, не преодолев эти разногласия, было бы эффективнее разрешение данных разногласий на совместном заседании палат Федерального Собрания РФ.

Таким образом, Совет Федерации и Государственная Дума, являясь палатами Федерального Собрания РФ, представляют собой высший представительный и законодательный орган власти страны. Конституционный статус Федерального Собрания как постоянно действующего органа гарантируется строгой регламентацией периода

формирования его палат. При этом досрочный роспуск Государственной Думы является мерой конституционно-правовой ответственности, обязательным последствием которого является назначение новых выборов, а также с момента роспуска Государственная Дума не может принимать законы и осуществлять в заседаниях палат иные полномочия.

Государственная Дума и Совет Федерации заседают отдельно, за исключением случаев заслушивания посланий Президента РФ, Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств (ст. 100 Конституции РФ). Совет Федерации и Государственная Дума принимают особый регламент работы и самостоятельно решают вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. Палаты Федерального Собрания осуществляют свою деятельность на основании соответствующих регламентов.

#### **2.4 Компетенция Федерального Собрания Российской Федерации**

Прежде чем приступить к непосредственному исследованию компетенции Федерального Собрания, необходимо определиться с тем, что понимают под компетенцией как таковой.

Так, под компетенцией понимают «установленный конституцией или иным законом круг полномочий конкретного органа, должностного лица» [38, с. 94].

М.В. Баглай компетенцию Федерального Собрания определяет как «объем полномочий, через которые раскрываются основные функции данного органа государственной власти» [9, с. 514]. Более развернутое определение компетенции Федерального Собрания, как одного из наиболее важных элементов его конституционно-правового статуса, дает Т.Я. Хабриева, понимая под ней «совокупность полномочий, посредством которых осуществляются основные функции парламента, устанавливается Конституцией РФ исходя из основного назначения Федерального Собрания

как представительного и законодательного органа» [49, с. 60]. Иными словами, компетенция парламента формируются из полномочий и функций, которыми обладает парламент.

Выше было установлено, что основными функциями парламента являются: представительские, законодательные, контрольные, бюджетные и международные.

Однако, по мнению некоторых ученых, Федеральное Собрание не обладает собственной компетенцией [12, с. 13]. Другие ученые признают наличие у Федерального Собрания собственной компетенции [21, с. 560].

Действительно, следует согласиться с тем, что частью компетенции Федерального Собрания РФ являются компетенции его палат, общая же компетенция парламента характеризует шире, чем сумма компетенций его палат [15, с. 162].

Основа компетенции Федерального Собрания РФ содержится в Конституции РФ, а на уровне законов и регламентов деятельности палат Федерального Собрания РФ данная компетенция конкретизируется.

Итак, прежде всего, как уже отмечалось законодательная функция, присущая Федеральному Собранию, реализуется посредством принятия общеобязательных для исполнения федеральных конституционных законов и федеральных законов по вопросам своей компетенции.

Законодательная деятельность Федерального Собрания должна осуществляться в соответствии требованиями Конституции РФ, с соблюдением механизма «сдержек и противовесов» со стороны других органов государственной власти.

Необходимо отметить, что в конституционном праве используется такое понятие, как законодательный процесс.

Законодательный процесс - регламентированный законодательством особый порядок осуществления совокупности действий, составляющих законодательную деятельность парламента.



Правовые основы законодательного процесса в Российской Федерации закреплены в Конституции РФ (ст. 105-108), Регламенте Государственной Думы (гл. 12–16) и Регламенте Совета Федерации (гл. 12–17).

Законодательный процесс в Федеральном Собрании состоит из следующих стадий.

Первая стадия. Реализация права законодательной инициативы осуществляется в соответствии с требованиями ст. 104 Конституции РФ, согласно которой субъекты данного права вносят в Государственную Думу как собственные законопроекты, так и законопроекты, разработанные федеральными органами исполнительной власти, не обладающими таким правом.

Следует обратить внимание на то, что Конституция РФ внесла ряд существенных изменений в состав субъектов права законодательной инициативы. Этим правом были наделены Президент РФ, Правительство РФ, депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации и Совет Федерации в целом, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ по вопросам их ведения. При всей обширности этого состава, насчитывающего в общей сложности свыше 700 субъектов права законодательной инициативы (включая всех депутатов Государственной Думы и всех членов Совета Федерации), он ограничен современными конституционными нормами. Права законодательной инициативы были лишены наделенные этим правом в условиях советской политической системы комитеты и комиссии палат законодательного органа страны, Генеральный прокурор РФ, а также всероссийские общественные организации.

Некоторые ученые, с учетом формулировки ст. 104 Конституции РФ о том, что судам принадлежит право законодательной инициативы по вопросам их ведения, предлагают дополнить ст. 105 Регламента Государственной Думы положением о том, что при внесении законопроекта в

Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы в перечне других документов должны быть представлены материалы, содержащие системный анализ и тенденции судебной практики по предмету регулирования рассматриваемого законопроекта [79, с. 164].

Вторая стадия. Рассмотрение законопроекта Государственной Думой осуществляется в три чтения. При рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции РФ, его актуальности и практической значимости. По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Государственная Дума может принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок, или отклонить законопроект, или принять закон.

Сущность второго чтения состоит в детальном обсуждении подготовленного законопроекта на заседаниях Государственной Думы. Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, вносятся в ответственный комитет в виде изменения редакции статей, либо в виде дополнения законопроекта конкретными статьями, либо в виде предложений об исключении конкретных слов, пунктов, частей или статей законопроекта. Сгруппированные по статьям законопроекта поправки подлежат рассмотрению на заседании ответственного комитета.

Совет Государственной Думы назначает третье чтение законопроекта для голосования в целях его принятия в качестве закона. При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускаются внесение в него поправок и возвращение к обсуждению законопроекта в целом либо к обсуждению его отдельных разделов, глав, статей. Федеральный закон принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Закон РФ о поправках к Конституции РФ, федеральный конституционный закон считаются одобренными, если за их одобрение

проголосовало не менее чем две трети от общего числа депутатов Государственной Думы.

Следующая стадия законодательного процесса - рассмотрение и одобрение закона Советом Федерации. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации.

В соответствии со ст. 105 Конституции РФ федеральный закон считается принятым также и в том случае, если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации. Однако обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы, в том числе и по вопросам ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; войны и мира, определяемым в ст. 106 Конституции РФ. При этом в трактовке положений ст. 106 Конституции РФ следует исходить из постановления Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. № 1-П о том, что если Совет Федерации в течение 14 дней не завершил рассмотрения принятого Государственной Думой федерального закона, подлежащего обязательному рассмотрению в Совете Федерации, этот закон не считается одобренным и его рассмотрение продолжается на следующем заседании Совета Федерации до вынесения решения о его одобрении либо отклонении [59].

Так, Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года был предложен пакет поправок в Конституцию РФ, подразумевающих проведение масштабной конституционной реформы. Советом Федерации 11 марта 2020 года был принят внесенный Президентом РФ и одобренный Государственной Думой Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования

публичной власти» (далее – Закон) [25]. Законом предусматривается внесение в Конституцию РФ целого ряда концептуальных изменений.

Дальнейшая работа над данным законопроектом проходила, в том числе, в рамках рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ, созданной по поручению Президента РФ [64], в которую вошли пять членов Совета Федерации, а также известные политики, ученые, артисты, спортсмены, общественные деятели.

На этапе второго чтения к статье 1 законопроекта было подано более 600 поправок, из них в текст Закона внесено более 170 поправок [26].

Завершающей стадией законодательного процесса является подписание и обнародование закона Президентом РФ. Президент РФ в течение 14 дней подписывает федеральный закон и обнародует его. Если Президент РФ в течение этого срока отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации вновь рассматривают данный закон. При этом следует учитывать позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой, не является отклонением федерального закона возвращение Президентом РФ федерального закона в соответствующую палату Федерального Собрания в случае нарушения палатой установленных Конституцией РФ требований к порядку принятия федеральных законов и предусмотренных ею условий и процедур [58].

Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ.

Принятый обеими палатами парламента Российской Федерации федеральный конституционный закон подлежит безусловному подписанию Президентом РФ в течение 14 дней и обнародованию [28, с. 44].

Федеральные законы вступают в силу на всей территории РФ одновременно по истечении 10 дней со дня их официального опубликования,

если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

Следует отметить особую значимость законодательных полномочий Федерального Собрания, что особенно видно в современных условиях.

Так, в апреле 2020 года значительный блок одобренных Советом Федерации федеральных законов непосредственно связан с необходимостью экстренного реагирования на угрозу распространения коронавирусной инфекции. В этих целях в приоритетном порядке были внесены изменения в законодательные акты по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В частности, Правительству РФ предоставляется право осуществлять полномочия координационного органа единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Оно наделяется полномочиями по принятию решений о введении режима повышенной готовности или чрезвычайных ситуаций, а также по установлению обязательных для исполнения правил поведения при введении указанных режимов. Правительству РФ предоставляются также другие полномочия по поддержке субъектов экономической деятельности и соблюдению их интересов с помощью оперативного принятия мер и оптимизации деятельности федеральных органов исполнительной власти при осуществлении ими полномочий в сфере контрольно-надзорной и разрешительной деятельности.

