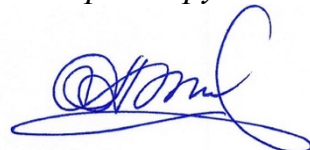


Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования  
**«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ»**

*На правах рукописи*



**КОШЕЛЬ АЛЕКСЕЙ СЕРГЕЕВИЧ**

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ ПАРЛАМЕНТСКИХ ПРОЦЕДУР В  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ  
ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ**

Специальность: 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени  
доктора юридических наук

**Научный консультант:**

Князев Сергей Дмитриевич,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации

Москва  
2022

## ОГЛАВЛЕНИЕ

### Введение

<b>Глава I. Парламентские процедуры: природа, значение, соотношение с парламентским процессом</b>	<b>36</b>
§1. Парламентская процедура как вид юридической процедуры	36
§2. Цель и задачи парламентских процедур	50
§3. Источники правового регулирования парламентских процедур	64
§4. Особенности парламентских процедур в комитетах парламента	74
§5. Особенности парламентских процедур в бикамеральных парламентах	91
§6. Парламентский процесс – совокупность юридических процедур	108
§7. Подходы к классификации парламентских процедур	116
<b>Глава II. Характеристика и правовое регулирование парламентских процессов</b>	<b>129</b>
§1. Законодательный процесс: дефинитивное многообразие, общая элементная характеристика	129
§2. Бюджетный парламентский процесс: особенности правового регулирования	164
§3. Парламентское расследование	182
§4. Импичмент	206

<b>Глава III. Характеристика и правовое регулирование самостоятельных видов парламентских процедур</b>	225
§1. Процедуры, связанные с организацией работы парламента (организационные процедуры)	225
§2. Процедуры, связанные с обеспечением независимости парламента	236
§3. Учредительные процедуры	257
§4. Процедура парламентских слушаний	269
§5. Интерпелляция и парламентский запрос	278
§6. Процедуры рассмотрения вопросов, связанных с выражением доверия Правительству	289
§7. Процедуры принятия нормативных постановлений палат Федерального Собрания Российской Федерации	302
<b>Заключение</b>	308
<b>Список источников</b>	

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Едва ли найдется сегодня кто-либо, кого нужно убеждать, что в современном демократическом правовом государстве нужен парламент. Это стало общепринято. Из 213 государств, в разной степени признанных государствами-членами Организации Объединенных Наций, только в 20 отсутствуют парламентские институты. На протяжении уже трех десятилетий Россия движется по пути выстраивания парламентской демократии. Принятие в 1992 году поправок в Конституцию РСФСР 1978 г., закрепивших принцип разделения властей, без которого функционирование парламентаризма немыслимо, развитого впоследствии в действующей Конституции Российской Федерации 1993 года, подтвердило приверженность народа России построению полноценного парламента. Позднее принимались правовые акты, направленные на расширение полномочий и усиление авторитета российского парламента: в 2001 году Совет Федерации стал полноценной постоянно функционирующей палатой парламента, сенаторы стали направляться на срок своих полномочий соответствующими органами власти субъектов РФ на постоянной основе, в 2008 году введены ежегодные отчеты Правительства РФ перед Государственной Думой, увеличен срок полномочий Государственной Думы, а в 2020 году введены полномочия Государственной Думы по утверждению Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, в Конституции РФ стали закреплены контрольные полномочия парламента. С этого времени Совет Федерации получил право досрочно прекращать полномочия руководителей и судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, кассационных и апелляционных судов, согласовывать назначение прокуроров субъектов РФ, а также предварительно рассматривать кандидатуры на должности руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет

Президент РФ. Все это свидетельствует о поэтапном усилении роли парламента в системе государственной власти, в том числе за счет новых полномочий.

Вместе с тем, очевидно, что признание важности парламента невозможно без создания обеспечительных механизмов тех процедур, которыми регулируется порядок принятия решений парламентом. И даже формальное закрепление этих процедур в Конституции и иных нормативных актах недостаточно. В истинно правовом государстве имеет значение не только абстрактное полномочие, а формально определенный порядок его реализации.