Важная новелла касается наделения Правительства РФ правом принимать решение о возврате уплаченных туристами за туристическую путевку денежных средств из фонда персональной ответственности туроператора в случае принятия иностранным государством решения об ограничении въезда туристов. Также палата одобрила федеральный закон, который закрепляет за Правительством РФ право ограничивать цены на лекарства и медицинские изделия при режиме чрезвычайной ситуации или угрозе эпидемии. Временно разрешена дистанционная продажа лекарств, в том числе рецептурных. На повышение уровня социального обеспечения

граждан в условиях распространения коронавирусной инфекции направлен одобренный Советом Федерации федеральный закон [71], предусматривающий установление особенностей определения размеров пособий по временной нетрудоспособности на период с 1 апреля по 31 декабря 2020 года [26].

Контрольная функция Федерального Собрания заключается в том, что российский парламент призван в соответствии с принципом разделения властей (ст. 10 Конституции РФ) и, исходя из своего функционального предназначения как органа народного представительства, осуществлять контроль за деятельностью органов исполнительной власти. Формами такого рода контрольной деятельности являются:

- участие российского парламента в формировании Президентом РФ исполнительной власти. В настоящее время такое участие находит отражение только в юридической процедуре назначения Председателя Правительства РФ (ч. 1 ст. 111 Конституции РФ). Вместе с тем в практике государственного строительства последнего времени получают распространение различного рода консультации и встречи Президента РФ с парламентскими фракциями, в том числе по поводу формируемого им Правительства РФ, назначения должностных лиц исполнительной власти;
- государственно-правовые механизмы ответственности органов исполнительной власти перед законодательной властью, которые связаны, прежде всего, с процедурой выражения Федеральным Собранием недоверия Правительству РФ (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ);
- полномочия Государственной Думы по заслушиванию ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (ч. 1 ст. 103 Конституции РФ);

- обращения депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации в органы исполнительной власти и к должностным лицам с парламентскими и депутатскими запросами в порядке, определяемом их регламентами;
- проведение «правительственного часа», во время которого депутаты вправе обращаться с вопросами к членам Правительства РФ, руководителям иных государственных органов и получать на них ответы. В отличие от Регламента Совета Федерации, Регламент Государственной Думы (ст. 41) не ограничивает проведение такого рода мероприятия одним часом работы, а также более детально регламентирует те блоки вопросов, относящихся к сфере деятельности исполнительных органов государственной власти, которые могут быть предметом «правительственного часа»;
- подготовка парламентского запроса Совета Федерации; принятие информации приглашенного должностного лица к сведению;
- проведение в соответствии с требованиями ч. 3 ст. 101 Конституции РФ парламентских слушаний, в том числе комитетами и комиссиями Совета Федерации и Государственной Думы. В соответствии с указанными регламентами такие слушания организуются комитетами и комиссиями Государственной Думы и Совета Федерации для выяснения фактического положения дел и общественного мнения по вопросам законопроектной деятельности и по другим вопросам, находящимся в их ведении. Кроме этого, указанные комитеты и комиссии могут проводить конференции, совещания, круглые столы, семинары и принимать участие в их работе;
- проведение парламентских расследований в соответствии с требованиями ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» [76]. По результатам парламентского расследования (ст. 25) готовится итоговый доклад

комиссии, который направляется в палаты Федерального Собрания. Итоговый доклад считается утвержденным, если за него проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы.

В целом, осуществление контроля занимает важное место в деятельности любого парламента. Интересно рассмотреть некоторые специфические формы контроля Государственной Думы, к числу которых относятся – доверие Правительству РФ, отрешение Президента РФ от должности, бюджетный контроль.

Федеральное Собрание обладает многими полномочиями, которые составляют содержание парламентского контроля, под которым понимается одна из основных функций парламента, направленная на осуществление контроля за деятельностью исполнительной власти в области государственного строительства, государственных финансов и собственности и в некоторых других сферах [2, с. 46].

Контроль Государственной Думы в сфере исполнительной власти при даче согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ (п. «а» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Данное полномочие Государственной Думы ограничено ч. 4 ст. 111 Конституции РФ, согласно которой в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур на должность председателя Правительства РФ Президент РФ самостоятельно назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Государственная Дума осуществляет контроль в сфере исполнительной власти при решении вопроса о доверии Правительству РФ (п. «б» ч. 1 ст. 103). Данное полномочие Государственной думы ограничено тем, что окончательное решение вопроса об отставке Правительства РФ принимает Президент РФ.

Государственная Дума осуществляет контроль в сфере исполнительной власти при заслушивании ежегодных отчетов Правительства РФ о



результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной думой (п. «в» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Однако последствия таких отчетов законодательно не урегулированы, носят информационный характер.

Практика проведения ежегодных отчетов Правительства РФ показывает, что отчет Правительства РФ перед Государственной Думой должен иметь иной формат, нежели тот, который есть сегодня. В связи с чем, следовало бы дополнить ФКЗ о Правительстве РФ положениями о том, каким критериям должен отвечать отчет Правительства, какие требования к нему предъявляются, какие правовые последствия могут наступить при отрицательной оценке деятельности Правительства за отчетный период.

Например, можно было бы предусмотреть, что если Государственная Дума по итогам заслушивания ежегодного отчета Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным палатой парламента, признает работу Правительства РФ неудовлетворительной, то Правительство РФ должно подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ. Президент РФ должен в этом случае проводить согласительные процедуры с Государственной Думой в поисках наиболее приемлемого решения: полностью игнорировать отрицательную оценку работы Правительства РФ со стороны Государственной Думы он не вправе [46, с. 125-126].

В перспективе возможно закрепление обязанности Правительства отчитываться на совместном заседании палат. Следовало бы организовывать и общественное обсуждение отчета Правительства, закрепив соответствующие права за Общественной палатой РФ. Общественная оценка деятельности Правительства РФ также могла бы приниматься во внимание Президентом РФ при принятии им решения по итогам обсуждения отчета Правительства РФ в Государственной Думе.

Нуждается в корректировке и вопрос об ответственности Правительства РФ перед парламентом – в лице Государственной Думы.

Во-первых, следовало бы предусмотреть использование в этой ситуации согласительных процедур с участием Президента РФ.

Во-вторых, можно было бы установить, что в случае выражения недоверия Правительству РФ со стороны Государственной Думы Правительство РФ должно само подавать в отставку, которая принимается Президентом РФ или отклоняется им с указанием причин принятия такого решения.

Таким образом, Президент РФ должен брать на себя ответственность Правительства РФ, которое проводит его политический курс. Он должен мотивировать свое решение, обосновать его, объяснить избирателям. Решение должно быть выверенным и ответственным, иначе оно может иметь негативные политические последствия для Президента РФ. Права роспуска Государственной Думы в этом случае у Президента РФ не должно быть. Он должен искать и находить политический компромисс в этом противостоянии.

Это подход мог бы получить конституционное закрепление.

Таким образом, проблема парламентского контроля заключается не в принятии специального закона о парламентском контроле (он, по сути, внесет не много нового в контрольную деятельность парламента), а в реализации тех законов, тех актов, которые уже устанавливают контрольные полномочия палат Федерального Собрания и самого Федерального Собрания, а также в законодательном регулировании отдельных форм и институтов парламентского контроля («правительственный час», «парламентский и депутатский запрос», «парламентские слушания» и др.).

При рассмотрении контрольной функции Федерального Собрания несомненный интерес и актуальность представляет проблема осуществления российским парламентом функций финансового контроля, что является общемировой парламентской практикой.

В соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» [73] она является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным

Собранием и подотчетным ему. В этом же Законе определяются задачи данного государственного органа, которые связаны, прежде всего, с организацией и осуществлением контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета; целесообразностью расходов государственных средств и использования федеральной собственности; оценкой обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и т. д.

Перечисленные выше задачи, а также порядок формирования Счетной палаты РФ дают основания полагать, что данный государственный орган является органом финансового парламентского контроля.

Полномочия Совета Федерации и Государственной Думы закрепляются в Конституции РФ (ст. 102 и 103), а также детализируются и конкретизируются в федеральных законах и упоминавшихся выше регламентах палат Федерального Собрания. Указанные полномочия направлены на реализацию представительных, законодательных и контрольных функций Совета Федерации и Государственной Думы.

Так, компетенция Государственной Думы РФ определена в Конституции РФ, в частности в ч. 1 ст. 103 которой установлены вопросы, относящиеся к ведению Думы. Однако в ст. 103 Конституции РФ отсутствует основная функция Государственной Думы РФ – законодательная, которая закрепляется в других статьях Конституции РФ, к примеру, в ст.ст. 71, 72, 76, 104, 105, 108 и др.

В соответствии со ст. 103 Конституции РФ к основным полномочиям Государственной Думы относятся:

- дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ. Согласно п. «а» ст. 83, п. «а» ч. 1 ст. 103 и ч. 1 ст. 111 Конституции РФ Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ с согласия Государственной Думы, которая рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру. Следует заметить, что, по мнению некоторых ученых, данное

полномочие Государственной Думы РФ признается не показателем силы Государственной Думы РФ, как считают некоторые конституционалисты, а формой выражения покорности депутатов Государственной Думы Президенту РФ (или формой присяги на верность). Ибо непокорность (отказ дать согласие) приведет к роспуску палаты Президентом РФ (ст. 109 Конституции РФ) [18, с. 4];

- решение вопроса о доверии Правительству РФ. Однако, по справедливому замечанию В.Г. Вишнякова, «самостоятельность принятия такого решения не всегда сопровождается четкостью и однозначностью принимаемых решений, поскольку при оценке используются термины «вправе», «может», «объявляет», что усиливает неопределенность и без того сложных ситуаций, облегчает уход от ответственности. Этим объясняются конституционные тупики, в которых нередко оказывались Государственная Дума и Правительство РФ при решении вопроса доверия-недоверия, а также многочисленные поправки Регламента Государственной Думы, принимаемые чаще всего с целью снять противоречия, возникающие на практике» [14, с. 7];
- заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ, Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, Уполномоченного по правам человека;
- объявление амнистии. В соответствии со ст. 181, 182 гл. 23 Регламента постановления об объявлении амнистии и порядке применения амнистии вносятся в Государственную Думу и рассматриваются ею в порядке, установленном Регламентом для внесения и рассмотрения законопроектов [52];

- выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

Рассмотренный перечень полномочий Государственной Думы не является исчерпывающим, так как ряд полномочий закреплен и в других статьях Конституции РФ (ст.ст. 105, 125, 134), а также в других федеральных законах.

Все полномочия Государственной Думы РФ можно разделить на:

- конституционные - закреплены непосредственной в тексте Конституции РФ;
- законодательные - закреплены в федеральных законах.

Для реализации своих полномочий Государственная Дума принимает обращения и заявления. Так, в период работы Государственной Думы шестого созыва отделом было рассмотрено 427,4 тыс. обращений граждан, трудовых коллективов предприятий, профсоюзных организаций, советов ветеранов войны и труда, других общественных объединений, что в 1,8 раза больше, чем за период работы Государственной Думы 5-го созыва [80].

В течение января 2020 года отделом было рассмотрено 16,2 тыс. обращений граждан, трудовых коллективов предприятий, профсоюзных организаций, советов ветеранов войны и труда, других общественных объединений, из них 1,4 тыс. обращений лично доставлены в Приемную Государственной Думы, 12,1 тыс. заявлений поступили по электронной почте [80].

Таким образом, Государственная Дума осуществляет свою деятельность в пределах своего ведения путем реализации предоставленных полномочий. Предметы ведения и полномочия Государственной Думы определяются Конституцией РФ и другими федеральными законами.

По результатам проведенного во второй главе выпускной квалификационной работы исследования, необходимо сделать ряд промежуточных выводов.

Во-первых, в соответствии с Конституцией РФ Федеральное Собрание РФ является парламентом РФ и выполняет функции представительного и законодательного органа страны. Конституции РФ прямо указывает на двухпалатную структуру рассматриваемого органа. Однако, Федеральное Собрание РФ в системе разделения властей лишилось ряда важных полномочий, прежде всего контрольных за деятельностью исполнительной власти, не говоря уже о президентской власти. До сих пор, если сравнивать общественный авторитет высшего представительного органа начала 1990-х годов и сегодняшнего парламента, это сравнение будет не в пользу нынешнего Федерального Собрания. При всем при этом, механизм демократии обязывает политическую власть обеспечивать общество высококвалифицированными, конкурентно способными выборными представителями и управленцами.

Во-вторых, Федеральное Собрание имеет двухпалатную структуру, что обусловлено тем, что идея разделения властей предполагает создание системы сдержек и противовесов при организации законодательной власти (в виде двухпалатного парламента), чтобы не допустить ее всевластие. Наличие второй палаты смягчает конфликты между исполнительной властью и законодательной властью. Вторая палата выполняет роль контролера качества законов и обеспечивает согласованность законодательства.

В-третьих, Государственная Дума и Совет Федерации заседают раздельно, за исключением случаев заслушивания посланий Президента РФ, Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств (ст. 100 Конституции РФ). Совет Федерации и Государственная Дума принимают особый регламент работы и самостоятельно решают вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. Палаты Федерального Собрания осуществляют свою деятельность на основании соответствующих регламентов.

В-четвертых, проведенный анализ положений Конституции РФ и федерального законодательства, показал, что палаты Федерального Собрания

наделяются разными по содержанию, но одинаковыми по принадлежности к следующим группам полномочиями: законодательными; контрольными; финансово-бюджетными; по участию в процедурах назначения различных должностных лиц и освобождения их от должности; в области обороны и безопасности; по участию в процедуре досрочного отрешения Президента РФ от должности.

Такой подход законодателя к определению соотношения полномочий Совета Федерации и Государственной Думы объясняется необходимостью реализации в рамках принципа разделения властей системы «сдержек и противовесов», которая не позволяет какому-либо органу государственной власти Российской Федерации занимать авторитарное положение в их системе.

## **Глава 3 Особенности и проблемы российской модели парламента**

### **3.1 Сравнительно-правовой анализ российского парламента с парламентами других стран**

Организация деятельности парламента различных стран имеют отличительные черты. При этом разными является официальное название парламента. Если в Российской Федерации – это Федеральное Собрание, то, к примеру, в Болгарии - Народное собрание, на Кипре - Палата представителей, в Литве - Сейм, в Бразилии – Национальный конгресс, в Македонии - Собрание, в Румынии, Чехии, Греции, Италии, Франции и Великобритании - Парламент, Сабор в Хорватии, Генеральные кортесы в Испании, Генеральные штаты в Нидерландах, Национальная ассамблея в Польше и Конгресс в США.

В зарубежных странах, также как и в Российской Федерации парламента выполняет представительскую, законодательную и контрольную функции.

Различна структура парламента в зарубежных странах. При этом, как известно, парламента может быть однопалатным (монокамеральный) или двухпалатным (бикамеральный).

Двухпалатный парламента обычно закрепляется в федерациях. Как уже было установлено, в Российской Федерации парламента является двухпалатным и включает Совет Федерации (верхняя палата Федерального Собрания) и Государственную Думу (нижняя палата Федерального Собрания). В унитарных государствах встречаются как двухпалатные, так и однопалатные парламента.

Порядок формирования парламента зависит от их структуры [11, с. 96].

Члены нижней палаты обычно называются депутатами, народными представителями и избираются непосредственно гражданами, либо путем многостепенных выборов (Китай), либо посредством резервирования и



замещаются в результате косвенных выборов или по должности (например, в Бутане, Непале).

Что касается формирования верхних палат, то здесь можно выделить следующие основные способы.

Формирование верхней палаты посредством не прямых (многоступенных или косвенных) выборов. Наиболее типичные примеры дает государственная практика Индии, Норвегии и Франции. Например, не более 238 членов Совета штатов (Раджья сабха) индийского Парламента избираются выборными членами законодательных собраний штатов по пропорциональной системе представительства посредством единого передаваемого голоса, т.е. путем двухступенных выборов. Еще 12 членов этой палаты назначаются Президентом.

Так, двухступенные выборы применяются при формировании верхней палаты норвежского парламента – Стортинга. Вначале по пропорциональной системе избираются депутаты парламента без подразделения их по палатам. Избранные депутаты Стортинга избирают четвертую часть своих членов, которые образуют верхнюю палату – Лагтинг. Остальные 3/4 членов Стортинга составляют нижнюю палату – Одельстинг.

Формирование верхней палаты посредством прямых выборов, хотя и с некоторыми отличиями от той системы, которая применяется в соответствующих странах при формировании нижних палат. Например, Сенат Итальянской Республики избирается посредством прямых выборов на базе областей. Смешанная избирательная система применяется и при выборах верхней палаты японского Парламента - Палаты советников: по префектурным многомандатным избирательным округам (в Японии 47 префектур) избирается 150 депутатов, еще 2 - от острова Окинава, а 100 депутатов избираются по общегосударственным спискам партий в масштабе всей страны [11, с. 98].

Феодалный или наследственный способ формирования верхней палаты применяется в Великобритании. В настоящее время в состав палаты лордов входит около 1200 пэров.

Формирование верхней палаты посредством назначения в наиболее чистом виде применяется в Федеративной Республике Германии. Верхняя палата Парламента – Бундесрат – состоит из членов, назначаемых правительствами земель из своего состава.