Каждая из палат Федерального Собрания – парламента Российской Федерации в соответствии с ч. 4 ст. 101 Конституции Российской Федерации принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. Ряд вопросов законодательного процесса урегулирован наряду с Конституцией Российской Федерации и регламентами палат парламента отдельными федеральными законами, а бюджетный процесс – также Бюджетным кодексом Российской Федерации. Процедуры реализации контрольных и иных полномочий урегулированы наряду с Конституцией и регламентами также специальными федеральными конституционными законами и федеральными законами. Однако для демократического государства важна не только формальная процедурно-процессуальная определенность порядка реализации полномочий, но и те правовые гарантии, которые обеспечат соблюдение прав всех субъектов парламентских процедур в целях выработки парламентом истинно демократических решений в интересах всего общества<sup>1</sup>, то есть таких решений, которые с одной стороны отвечают запросу большинства, но с другой стороны, что не менее важно, учитывают мнение депутатского меньшинства<sup>2</sup>. Подобные гарантии составляют сущность конституционных стандартов парламентских процедур. Каждая парламентская процедура должна, в частности, отвечать также применимым к ней соответствующим правовым принципам. Только

---

<sup>1</sup> Милль Дж. О свободе / Пер. с англ. А. Фридмана // Наука и жизнь. 1993. № 11. С. 11.

<sup>2</sup> Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866. С.6.

соответствующие принятым в стране конституционным стандартам и принципам решения парламента позволят считать их легитимными<sup>3</sup>.

Конституция Российской Федерации в статье 3 закрепляет, что многонациональный народ является единственным источником власти в стране, он может осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Наряду с этим часть 3 статьи 13 Конституции закрепляет в России политическое многообразие, многопартийность. Фактически, это приводит к тому, что в парламенте Российской Федерации представлены как депутатское большинство, представляющее наиболее влиятельные и поддерживаемые народом политические силы, так и депутатское меньшинство (оппозиция), представляющее, соответственно, политические силы имеющую меньшую поддержку среди электората. К числу конституционных стандартов парламентских процедур применительно к деятельности депутатского меньшинства Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия) определяет право выдвижения альтернативных решений, совершенствование процедуры принятия решений парламентом путем организации дебатов, обсуждений и возражений, контроль и надзор за деятельностью правительства и администрации<sup>4</sup>. Наличие определенных гарантий деятельности депутатского меньшинства составляет один конституционных стандартов функционирования современного парламента, как это определяет Венецианская комиссия. Возникает серьезный вопрос – можем ли мы воспринять принятый в цивилистике подход особых мер защиты слабого субъекта правоотношений, коим в конституционном праве без сомнения является депутатское меньшинство, и так не влияющее на принятие окончательного решения, дополнительными правовыми гарантиями? На наш взгляд можем, тем

---

<sup>3</sup> Грызлов Б.В. Парламенты в условиях общественных трансформаций: исторический опыт стран Запада и России // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2008. Т. 4. № 3. С. 5-13.

<sup>4</sup> Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия). Доклад «О роли оппозиции в демократическом парламенте», одобренный Венецианской комиссией на своем 84-м пленарном заседании (Венеция, 15-16 октября 2010 года). CDL-AD(2010)025. С. 8. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-rus) (дата обращения: 17.01.2022).

более что этот подход воспринят уже сегодня рядом демократических государств, о чем будет говориться ниже.

Также к числу конституционных стандартов относится также гарантии деятельности члена парламента, не связанность его деятельности с наказаниями избирателей, позицией политической партии, его выдвинувшей. К числу конституционных стандартов можно отнести право на справедливое судебное разбирательство при рассмотрении парламентом вопроса о досрочном прекращении полномочий депутата или сенатора, выработанное Европейским Судом по правам человека.

Таким образом, набор определенных Конституцией Российской Федерации, международными договорами, общепризнанными принципами и нормами международного права, правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации гарантий деятельности парламента, гарантий деятельности членов парламента, а также гарантий иных субъектов парламентских процедур составляют конституционные стандарты парламентских процедур.

Еще одной проблемой представительного правления является традиционное желание президентской и исполнительной власти, обладающих высоким набором ресурсов влияния, подчинить своей воле любые государственные учреждения, доставляющие ей неудобство: будь то парламента или суд, что ставит перед наукой задачу выделить базовые гарантии реализации принципа разделения властей, обеспечить независимость парламента в системе единой разделенной на ветви публичной власти.