Формирование верхней палаты смешанным путем, при котором в разных вариантах сочетаются элементы выборности, назначения и наследственности. Например, Президент Республики Италии может назначить пожизненно сенаторами пять граждан, прославивших Родину выдающимися достижениями в социальной, научной, художественной и литературной областях. В Швейцарии члены Совета кантонов выбираются в одних кантонах непосредственно населением, в других — кантональными парламентами.

Срок полномочий нижней палаты каждого созыва составляет от двух до семи лет. Так, на два года избирается Палата представителей в США, на четыре года - Бундестаг ФРГ и Палата представителей Японии, Национальное собрание Франции - на пять лет, Палата представителей Ирландии - на семь лет.

Численность палат обычно устанавливается конституцией. Существуют разные способы установления такой численности:

- посредством фиксированного числа (например, нижняя палата парламента Японии состоит из 500 депутатов);
- посредством минимального и максимального числа (например, в Ассамблею Республики Португалии входит минимум 180, максимум 230 депутатов);
- число определяется законом, но Конституция устанавливает пределы (например, парламент Греции не может быть менее двухсот или более трехсот депутатов);

- в виде пропорции (например, по два представителя от каждого штата входят в сенат США).

Правовое положение депутата парламента определяется конституциями, конституционными, органическими и обычными законами, а также регламентами палат.

Конституционный статус депутата обычно основывается на том, что он представляет весь народ, а не отдельный избирательный округ. Например, ст. 67 Конституции Италии гласит: «Каждый член парламента представляет всю нацию и выполняет свои функции без обязательного мандата». В ст. 51 Конституции Греции сказано, что «Депутаты Парламента представляют нацию». В соответствии со ст. 147 Конституции Португалии Ассамблея Республики является собранием, представляющим всех португальских граждан.

В большинстве стран члены парламента являются профессиональными парламентариями и получают за свою деятельность вознаграждение из государственной казны. Лишь только в социалистических странах (Китай) депутаты работают в парламенте на общественных началах, получая лишь компенсацию расходов, связанных с выполнением своих функций.

В настоящее время в некоторых странах действует императивный мандат, предусматривающий возможность досрочного отзыва депутата избирателями (например, Куба, Северная Корея, Китай) [7, с. 24].

В большинстве государств действует свободный мандат. Соответствующие нормы содержатся в конституциях почти всех стран. Так, ст. 67 Конституции Италии гласит: «Каждый член Парламента представляет нацию и выполняет свои функции без императивного мандата». С не меньшей категоричностью говорит об этом ст. 38.1 Конституции ФРГ: «Депутаты германского Бундестага... являются представителями всего народа, не связаны наказами и указаниями и подчиняются лишь своей совести». В ст. 27 Конституции Франции содержится почти аналогичное положение: «Любой императивный мандат является недействительным». В

ст. 155 Конституции Португалии: «Депутаты осуществляют свои полномочия свободно, при этом депутатам обеспечиваются адекватные условия для эффективного осуществления их полномочий, в частности, для контактов с избирателями, что является важной частью депутатской работы».

Отрицательным моментом свободного мандата является то, что депутат становится зависим от той политической партии, которая его поддерживала на выборах.

В некоторых государствах используется сочетание свободного и императивного мандата.

Общим конституционным требованием к парламентариям в президентских республиках является невозможность совмещения депутатского мандата с другими, как выборными, так и невыборными должностями. Например, в ст. 154 Конституции Португалии установлено, что «депутатам требуется разрешение Ассамблеи Республики, чтобы стать присяжным заседателем, третейским судьей, экспертом или выступить свидетелем». В ст. 65 Конституции Италии сказано, что «Закон устанавливает случаи неизбираемости и несовместимости с должностью депутата или сенатора».

В содержание депутатского мандата входят следующие основные компоненты:

- депутатский иммунитет, которые в разных странах имеет различный объем (например, запрет уголовного преследования без согласия соответствующей палаты);
- индемнитет, т.е. ответственность депутата за свои политические выступления в парламенте и за действия, которые поддерживали своим голосованием;
- депутатская неприкосновенность. Например, в ст. 68 Конституции Италии указывается, что «Члены Парламента не могут подвергаться преследованию за выраженные ими мнения и за то или иное голосование при выполнении своих функций. Ни один член

Парламента не может быть привлечен к уголовной ответственности без разрешения палаты, к которой он принадлежит; не может быть арестован или иным образом лишен личной свободы или подвергнут личному или домашнему обыску, исключая случаи задержания на месте преступления; при таком задержании выдача поручения для задержания или для ареста является обязательной».

Чтобы стать депутатом, лицо должно обладать рядом конституционных критериев. Например, в ст. 56 Конституции Италии закреплено: «Депутатом может быть избран любой избиратель, которому ко времени выборов исполнилось 25 лет». В Румынии возраст понижен до 23 лет, об этом указывает ст. 35 Конституции: «на день выборов включительно кандидатам должно исполниться не менее 23 лет для избрания в Палату Депутатов и не менее 35 лет для избрания в Сенат». Минимальный возраст установлен в Конституции Нидерландов (ст. 56) и составляет 18 лет. В Бразилии возрастной ценз парламентариев устанавливается Конституцией в ст. 14 и составляет 35 лет для сенатора и 21 год для депутата.

В большинстве зарубежных стран депутаты на первом заседании парламента приносят присягу. В ст. 59 Конституции Греции отмечается, что перед тем как приступить к своим обязанностям, депутаты приносят в зале заседаний Парламента в ходе публичного заседания присягу.

Содержание и объем полномочий парламентов в зарубежных странах существенно различаются, однако по ряду общих признаков их можно разделить на несколько групп:

- учредительные (например, принятие конституции);
- представительные (например, представление страны в международных отношениях);
- законодательные (например, право законодательной инициативы, рассмотрение и принятие законов);
- организационно-контрольные (например, участие в формировании правительства и контроле за его деятельностью);

- судебные (например, объявление амнистии, привлечение к ответственности главы государства).

В Латвии и Эстонии в компетенции парламента находится принятие конституции. В большинстве стран исключительным полномочием парламента является принятие государственного бюджета.

Парламент осуществляет контроль за деятельностью исполнительной власти и других высших органов государства.

Парламенты многих стран играют ведущую роль в процедуре импичмента – отрешения президента от власти в случае совершения им государственных преступлений. Так, в США обвинение выдвигает палата представителей Конгресса, а окончательное решение принимает Сенат.

Однако при всем при этом, главной функцией парламента является законотворчество. Законодательный процесс, также как и в Российской Федерации состоит из нескольких последовательных стадий: внесение законопроекта, его обсуждение, принятие закона, промульгация и опубликование.

Что касается такого полномочия парламента, как парламентский контроль, то его механизм, по справедливому замечанию А.М. Осавелюка, «представляет собой тот инструмент, с помощью которого возможно объективно оценить участие общества через своих представителей в работе законодательной власти страны» [45, с. 96].

В настоящее время в соответствии с ФЗ «О парламентском контроле» в Российской Федерации насчитывается 18 форм парламентского контроля, в то время как в практике зарубежных стран их значительно меньше (4 в Египте, 9 в Италии, 10 во Франции, 12 в Бразилии, 14 в Германии). Некоторые формы парламентского контроля, используемые в зарубежных странах не известны практике российского парламентского контроля. Речь идет, к примеру, о больших и малых запросах парламента, закрепленные в ст. 102 Регламента Бундестага Германии [45, с. 100]. К примерам российского парламентского контроля относятся: проведение парламентских слушаний и расследований,

заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, рассмотрение годовых отчетов Центрального Банка РФ, заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора РФ.

В целом, парламентской практике известны такие методы осуществления контроля над правительством, как:

- выражение недоверия правительству или отказа в доверии, что приводит к его отставке [33, с. 240];
- интерпелляция - особая разновидность депутатского запроса, вносимая группой парламентариев правительству по крупному или политически значимому вопросу. Соответствующий министр обязан дать ответ и обосновать политическую линию правительства. Тем самым интерпелляция позволяет парламенту контролировать деятельность правительства. Интерпелляции применяются в парламентской практике многих стран (Бельгия, Дания, Нидерланды, Япония). Например, в Конституции Чехии (ст.53) прямо указывается на интерпелляцию: «Каждый депутат имеет право внести интерпелляцию правительству или члену правительства по вопросам, относящимся к их компетенции. Соответствующие члены правительства обязаны ответить на интерпелляцию в течение тридцати дней с момента ее внесения»;
- депутатские вопросы, задаваемые устно на заседании парламента, и депутатские запросы, выраженные документально. Они содержат обращение в компетентный орган, чаще всего к правительству, о предоставлении необходимой информации, важной для депутата или избирателей. Например, в ст. 111 Конституции Румынии отмечается, что «правительство и каждый из его членов обязаны отвечать на вопросы, сформулированные депутатами или сенаторами»;

- парламентское расследование. Расследовательские комитеты наделяются значительными полномочиями: они имеют право затребовать информацию и документацию от любых государственных органов, политических и общественных организаций, вызывать для дачи показаний должностных лиц, экспертов и отдельных граждан [34, с. 412];
- отчет правительства, органов исполнительной власти, учреждений, органов, подконтрольных парламенту.

В целом можно выделять ряд общих и отличительных черт контрольных полномочий парламентов зарубежных стран с российским представительным органом власти.

Так, общим является то, что основанием ответственности органов и должностных лиц перед парламентом является конституционно-правовая норма, сама ответственность является конституционно-правовой.

Отличительными чертами российского парламентского контроля от зарубежного являются:

- совместный механизм взаимодействия Государственной Думы, Правительства РФ и Президента РФ в вопросах ответственности Правительства РФ;
- российский парламентский контроль реализуется в состоянии функционирования всей системы власти через Президента РФ.

### **3.2 Проблемы и совершенствование российской модели парламента**

Парламентские органы разных стран имеют ряд факторов, которые мешают формированию эффективной парламентской структуры. Например, историческое наследие, тип правовой системы. Возможности изменить такие факторы нет. Но за счет некоторых средств можно сделать механизм взаимодействие палат двухпалатного парламента более эффективным.



М.Д. Сысоев и В.А. Переймова к проблемам взаимодействия палат Федерального Собрания РФ относят факторы, связанные с историческими аспектами формирования и установленной структурой данного органа [67].

Одной из проблем является неравенство статуса палат Федерального Собрания РФ. Это отражается в процессе принятия проектов законов и иных нормативно-правовых актов. В соответствии со ст. 104 Конституции РФ первоначальное рассмотрение законопроекта и принятие по нему решения осуществляются в нижней палате парламента, то есть в Государственной Думе. Если проект был одобрен данной палатой, то дальнейшее его принятие переходит на рассмотрение в верхнюю палату – Совет Федерации. Согласно ч. 4 ст. 105 верхняя палата парламента может одобрить или отклонить законопроект. В случае отклонения возникает некое разногласие палат. Однако, Государственная Дума может принять проект после отклонения его верхней палатой на повторном рассмотрении, если за его принятие проголосовало не менее 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы. То есть данное разногласие преодолевается с помощью такого механизма, как повторное принятие проекта нижней палатой. Таким образом, А.И. Абрамова дает справедливое утверждение: «В такой ситуации возможности влияния верхней палаты на содержание принимаемого закона весьма ограничены. Фактически ее роль сводится к одобрению или неодобрению уже готового законодательного решения»[1].

Следующая проблема заключается в отсутствии возможности вносить законопроекты напрямую в верхнюю палату парламента. Отсюда вытекает отсутствие компетенции самостоятельного принятия Советом Федерации законопроектов. Также данная возможность частично способствовала бы преодолению предыдущей проблемы.

Другая проблема связана с временными рамками Совета Федерации для принятия решения по одобрению законопроекта, когда в свою очередь Государственная Дума не обременена такими рамками. Верхняя палата должна дать обоснованный ответ по результатам рассмотрения ею проекта

закона в течение 14 дней, не имея даже возможности внесения в него корректировок.

Высокие темпы принятия законопроектов в некоторой степени тоже являются проблемой, поскольку это отражается на качественных и количественных характеристиках, где первые уступают последним. При очень быстрых темпах принятия законов сокращается возможность их качественного обсуждения и согласования.

В качестве проблемы также выступает отсутствие разнообразия механизмов преодоления разногласий между палатами. Единственным таким механизмом является согласительная комиссия, суть которой заключается в том, чтобы урегулировать спорные моменты по вопросу одобрения или отклонения законопроекта и найти приемлемое решение по разногласию между палатами парламента.

Статья 100 Конституции РФ определяет раздельное заседание палат парламента, что обуславливает и раздельность принятия решений. В этой же статье определены случаи совместного заседания палат Федерального Собрания РФ: заслушивание посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств. Ограниченность перечня случаев для совместного заседания палат приводит к тому, что отсутствует возможность совместного собрания по иным основаниям. Например, в случае возникновения разногласий на стадии принятия законопроекта палаты российского парламента лишены возможности совместного обсуждения закона или мотивов отклонения законопроекта, если в отношении него президентом было использовано право вето. Возможность совместного обсуждения разногласий или мотивов отклонения президентом законопроекта обеспечило бы оперативность принятия решения и упрощение процедуры голосования.

Вопросы реформирования российского парламентаризма находятся в центре внимания научной общественности. Ученые предлагают ряд рекомендаций, направленных на сглаживание недостатков

пропорциональной системы выборов депутатов Государственной Думы. К примеру, Г.В. Трубилов предлагает создать при Государственной Думе специальный орган – Палату представителей оппозиции [69, с. 54]. По мнению ученого создание подобного органа решит проблему получить своего представителя во власти в любом случае, что снизит напряжение в обществе и будет способствовать повышению явки на выборы [69, с. 55].

Особого внимания в данной части настоящей выпускной квалификационной работы, следует уделить тем реформенным преобразованиям, которые намечены в текущем 2020 году.

Как известно, 15 января 2020 года Президент РФ в своем ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации фактически озвучил начало нового этапа в развитии российского государственного строительства и отечественного парламента в том числе.

Глава государства четко обозначил ориентиры предстоящей работы, подчеркнув, что величие России заключается в гармонии сильной державы и благосостояния людей. По словам Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко, Россия располагает всеми ресурсами, необходимыми для достижения этой цели [39].

Президентом РФ внесен в Государственную Думу проект закона Российской Федерации о поправках в Конституцию Российской Федерации, которым серьезно обновляется конструкция взаимоотношений между ветвями власти и которые отвечают назревшим потребностям внутреннего развития страны, запросам гражданского общества, а также и внешним вызовам. Данными поправками не только повышается роль парламента в политической системе, но, к примеру, Совет Федерации получает новые, весьма существенные полномочия. Это, по словам Президента РФ, прежде всего, означает, что растет уровень ответственности перед обществом.

В Совете Федерации обсуждаются вопросы реализации новых полномочий Совета Федерации, предложенных Президентом РФ. В первую очередь – это консультации при назначении руководителей силовых и

правоохранительных министерств и ведомств, региональных прокуроров, а также участие в процедуре отрешения от должности судей Конституционного, Верховного судов, кассационных и апелляционных судов.

Президентским законопроектом в правовую систему вводится понятие «сенатор Российской Федерации», которое мы уже много лет используем неформально, и очень важно, чтобы оно было закреплено в Конституции РФ.

Еще одна из предложенных главой государства поправок касается запрета на иностранное гражданство или вида на жительство для лиц, занимающих ключевые государственные должности. Давно назревшая проблема, она касается не только лиц, занимающих должности, указанные в Конституции РФ, есть факты получения зарубежного гражданства, вида на жительство, в том числе дипломатами. Недостаточное внимание к этой проблеме может дорого обойтись нашему государству, особенно с учетом непростой нынешней международной обстановки. В связи с чем предлагается расширить список должностей, которые не могут занимать лица, имеющие второе гражданство или вид на жительство другого государства.

14 марта 2020 года данный Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» был принят.

Данный Законом о поправке к Конституции РФ предусматривается внесение изменений, направленных на закрепление на конституционном уровне обязательных требований к должностным лицам, полномочия которых непосредственно связаны с обеспечением безопасности страны и суверенитета государства, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Так, к кандидатам на должность Президента РФ предлагается установить требования о постоянном проживании на территории Российской Федерации не менее 25 лет, а также об отсутствии гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, на момент участия в выборах или когда-либо ранее.

Исходя из принципа единства системы государственной власти аналогичные требования об отсутствии гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, предлагается установить для высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, Председателя Правительства РФ, его заместителей, федеральных министров, руководителей других федеральных государственных органов, а также для судей.

В целях повышения эффективности взаимодействия между представительной и исполнительной ветвями власти, усиления роли Государственной Думы и парламентских партий, а также в целях повышения ответственности членов Правительства РФ предлагается внести в положения Конституции РФ, устанавливающие порядок назначения Председателя Правительства РФ, его заместителей, изменения, в соответствии с которыми кандидатуры для назначения на указанные должности назначаются Президентом РФ после их утверждения Государственной Думой.

Речь идет, прежде всего, о расширении полномочий Федерального Собрания при сохранении Президентом РФ контроля за деятельностью Правительства РФ.

Реализация вынесенных В.В. Путиным предложений проявилась следующим образом в рассматриваемом Законе.

Согласно Закону Государственная Дума:

– утверждает предлагаемую Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ (сейчас Государственная Дума лишь дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства). Затем Президент РФ утвержденного Государственной Думой Председателя Правительства РФ назначает на должность.