Как отмечает Т.Я. Хабриева, для России особенно важно, что парламентаризм и президентализм не противостоят друг другу, а могут сосуществовать<sup>5</sup>. Идея сильного лидера может сосуществовать с правлением парламента в условиях того, что оба органа получают свой мандат непосредственно от народа, и если первый вынужден опираться в большей части на мнение большинства, избравшего его, то второй должен неизменно и постоянно

---

<sup>5</sup> Парламентское право России: монография / А.И. Абрамова, В.А. Витушкин, Т.Я. Хабриева и др. под ред. Т.Я. Хабриева, И.М. Степанов. М., 2013. С. 17.

отыскивать компромиссы при принятии государственно-властных решений, чем и обеспечивается подлинная демократия. Этому способствует и закреплённая в 2020 году дуалистическая модель формирования Правительства, часть которого назначается Президентом РФ самостоятельно после консультаций с Советом Федерации, а другая по представлению Председателя Правительства РФ утверждается Государственной Думой, что ставит министров в бóльшую зависимость от парламента, чем это было ранее.

Принцип разделения властей нельзя абсолютизировать. Как считает Б.С. Эбзеев, полного закрепления этот принцип в том виде, в каком он был сформулирован Ш.Л. Монтескьё, не нашел в праве ни в прошлом, ни в наши дни. Данный абстрактный принцип немедленно подвергается ревизии всякий раз как он соприкасается с интересами правящих сил, с традициями общества и с его способностью противостоять абсолютизму, с мерой демократизма правящей элиты и с другими обстоятельствами, или, иными словами, с реальной действительностью<sup>6</sup>. Стоит согласиться с Е.А. Антроповой и А.И. Лукьяновым в их точке зрения о том, что парламентаризм представляет собой систему организации органов государственной власти, основанную на разделении властей, верховенстве права, при которой парламент занимает важнейшее или привилегированное положение, а сам парламентаризм может существовать только при сильном и полномочном парламенте<sup>7</sup>. Поэтому современная отечественная и зарубежная наука фокусирует свое внимание на характере полномочий парламента, обеспечивающих реальную власть парламента, что составляет еще одну проблему реализации парламентаризма.

Еще К.Н. Соколов указывал на то, что режим парламентаризма подразумевает активную роль парламента, поскольку именно он определяет

---

<sup>6</sup> Клишас А.А., Шахрай С.М. Конституция 1993 года как план будущего для России // Вестник Российской академии наук. 2008. Т. 78. № 12. С. 1060; Эбзеев Б.С. Комментарий к ст. 10 Конституции РФ / Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд. М., 2011. С.117.

<sup>7</sup> Антропова Е. А. Конституционно-правовой статус парламента в системе государственной власти (на примере Парламента Японии). Автореферат дисс... к.ю.н. М., 2006. С. 12-13; Лукьянов А.И. Парламентаризм в России: курс лекций. М., 2010. С. 13.



программу деятельности правительства, и имеет гарантированные средства настаивать на выполнении этой программы<sup>8</sup>. Современная российская конституция выстраивается именно на этом постулате, в сочетании с моделью сильной президентской власти. В этой связи гарантированные Конституцией РФ 1993 г. (в редакции поправок к Конституции 2008 и 2020 гг.), и закрепленные в законах и регламентах палат Федерального Собрания РФ средства влияния парламента на политику Правительства РФ достаточны, но нуждаются в развитии с помощью процедурно-процессуальных норм с тем, чтобы обеспечить реальный парламентаризм.

Особенностью парламентских процедур, выделяющих их из всех видов юридических процессов, является то, что они обеспечиваются не силой государственного принуждения, не возможностью их оспаривания, а подобно древнеримскому процессу *legis actiones*<sup>9</sup> они обеспечиваются силой закона, непосредственным его осуществлением и непосредственной реализацией права его субъектом. Это соотносится с идеями Г. Харта, отмечавшего, что граждане соблюдают законы по причине их согласия с ними, что и составляет сущность правового государства<sup>10</sup>. Отсюда заключаем, что наиболее важно закрепить в законах и регламентах палат российского парламента минимально необходимый объем правовых гарантий, обеспечивающих реализацию прав субъектов парламентских процедур. Однако, можно констатировать, что до настоящего времени, несмотря на неоднократные попытки<sup>11</sup>, не произошла институционализация основных начал работы парламента Российской Федерации

---

<sup>8</sup> Соколов К.Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентского строя. СПб., 1912. С. 426.