Если Государственная Дума трижды отклонила кандидатуру Председателя Правительства, то сохраняется действующая процедура, согласно которой Президент РФ назначает Председателя Правительства самостоятельно, без утверждения парламентом. В этом случае глава государства распускает Государственную Думу и назначает новые выборы (статья 111 Конституции РФ);

– кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров будут утверждаться Государственной Думой по представлению Председателя Правительства РФ (за исключением федеральных министров, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и назначение которых будет производиться напрямую Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации). Президент РФ будет обязан назначить указанных лиц на должности. В настоящее время члены Правительства назначаются Президентом РФ без участия Государственной Думы.

При этом дополнительного обсуждения требует ситуация, если Государственная Дума не утверждает представленные Председателем Правительства РФ кандидатуры. Кроме того, дополнительной проработки требует вопрос о возможности Государственной Думы ставить вопрос о прекращении полномочий утвержденных ею членов Правительства РФ.

Согласно Закону Президент РФ вправе освободить от должности Председателя Правительства РФ без удаления Правительства РФ в отставку (поправки в статьи 83, 111 Конституции РФ). В этом случае сохраняется

прежняя структура федеральных органов исполнительной власти (поправки в статьи 83, 112 Конституции РФ).

Согласно Закону усиливается роль Совета Федерации:

– для обеспечения прозрачности работы силовых ведомств, независимости органов прокуратуры в субъектах РФ особая процедура назначения предусмотрена для руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны и безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций, а также для прокуроров субъектов РФ. Они будут назначаться Президентом РФ по итогам консультаций с Советом Федерации.

По мнению В.В. Путина, подобный подход сделает работу силовых, правоохранительных органов более прозрачной и в большей степени подотчетной обществу [51].

Назначение Президентом прокуроров субъектов РФ также по итогам консультаций с Советом Федерации, Президент РФ пояснил этом тем, что «у нас не может быть какой-то своей доморощенной законности в одном и в другом регионе, а значит, прокурор – это сквозная верховная власть, следящая за исполнением этих законов вне зависимости ни от каких обстоятельств регионального характера» [51]. При этом, действительна независимость прокуратуры от местных властей находится в интересах граждан, в каком бы субъекте они ни проживали;

– кроме того, к полномочиям Совета Федерации предлагается отнести прекращение по представлению Президента РФ полномочий судей Конституционного Суда РФ, судей Верховного Суда РФ, судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

Все изложенное свидетельствует о серьезности изменений в политической системе, что направлено на повышение роли и значения парламента страны, роль и значение Государственной Думы, парламентских партий, самостоятельность и ответственность Председателя Правительства РФ и всех членов кабинета, делает более эффективным, содержательным взаимодействие между представительной и исполнительной ветвями власти.

Однако В.В. Путин высказал сомнения по поводу того, что наша страна с ее огромной территорией, сложным национально-территориальным устройством, многообразием культурно-исторических традиций может нормально развиваться, существовать стабильно в форме парламентской республики. В связи с чем, В.В. Путин сделал вывод о том, что Россия должна оставаться сильной президентской республикой.

По мнению Конституционного Суда РФ изменения в регулировании конституционного статуса и полномочий Совета Федерации и Государственной Думы в статьях 95 (части 2, 3, 5 и 6), 100 (часть 3), 102 (пункты «е», «ж», «з», «и», «к», «м» части 1), 103 (пункты «а», «а.1», «г.1», «д», «з» части 1) и 103.1 Конституции РФ согласуются с принципами народовластия и федеративного устройства, которыми обусловлена двухпалатная структура Федерального Собрания, призванная отразить разные стороны народного представительства, и не противоречат проистекающим из основ конституционного строя принципам разделения полномочий между федеральными органами государственной власти и их взаимодействия (их взаимоотношений). При увеличении числа представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ, в составе Совета Федерации, а также предоставлении Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, полномочий сенатора Российской Федерации (статья 95, пункты «б», «в» части 2, Конституции РФ в предлагаемой редакции) явное численное преобладание в Совете Федерации представителей от субъектов РФ



сохраняется, что не дает оснований поставить под сомнение федеративную основу двухпалатной модели российского парламентаризма.

Согласно предлагаемой Законом о поправке редакции статьи 83 (пункт «е.3») и 102 (пункт «л» части 1) Конституции РФ Совет Федерации уполномочен прекращать по представлению Президента РФ в соответствии с федеральным конституционным законом полномочия Председателя Конституционного Суда РФ, заместителя Председателя Конституционного Суда РФ и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий. В настоящее время Конституция РФ ни в главах 1 и 2, ни в главе 7 «Судебная власть и прокуратура» не закрепляет конкретного порядка прекращения полномочий судей, определяя лишь, что полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом (статья 121, часть 2). Наделение соответствующими полномочиями Совета Федерации и Президента РФ не может рассматриваться как несовместимое со статьей 10 Конституции РФ, гарантирующей самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, и с конституционной природой судебной власти в демократическом правовом государстве, принимая во внимание, что в соответствующей процедуре участвуют Президент РФ и законодательная власть в лице Совета Федерации, и она, во всяком случае, не допускает немотивированного и ничем не обоснованного прекращения полномочий судей, предполагая установление федеральным конституционным законом оснований и порядка такого прекращения.

Законом о поправке вводится институт конституционного контроля, осуществляемого Конституционным Судом РФ по запросу Президента РФ в отношении принятых в порядке, предусмотренном статьями 107 (части 2 и 3) и 108 (часть 2) Конституции РФ, законов до их подписания Президентом РФ (статья 125, пункт «а» части 5.1). Данные изменения направлены на обеспечение верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ (статья 1, часть 1; статья 4, часть 2; статья 15, части 1 и 2), на разрешение возможных конституционных споров между Федеральным Собранием и Президентом РФ и тем самым на создание - в рамках дискреции конституционного законодателя - одного из механизмов сдержек и противовесов, а потому не могут расцениваться как несовместимые с принципами разделения властей и самостоятельности соответствующих органов [23].

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что предлагаемые изменения в части конституционно-правового статуса Федерального Собрания незначительно повышают роль парламента в формировании органов исполнительной власти. По факту Федеральное Собрание становится лишь неким связующим звеном при назначении указанных кандидатур, что создает дополнительную бюрократическую волокиту и затягивает процесс назначения руководителей на определенные должности.

Кроме того, не повышается роль парламента и в назначении состава Правительства РФ, так как содержание статей 111 и 117 Конституции РФ не соответствует тому положению, в соответствии с которым в случае если Государственная Дума не согласовывает кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ три раза, то распускается Президентом РФ. Более того, в случае выражения недоверия Правительству РФ нижней палатой парламента оно должно быть отправлено в отставку Президентом РФ. Однако согласно ст. 117 Конституции РФ в таком случае Президент РФ может принять решение и о роспуске Государственной Думы. Исходя из

изложенного, целесообразно было бы вообще исключить указанное положение из ст. 117 Конституции РФ.

В заключение третьей главы выпускной квалификационной работы следует подвести промежуточные итоги.

Во-первых, организация деятельности парламентов различных стран имеют отличительные черты. В целом можно выделять ряд общих и отличительных черт контрольных полномочий парламентов зарубежных стран с российским.

Во-вторых, Федеральное Собрание РФ имеет ряд проблемных аспектов, мешающих качественному и слаженному взаимодействию его палат. Устранив вышеперечисленные проблемы, можно повысить эффективность механизма взаимодействия палат.

В-третьих, проведенный анализ предлагаемых изменений в части конституционно-правового статуса Федерального Собрания позволяет сделать вывод о том, что данные нововведения незначительно повышают роль парламента в формировании органов исполнительной власти. По факту Федеральное Собрание становится лишь неким связующим звеном при назначении указанных кандидатур, что создает дополнительную бюрократическую волокиту и затягивает процесс назначения руководителей на определенные должности.

Нельзя признать повышенной роль парламента в назначении состава Правительства РФ. Для реального повышения роли парламента необходимо из ст. 117 Конституции РФ исключить положение о том, что Президент РФ может принять решение и о роспуске Государственной Думы.

## Заключение

В заключительной части выпускной квалификационной работы, необходимо подвести следующие итоги.

Рассмотренные в первой главе данной работы понятия представительной власти и парламентаризма, а также общая характеристика парламента, как органа представительной власти, позволяет сделать следующие выводы.

Парламентаризм есть принимаемая властью и обществом система взаимодействия определенным образом сформированного, структурированного и реально работающего парламента с другими государственными органами, обеспечивающая его адекватное положение в государственном механизме и выступающая в качестве основного способа организации и функционирования представительной демократии. Парламентаризм лежит в основе осуществления полновластия народа, его представительской воли в условиях демократической формы правления.

Парламент представляет собой «общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти». Сущность и социальное предназначение парламента как органа народного представительства находит свое воплощение в его функциях, к которым, прежде всего, относится представительная функция.

По результатам проведенного во второй главе исследования, установлено, что, во-первых, в соответствии с Конституцией РФ Федеральное Собрание РФ является парламентом РФ и выполняет функции представительного и законодательного органа страны. Конституция РФ прямо указывает на двухпалатную структуру рассматриваемого органа. Однако, Федеральное Собрание РФ в системе разделения властей лишились ряда важных полномочий, прежде всего контрольных за деятельностью исполнительной власти, не говоря уже о президентской власти.

Основной функцией парламента является принятие законов. Особое положение парламента в государственном устройстве определяется тем, что это единственный орган государственной власти, который имеет юридическое право выступать от имени народа, делегированное ему избирателями через входящих в его состав депутатов.

Во-вторых, Федеральное Собрание РФ имеет двухпалатную структуру, что обусловлено идеей разделения властей, предполагающей создание системы сдержек и противовесов при организации законодательной власти, чтобы не допустить ее всевластие.

Совет Федерации является палатой российского парламента, образуя вместе с Государственной Думой общефедеральный представительный и законодательный орган. Из этого вытекает, в частности, что реализация полномочий, закрепляемых непосредственно за Федеральным Собранием РФ, невозможна без совместного участия обеих его палат.

Общенародный характер представительства на федеральном уровне в лице Государственной Думы дополняется региональным представительством – представительством субъектов РФ в Совете Федерации, что отражает государственно-федеративный характер народного представительства в Российской Федерации. При этом представительство, которое осуществляют члены Совета Федерации, делегируемые органами государственной власти субъектов РФ, призвано обеспечить сбалансированность властей и функций: законодательной и исполнительной, федеральной и региональной.

В соответствии с Конституцией РФ палаты формируются на основе разных принципов в целях наиболее полного обеспечения народного представительства в условиях федеративного государства.

Представляется, что Государственная Дума и Совет Федерации могут определяться и как органы народного представительства, и как государственные органы в силу того, что согласно Конституции РФ они обладают всеми признаками государственного органа: они обеспечивают свой аспект представительства при реализации своих функций, с учетом

этого для них предусмотрен законом особый порядок формирования, они имеют свою компетенцию, самостоятельно решая в соответствии с Конституцией РФ государственные вопросы, акты по этим вопросам обязательны для всех, кому они адресованы, кого они касаются, они имеют свою внутреннюю организацию и структуру и т.д.

Каждая из палат Федерального Собрания имеет свою внутреннюю структуру и организацию деятельности, что определено в соответствующих регламентах палат, детализирующих и конкретизирующих соответствующие положения Конституции РФ.

В-третьих, Совет Федерации и Государственная Дума, являясь палатами Федерального Собрания РФ, представляют собой высший представительный и законодательный орган власти страны. Конституционный статус Федерального Собрания как постоянно действующего органа гарантируется строгой регламентацией периода формирования его палат.

Государственная Дума и Совет Федерации заседают отдельно, за исключением случаев заслушивания посланий Президента РФ, Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств (ст. 100 Конституции РФ). Совет Федерации и Государственная Дума принимают особый регламент работы и самостоятельно решают вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. Палаты Федерального Собрания осуществляют свою деятельность на основании соответствующих регламентов.

В-четвертых, практика проведения ежегодных отчетов Правительства РФ показывает, что отчет Правительства РФ перед Государственной Думой должен иметь иной формат, нежели тот, который есть сегодня. В связи с чем, следовало бы дополнить ФКЗ о Правительстве РФ положениями о том, каким критериям должен отвечать отчет Правительства, какие требования к нему предъявляются, какие правовые последствия могут наступить при отрицательной оценке деятельности Правительства за отчетный период.

Например, можно было бы предусмотреть, что если Государственная Дума по итогам заслушивания ежегодного отчета Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным палатой парламента, признает работу Правительства РФ неудовлетворительной, то Правительство РФ должно подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ. Президент РФ должен в этом случае проводить согласительные процедуры с Государственной Думой в поисках наиболее приемлемого решения: полностью игнорировать отрицательную оценку работы Правительства РФ со стороны Государственной Думы он не вправе.

В перспективе возможно закрепление обязанности Правительства РФ отчитываться на совместном заседании палат. Следовало бы организовывать и общественное обсуждение отчета Правительства РФ, закрепив соответствующие права за Общественной палатой РФ. Общественная оценка деятельности Правительства РФ также могла бы приниматься во внимание Президентом РФ при принятии им решения по итогам обсуждения отчета Правительства РФ в Государственной Думе.

Нуждается в корректировке и вопрос об ответственности Правительства РФ перед парламентом – в лице Государственной Думы.

Так, следовало бы предусмотреть использование в этой ситуации согласительных процедур с участием Президента РФ. Кроме того, можно было бы установить, что в случае выражения недоверия Правительству РФ со стороны Государственной Думы Правительство РФ должно само подавать в отставку, которая принимается Президентом РФ или отклоняется им с указанием причин принятия такого решения.

Таким образом, Президент РФ должен брать на себя ответственность Правительства РФ, которое проводит его политический курс. Он должен мотивировать свое решение, обосновать его, объяснить избирателям. Решение должно быть выверенным и ответственным, иначе оно может иметь негативные политические последствия для Президента РФ. Права роспуска

Государственной Думы в этом случае у Президента РФ не должно быть. Он должен искать и находить политический компромисс в этом противостоянии.

Таким образом, проблема парламентского контроля сегодня – не в принятии специального закона о парламентском контроле (он, по сути, внесет не много нового в контрольную деятельность парламента), а в реализации тех законов, тех актов, которые уже устанавливают контрольные полномочия палат Федерального Собрания и самого Федерального Собрания, а также в законодательном регулировании отдельных форм и институтов парламентского контроля («правительственный час», «парламентский и депутатский запрос», «парламентские слушания» и др.).

Проведенный анализ положений Конституции РФ и федерального законодательства, показал, что палаты Федерального Собрания наделяются разными по содержанию, но одинаковыми по принадлежности к следующим группам полномочиями: законодательными; контрольными; финансово-бюджетными; по участию в процедурах назначения различных должностных лиц и освобождения их от должности; в области обороны и безопасности; по участию в процедуре досрочного отрешения Президента РФ от должности.

Такой подход законодателя к определению соотношения полномочий Совета Федерации и Государственной Думы объясняется необходимостью реализации в рамках принципа разделения властей системы «сдержек и противовесов», которая не позволяет какому-либо органу государственной власти Российской Федерации занимать авторитарное положение в их системе.

В третьей главе настоящей работы рассмотрен ряд проблемных аспектов, мешающих качественному и слаженному взаимодействию палат российского парламента. Устранив эти проблемы, можно повысить эффективность механизма взаимодействия палат.

Также проведен сравнительный анализ российского парламента с парламентами других стран. Так, общим является то, что основанием ответственности органов и должностных лиц перед парламентом является



конституционно-правовая норма, сама ответственность является конституционно-правовой. Отличительными чертами российского парламентского контроля от зарубежного являются: совместный механизм взаимодействия Государственной Думы, Правительства РФ и Президента РФ в вопросах ответственности Правительства РФ; российский парламентский контроль реализуется в состоянии функционирования всей системы власти через Президента РФ.

Особое внимание было уделено реформенным преобразованиям, которые намечены в текущем 2020 году. По результатам проведенного анализа был сделан вывод о том, что предлагаемые изменения в части конституционно-правового статуса Федерального Собрания незначительно повышают роль парламента в формировании органов исполнительной власти. По факту Федеральное Собрание становится неким связующим звеном при назначении указанных кандидатур, что создает дополнительную бюрократическую волокиту и затягивает процесс назначения руководителей на определенные должности.

Кроме того, не повышается роль парламента и в назначении состава Правительства РФ, так как содержание статей 111 и 117 Конституции РФ не соответствует тому положению, в соответствии с которым в случае если Государственная Дума не согласовывает кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ три раза, то распускается Президентом РФ. Более того, в случае выражения недоверия Правительству РФ нижней палатой парламента оно должно быть отправлено в отставку Президентом РФ. Однако согласно ст. 117 Конституции РФ в таком случае Президент РФ может принять решение и о роспуске Государственной Думы. Исходя из изложенного целесообразно было бы вообще исключить указанное положение из ст. 117 Конституции РФ.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Абрамова А. И. Взаимодействие палат российского парламента в современном законодательном процессе // Журнал российского права. – 2008. – № 7. – С. 32.
2. Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. – М., 2007. Т. 2.– 760 с.
3. Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 3. – С. 10-14.
4. Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. – М., 1999. – 420 с.
5. Актуальные проблемы парламентаризма в России: Учебное пособие / Под ред. Г.Н. Комковой. – М., 2015. – 346 с.
6. Акчурина А.Р. Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: опыт и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 8. – С. 41-45.
7. Александрова З.К. Правовой статус депутатов в странах Центральной и Восточной Европы // Российский юридический журнал. – 1999. – № 3.– С. 24-27.
8. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 09.03.2017 г. № АПЛ17-27 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
9. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М.: Норма, 2005. – 846 с.
10. Бегазян А. О понятии парламентаризма // Право и жизнь. – 2003. – № 61 (9). – С. 15 - 22.
11. Белясов С.Н. Конституционное право зарубежных стран. – Орехово-Зуево, 2016. – 290 с.