<sup>9</sup> См. подробнее: Покровский И.А. Генезис преторского права / Римське право в Університеті Святого Володимира: у 2 кн. Кн.2. Киев, 2010. С. 63.

<sup>10</sup> Hart H. L. A. The Concept of Law. Oxford, 1961. P. 39.

<sup>11</sup> Проект Федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации» № 182725-4 (внесен в Государственную Думу 07.06.2005 г., отклонен Государственной Думой 04.03.2008 г.) URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/182725-4> (дата обращения: 03.11.2021); Проект Федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации» № 900538-6 (внесен в Государственную Думу 13.10.2015 г., отклонен Государственной Думой 04.07.2017 г.) URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/900538-6> (дата обращения: 03.11.2021).

в соответствующем федеральном конституционном законе, а регламентные нормы палат Федерального Собрания РФ подвергаются частым изменениям<sup>12</sup> в силу веяний времени и с целью обеспечения принятия парламентом быстрых, а главное удобных выстроенной вертикали власти решений. Это только подчеркивает **актуальность** анализа парламентских процедур для России и важность поиска оптимальных механизмов их регулирования, способов их закрепления в праве с целью укрепления в отечественном законодательстве позиций парламента, построения истинного парламентаризма и соответствия процедуры принятия парламентом решений в рамках своей дискреции установленным Конституцией РФ конституционным стандартам осуществления публичной власти парламента.

Россия, как известно, не является родиной парламента и парламентского процесса, многие парламентские процедуры заимствованы из многовекового зарубежного опыта, а ряд современных принципов функционирования парламента базируется в том числе на общепринятых нормах международного права и ратифицированных Российской Федерацией международных договорах, имеющих важное значение для интернационализации российской правовой системы<sup>13</sup>. В то же время и собственная практика функционирования представительных учреждений различного типа повлияла на особенности российского парламентского процесса. Учет зарубежного и своего исторического опыта парламентских процедур важен, однако при их регулировании, прежде всего, должно быть обеспечено соответствие фундаментальным основам конституционного строя (глава I Конституции РФ), правам человека и гражданина (глава II Конституции РФ), а также фундаментальным правам и свободам человека, признанным международным сообществом (Всеобщая декларация прав и свобод, Европейская конвенция прав человека и основных свобод, рекомендации

---

<sup>12</sup> С момента принятия в 1998 году в действующий Регламент Государственной Думы принято 175 поправок, а в действующий Регламент Совета Федерации, принятый в 2002 году, внесено уже 68 поправок.

<sup>13</sup> Клишас А.А. К вопросу о преимущественной силе правил, установленных в международном договоре, над правилами национального закона в случае их противоречия // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2012. № S5. С. 155.

Венецианской комиссии и иные международные правовые акты), что и составляет конституционные стандарты парламентских процедур.

Кроме того, большие полномочия парламента, по заверению целого ряда авторитетных депутатов, использовались не в полной мере до сих пор даже в объеме Конституции РФ образца 1993 года, то есть без поправок 2020 года. Федеральное Собрание подчас само ограничивает свои полномочия в принятых регламентах своих палат<sup>14</sup> и в отдельных федеральных законах. Серьезные юрисдикционные полномочия Федерального Собрания по досрочному прекращению полномочий депутатов Государственной Думы, сенаторов Российской Федерации, а теперь и судей высших судов и судов кассационной и апелляционной инстанций заставляют серьезным образом обратить внимание на проблему их соответствия конституционным стандартам, включая соблюдение принципа справедливого судебного разбирательства при рассмотрении данных вопросов в той мере, в которой к парламенту применим этот принцип в силу правовой позиции Европейского Суда по правам человека<sup>15</sup>. Эти и многие другие проблемы заставляют исследователей всерьез задуматься о целом комплексе юридических вопросов реализации парламентских процедур, тем более что комплексных исследований парламентских процедур в отечественной правовой науке до настоящего времени почти нет.

**Объектом диссертационного исследования** являются процессуальные общественные отношения, складывающиеся при реализации парламентом, как законодательным и представительным органом, его подразделениями государственно-властной деятельности в рамках учредительных, законодательных, контрольных и юрисдикционных полномочий. Такие общественные отношения, будучи урегулированными процедурно-процессуальными предписаниями в

---

<sup>14</sup> Так, например, Совет Федерации в своем Регламенте (ст. 168-170) ограничил фактический срок рассмотрения постановления Государственной Думы об отрешении Президента Российской Федерации с установленного Конституцией трехмесячного срока до месяца с небольшим.

<sup>15</sup> Постановление ЕСПЧ от 9 апреля 2013 г. по делу «Александр Волков (Oleksandr Volkov) против Украины» // по. 21722/11, § ..., ECHR 2013.

нормах конституционного права, становятся парламентско-процессуальными правоотношениями.

**Предметом исследования** выступают юридические процедуры, регламентирующие порядок принятия парламентом и его органами решений по вопросам, входящим в их конституционную компетенцию.

Как в любом демократическом правовом государстве с федеративным устройством, в России парламентские процедуры имеют место как на федеральном, так и на региональном уровне публичной власти. Однако, несмотря на многообразие парламентских институтов в нашей стране, как на федеральном, так и на региональном уровне власти имеют место схожие парламентские процедуры. Вертикальное единство публичной власти в России означает и наличие общих конституционных принципов организации внутренней работы органов власти как на федеральном, так и на региональном уровне. Это, в частности, применимо и к принципам работы российских парламентских учреждений, что неоднократно подчеркивал Конституционный Суд РФ, отмечая общую природу и принципы функционирования в России федерального парламента и органов народного представительства субъектов Федерации<sup>16</sup>. Однако это не исключает в ряде регионов страны наличия особенностей регулирования механизмов внутренней работы местного парламента. В этой связи исследование парламентских процедур на уровне публичной власти субъектов Российской Федерации будет приведено в настоящей работе в той мере, которая имеет существенные особенности по сравнению с парламентскими процедурами федерального уровня, а именно – в законодательном процессе.

---

<sup>16</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2018 № 44-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия "Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой" и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 07.12.2018; Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ, 22.01.1996, № 4, ст. 409.

**Цель и задачи исследования.** Цель исследования состоит в разработке теоретических начал парламентских процедур, как совокупности правовых норм, регулирующих процессуальные общественные отношения, складывающиеся при реализации парламентских полномочий в Российской Федерации. Эта цель оправдывает и частое обращение к зарубежному опыту правового регулирования, тем более что действующая российская Конституция 1993 года во многом построена на рецепции парламентских процедур США, Франции, ФРГ и других демократических стран<sup>17</sup>. Кроме того, несмотря на особенности нашей государственности и собственный исторический путь России, взаимный обмен опытом в вопросах государственного строительства, выявление общего и особенного позволяет критически посмотреть на организацию власти в нашей стране, установить возможности использования иных положительных примеров зарубежной практики с учетом российской национальной специфики<sup>18</sup>.

В соответствии с поставленной целью определен круг задач, теоретическое решение которых составляет сущность настоящего диссертационного исследования:

- сформулировать понятие и основные характеристики парламентских процедур в Российской Федерации;
- проанализировать соотношение парламентской процедуры и юридической процедуры;
- исследовать особенности юрисдикционных парламентских процедур в России;
- выявить цель и задачи реализации парламентских процедур в Российской Федерации;
- рассмотреть соотношение парламентского процесса и парламентских процедур;
- исследовать источники парламентских процедур в России и за рубежом;

---

<sup>17</sup> Chantebout V. Droit constitutionnel (24 edition). Paris, 2007. P. 340.

<sup>18</sup> Гриценко Е.В. Федеративная государственность России и Германии в зеркале конституционно-судебного правоприменения: значение немецкого опыта для российской практики // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 3. С. 23.

- провести ревизию парламентских процедур и парламентского процесса;
- классифицировать парламентские процедуры в том числе на основе ранее сформулированных подходов к такой классификации;
- рассмотреть регламентацию парламентских процедур в комитетах и комиссиях парламента;
- проанализировать особенности парламентских процедур в бикамеральных парламентах, к числу которых относится и парламент России;
- предложить направления совершенствования отечественного законодательства в части правового регулирования парламентских процедур.