12. Быков С.В. Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Автореф. дисс. ... к.ю.н. – М, 2007. – 33 с.
13. Варлен М.В. Эволюция российского парламентаризма: конституционно-правовой аспект // Lexrussica. – 2013. – № 12. – С. 1345-1348.
14. Вишняков В.Г. Майские указы: почему затянулось проведение преобразований // Законодательство и экономика. – 2014. – № 1. – С. 5-9.
15. Гаврилова Л.А., Курочкин А.В. К вопросу о компетенции Федерального Собрания Российской Федерации // Новая наука: Современное состояние и пути развития. – 2016. – № 4-3. – С. 162-164.
16. Горлачев Р.Ю. О пределах правового регулирования избирательного права в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 4. – С. 27-34.
17. Гуляева Е.А. Идея парламентаризма в российской дореволюционной политико-правовой мысли // История государства и права. – 2006. – № 12. – С. 8-12.
18. Денисов С.А. Имитация конституционного строя в России // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 10. – С. 4-6.
19. Добрынин Н.Л. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации. 100 вопросов и ответов. Современная версия новейшей истории государства. Практическое руководство. – Новосибирск, 2015. – 779 с.
20. Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: В 2 т. Т. 2. – Новосибирск: Наука, 2016. – 846 с.
21. Енгибарян Р.В. Конституционное право: учебник для вузов. – М.: МГИМО(У) МИД РФ, Ин-т гос. управления. – М.: Юристъ, 2012. – 620 с.
22. Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. – М.: Норма, 2007. – 452 с.

23. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 г. № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 12. – Ст. 1855.

24. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 28.07.2014. – № 30 (Часть I). – ст. 4202.

25. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

26. Информационно-аналитические материалы о деятельности Совета Федерации в период с 17 февраля по 3 апреля 2020 года. – М., 2020. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL:<http://council.gov.ru/activity/analytics> (дата обращения: 25.04.2020).

27. Итоги работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации за период осенней сессии 2019 года. Аналитический доклад [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL:<http://council.gov.ru/activity/analytics> (дата обращения: 25.04.2020).

28. Карпов Н. Н. Законодательный процесс в Российской Федерации: Учебник. – М., 2012. – 250 с.

29. Керимов А.Д. Понимание парламентаризма и перспективы его развития в России // Гражданин и право. – 2002. – № 7 - 8. – С. 46-49.

30. Киричек Е.В. Конституционное право России: учебник. Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, – М. 2012. – 416 с.

31. Козлова Е.И. От Советов к парламенту: задачи науки и суть перемен // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики / Отв. ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. – М., 2008. – С. 37-42.

32. Кокошкин Ф.Ф. Русское государственное право. В связи с основными началами общего государственного права. Вып. II. – М., 1908. – 360 с.

33. Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. А.В. Малько. – М.: Норма, 2004. – 320 с.

34. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М.: Норма, 2004. – 832 с.

35. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

36. Кучеренко П.А., Кацарский М.И., Клочко Е.И. Представительная природа верхней палаты Федерального Собрания как определяющий фактор законодательных требований, предъявляемых к кандидатам на должность члена Совета Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 3. – С. 22-27.

37. Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т. I. Конституционное право. – СПб., 1913. – 730 с.

38. Лашманкин Е.А. Компетенция фракций политических партий в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации // Юридическая мысль. – 2011. – № 3. – С. 92-96.

39. Матвиенко В.И. Новый этап развития российского государственного строительства и отечественного парламентаризма. Основные направления деятельности Совета Федерации в период весенней сессии 2020 года // Вестник Совета Федерации. – 2020. – № 2 (181). – С. 2-5.

40. Минасян А.А. Комитеты и комиссии как организационная платформа взаимодействия палат Федерального Собрания России // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2017. – № 1 (80). – С. 67-71.

41. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: Статут, 2013. – 630 с.

42. Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм: Теория и практика. / Рос. гос. гуманитар. ун-т. Рос.-швед. центр. – М.: Рос. гос. гуманитар. ун-т, 2001. – 347 с.

43. Назарова И.С. Влияние способов формирования Российского парламента на его представительный характер // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 7. – С. 65-68.

44. Обухов С. П. Современный российский парламент: политические проблемы развития и их отражение в общественном мнении страны (1989–2005 гг.): Автореф. дисс.... д-ра полит. наук. – М., 2006. – 31 с.

45. Осавелюк А.М. Общие черты и специфика парламентского контроля как меры конституционной ответственности в России и зарубежных странах // Теория государства и права. – 2020. – № 1. – С. 96-106.

46. Отчет о научно-исследовательской работе «Развитие парламентаризма, совершенствование организации выборов и использования эффективных избирательных технологий» (заключительный) / Науч. Рук. Г.Д. Садовникова. Том 1. – М., 2013. – 270 с.

47. Парасюк Е.А. Современное правовое исследование понятия «парламентаризм» // Российская юстиция. – 2012. – № 3. – С. 62-67.

48. Парламент и парламентаризм. Федеральное Собрание Российской Федерации. Актуальные вопросы современного права. Учебно-методическое пособие / Под ред. С.А. Глотова. – М., 2019. – 680 с.

49. Парламентское право России: монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Издательство Государственной Думы, 2013. – 412 с.

50. Писарев А.Н. Конституционно-правовые основы системы органов публичной власти в Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: РГУП, 2018. – 300 с.

51. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 г. «Послание Президента Федеральному Собранию» // Российская газета. – 2020. – 16 января. – № 7.

52. Постановление ГД ФС РФ от 16.10.2015 г. № 7382-6 ГД «О даче согласия на исполнение судебного решения об избрании в отношении депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Пономарева Ильи Владимировича в качестве меры пресечения заключения под стражу» // СЗ РФ. – 2015. – № 43. – Ст. 5893.

53. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 г. № 2134-П ГД (ред. от 16.01.2020) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801.

54. Постановление ГД ФС РФ от 24.04.2015 г. № 6576-6 ГД «Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов» // СЗ РФ. – 2015. – № 17 (Ч. IV). – Ст. 2542.

55. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2000. – № 5.

56. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1999. – № 1.

57. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 г. № 13-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 жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. – № 1.

58. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. – № 3.

59. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 г. № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1995. – № 2-3.

60. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. – № 1.

61. Постановление СФ ФС РФ от 25.11.2011 г. № 491-СФ (ред. от 26.02.2020) «О составах комитетов Совета Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 49 (ч. 5). – Ст. 7120.

62. Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 г. № 33-СФ (ред. от 22.01.2020) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 7. – Ст. 635.

63. Распоряжение Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 16.02.2004 г. № 18р-1 «Об утверждении Положения об Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.duma.gov.ru/structure/machinery/status/> (Дата обращения: 20.02.2020 г.).



64. Распоряжение Президента РФ от 15.01.2020 г. № 5-рп «О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 3. – Ст. 251.

65. Свистунова Л.Ю. Контрольная функция законодательных (представительных) органов государственной власти в Российской Федерации // Юридическая наука: история и современность. – 2016. – № 1. – С. 118-119.

66. Слесарев С.А. Государственная Дума [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2020.

67. Сысоев М. Д., Переймова В. А. Проблемы взаимодействия палат парламента Российской Федерации: опыт зарубежных стран, российская практика // Молодой ученый. — 2019. — №22. — С. 366-368.

68. Тихомиров М. Ю., Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия. – М., 2012. – 860 с.

69. Трубилов Г.В. Проект реформы российского парламентаризма: Палата представителей оппозиции при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 3. – С. 51 - 56.

70. Тургунбеков Р. Т. Парламент и парламентаризм // Наша газета. – 1998. – 1 июля.

71. Федеральный закон от 01.04.2020 г. № 104-ФЗ «Об особенностях исчисления пособий по временной нетрудоспособности и осуществления ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребенка» // Российская газета. – 2020. – 03 апреля. – № 72.

72. Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 229-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2012. – № 50 (Ч. 4). – Ст. 6952.

73. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.

74. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 27.02.2020) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

75. Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 27.02.2020) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 8. – Ст.740.

76. Федеральный закон от 27.12.2005 г. № 196-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 1. – Ст. 7.

77. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). – М., 2001. – 340 с.

78. Шмавонян Г.А. Конституционно-правовая концепция российского парламента // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2015. – № 5. – С. 41-44.

79. Шуберт Т.Э. Влияние судебной практики на законотворческий процесс // Журнал российского права. – 2016. – № 4. – С. 160-163.

80. Государственная Дума РФ : официальный сайт. – Москва, 2020. – [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL:<http://duma.gov.ru/> (дата обращения: 20.02.2020 г.).