### **Методологическая и теоретическая основа исследования.**

Методологической основой исследования являются как общенаучные методы: теория познания, системно-структурный анализ, дефиниция, классификация, дедуктивный вывод частного знания из общих посылок, индуктивное обобщение частных случаев до общей закономерности, логический анализ дискурсивных единиц (текстов и суждений); так и специальные методы правовой науки: нормативистский (формально-логический), историко-правовой и сравнительно-правовой (компаративистский) методы.

Теоретическую основу исследования составили работы отечественных и зарубежных ученых в области теории государства и права, истории государства и права, конституционного права России и конституционного права зарубежных стран<sup>19</sup>. В базовой части основой исследования стали философско-правовое учение о праве и неправе Г. Гегеля, в том числе и его развитие в трудах В.С. Нерсеянца, концепция парламентаризма М. Вебера, раскрывающая степень воздействия парламентского большинства и меньшинства на принимаемые представительным органом решения, и их развитие, нашедшее отражение в трудах отечественных ученых А.А. Мишина, С.А. Авакьяна и М.А. Моргуновой, концепции Г. Харта и Т. Джефферсона, закрепляющие основные воззрения правовых идеалистов на процессуальные нормы, в том числе в деятельности парламента, концепции

---

<sup>19</sup> См. подробнее: Кошель А.С. К вопросу генезиса учения о парламентском праве // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 1-2. С. 140–151.

отечественных правоведов С.С. Алексеева, С.А. Белова, Е.В. Гриценко, П.Е. Недбайло, Т.Я. Хабриевой, М.Н. Марченко, С.Д. Князева, К.В. Арановского, И.В. Пановой, А.В. Малько, М.И. Байтина, О.В. Яковенко, П.П. Серкова о юридическом процессе и юридических процедурах.

Вопросы преимуществ представительного правления, справедливого общества, основанного на законе и представительстве, возникали на протяжении всей известной истории цивилизованного человечества, чему подтверждением служат труды Гераклита Эфесского, Демокрита, Антифонта, Платона, Аристотеля, Эпикура, М.Т. Цицерона, Л.А. Сенеки и других древних мыслителей.

Зарождение парламентаризма относится к эпохе Средневековья. Само слово «парламент» (фр. *parler* – говорить, обсуждать что-л.) впервые встречается в Вестминстерском статуте 1275 года, где этим термином обозначили Высший совет знати Англии (собрание высших феодалов, представителей духовенства и высших слоев купеческого сословия), появившийся в результате борьбы английской знати с абсолютизмом Короны, и с того момента вместе с Коронай навсегда закрепившийся в системе государственного управления Англии. Хотя сами по себе парламентские институты появились в некоторых северных странах и ранее – в Швеции, в Исландии, в Новгородской и Псковской республиках. В то же время, однако, мыслителями этого периода основное внимание уделялось верховенству и торжеству закона при единоличной самодержавной власти монарха, избираемого населением либо в силу Божественного Провидения, наследуемого в монаршем роду. Поэтому в данный период парламентаризм не изучался, а некоторыми просветителями и учеными, напротив, считался вредным для государства.

В России исследование парламентаризма и парламентских институтов, как, собственно, и парламентских процедур зародилось относительно недавно. Отсталость в разработке концепции парламентского права в России по меткому замечанию академика РАН Т.Я. Хабриевой обоснована и неудивительна, так как там, где не было парламентаризма, не было и парламентского права. Вместе с тем исследованию Советов – предшественников современного российского парламента – их организации и реализации законодательных функций, развитию

представительных предпарламентских органов государственной власти досоветской России посвятили свои работы такие исследователи как Г.С. Гурвич, В.В. Еремян, Ю.С. Кукушкин, А.И. Лукьянов, Т.Е. Новицкая, О.И. Чистяков, В.А. Шеховцов и другие.

На современном этапе изучение парламентаризма в России и за рубежом носит как комплексный (общетеоретический), так и фрагментарный характер, что связано с изучением отдельных аспектов парламентаризма и законотворчества, в том числе и в отдельных зарубежных странах.

В частности исследованию современной теории разделения властей, теории парламентаризма, месту парламента в системе разделения властей, а также отечественному парламентаризму посвящены работы С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, У. фон Алефмана, С.Н. Бабурина, С.А. Белова, О.Н. Булакова, И.В. Гранкина, Р.К. Гупта, Д. Деметера, Н. Джонсона, В.В. Еремяна, В.Д. Зорькина, С.В. Кабышева, С.К. Кашапа, А.А. Клишаса, М.М. Ковалевского, Н.М. Коркунова, И.В. Котелевской, Б.С. Крылова, М.Н. Лазаревой, А.И. Лукьянова, В.Н. Лысенко, М.Н. Марченко, Дж.С. Милля, А.А. Мишина, А.Г. Мульгана, С.П. Обухова, И.П. Рыбкина, А.Ф. Смирнова, И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой, Е. Хубнера, В.Е. Чиркина, В.А. Шеховцова.

Исследование парламентских процедур, связанных с принятием законов, и всего законодательного процесса стало предметом работ А.В. Мицкевича, Р.Ф. Васильева, А.С. Виноградова, В.А. Лебедева, А.С. Пиголкина, И.Л. Бачило, Г.А. Гаджимагомедова, О.А. Борзунова, Г.П. Ивлева, А.Д. Керимова, М.В. Кострицкой, О.Н. Семеновой, Ю.А. Тихомирова, И.И. Шувалова.

Особое внимание на современном этапе уделяется также и парламентскому контролю, что нашло свое отражение в трудах А.И. Козлова, А.В. Кузнецова, К.К. Ненилина, Ю.В. Плюты, Д.Б. Трошева.

Отдельные виды парламентских процедур также исследованы в отечественной науке. Так, анализу процедуры парламентских слушаний посвятили свои труды М.Г. Никитенко и Л.Ю. Свистунова. Изучение депутатского и парламентского запроса находим в работах А.А. Чернякова. Проблемы процедуры



досрочного прекращения полномочий депутатов исследовали такие ученые как В.Д. Горобец, Н.И. Шакленин, М.Н. Пригон.

Комплексный подход к анализу парламентских процедур нашел свое отражение в трудах С.А. Авакьяна, Т.Я. Хабриевой, И.М. Степанова, А.И. Лукьянова, О.Н. Булакова, Д.А. Ковачева, М.И. Левина, А.В. Безрукова, а за рубежом – в работах Т.Джефферсона и Г. Роберта. Кроме того, в современной России защищены три кандидатские диссертации по указанной теме – О.В. Кленкиной, И.Н. Рязанцевым, Е.А. Игнатовым, чьи работы внесли весомый вклад в развитие исследования теоретических основ парламентских процедур, в которых предложены оригинальные подходы к определению и классификации парламентских процедур, однако комплексный анализ парламентских процедур через призму заложенных в Конституции РФ конституционных стандартов ранее не становился предметом исследований.

Российская и зарубежная правовая наука сходятся в определениях парламентских процедур. Г. Роберт определяет парламентскую процедуру как *юридический процесс принятия решения парламентами, комитетами и прочими организациями на основе согласования интересов и позиций посредством заранее установленных и принятых всеми правил*<sup>20</sup>. Д.А. Ковачев определяет парламентскую процедуру как *юридически регламентированный порядок, на основании которого парламент и его палаты осуществляют входящие в их компетенцию права*<sup>21</sup>. Е.А. Игнатов дополняет это определение тем, что *парламентские процедуры регулируют и порядок принятия решений комитетами и комиссиями парламента*<sup>22</sup>.

Теоретические положения и выводы диссертационного исследования опираются на анализ Конституции РФ (с учетом принятых в 2020 году поправок), общепризнанных принципов и норм международного права, актов федерального

---

<sup>20</sup> Robert Henry M. et al. Robert's Rules of Order Newly Revised (11<sup>th</sup> ed.). Philadelphia, PA. 2011. P.1

<sup>21</sup> Ковачев Д.А. Парламентская процедура: понятие, виды, регламентация (на опыте зарубежных государств) // Вестник Межпарламентской ассамблеи. Спб., 1994. №4. С. 193.

<sup>22</sup> Игнатов Е.А. К вопросу о понятии парламентских процедур и их значении в работе Парламента России // Право: теория и практика. 2002. №11.

законодательства, регламентов палат Федерального Собрания РФ, конституций (уставов) субъектов РФ, актов регионального законодательства, правовых позиций Конституционного Суда РФ, Европейского Суда по правам человека, опыта регулирования в законодательстве и практики реализации парламентских процедур в зарубежных странах. Кроме того, в работе диссертантом использованы документы и материалы, касающиеся функционирования и опыта законодательной деятельности, в том числе протоколов и стенограмм заседаний палат Федерального Собрания РФ, а также Системы обеспечения законодательной деятельности ([sozd.duma.gov.ru](http://sozd.duma.gov.ru)).

**Научная новизна диссертационного исследования** обусловлена тремя причинами, которые еще Г.Ф. Шершеневич определял ключевыми в развитии права – теоретической, педагогической и практической<sup>23</sup>, которые в настоящем исследовании раскрываются в следующем:

– во-первых, предпринятое в настоящей работе комплексное исследование правовой природы процедур, регламентирующих порядок принятия парламентом решений, на основе учения о юридической процедуре закладывает фундамент признания парламентских процедур в полном смысле слова юридическими процедурами. Это обеспечивает привнесение в отечественную науку конституционного права новых понятий и интерпретаций, а кроме того, закладывает еще несколько «кирпичиков» в фундамент учений о конституционном процессе и парламентском праве, развивающихся в качестве подотраслей конституционного права. В частности, речь идет о теоретизации понятия парламентская процедура, парламентский процесс, их признаки и гарантии реализации в демократическом правовом государстве;

– во-вторых, автор дает собственное определение и классификацию парламентских процедур в России на основе ревизии отечественного опыта правового регулирования и применения парламентских процедур, с учетом

---

<sup>23</sup> Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. № 3. М., 1912. С. 515.

позитивной зарубежной практики правового регулирования и применения парламентских процедур;

– в-третьих, в работе тщательно исследованы отдельные виды и формы парламентских процедур в России. На основе общетеоретических правовых учений, опыта регулирования и реализации парламентских процедур в России и положительной зарубежной практики автор отыскал дополнительные резервы развития отечественных парламентских процедур, предложил идеи по совершенствованию отечественного законодательства с целью обеспечения их большего соответствия современным стандартам демократии, отраженным в Конституции РФ, и общепризнанным мировым стандартам прав человека.

**На защиту выносятся следующие теоретические положения и выводы, имеющие значение для отечественной практики:**

1. В теории права до настоящего времени не сложилось однозначного понимания правовой природы парламентских процедур. Применяв дедуктивный и индуктивный методы, автор делает вывод что парламентские процедуры отвечают всем признанным в науке признакам юридической процедуры. Значение этого заключения для науки и практики высоко, поскольку в данном случае ко всем парламентским процедурам применимы выработанные в теории права гарантии участников юридического процесса, основанные на соблюдении фундаментальных прав человека, составляющих современный стандарт демократии. Поэтому автор, исходя из этого, предлагает под парламентской процедурой понимать *урегулированный процедурно-процессуальными нормами конституционного права порядок реализации материальных норм парламентского права, обеспечивающий правовыми гарантиями принятие решений парламентом на основе фундаментальных принципов конституционного права, к числу которых относятся демократия, политический и идеологический плюрализм и уважение прав всех участников процесса.*

2. Парламентские процедуры, объединенные общей целью, отвечающие всем признакам юридической процедуры, являются стадиями более крупного правового института, который автор будет именовать парламентским процессом.

Парламентский процесс также соответствует всем признакам юридической процедуры, однако и его отдельные стадии, которые направлены на реализацию конкретной задачи парламентского процесса, могут являться конечными юридическими процедурами. К видам парламентского процесса относятся законодательный процесс, бюджетный парламентский процесс, процесс импичмента (в широком значении), а также процесс парламентского расследования. Парламентскому процессу также присущи все требования к гарантиям участников юридического процесса. Выделение парламентского процесса в качестве правового института отвечает теоретическим задачам развития юридической науки.

3. Функцией и целью парламентских процедур в России является обеспечение эффективности принятия парламентом решений путем преодоления конфликтного потенциала российского общества правовыми средствами плюралистической демократии. К числу таких правовых средств непосредственно относится соблюдение демократических принципов в работе парламента, то есть принятие любого решения установленными нормами права парламентским большинством при учете мнения и уважении интересов депутатского меньшинства (оппозиции) на основе демократического равенства, участия и дискуссии.

Представляется важным закрепление в России конституционно-правового статуса парламентской оппозиции, гарантий ее участия и учета ее мнения для построения подлинного и свободного диалога в обществе, достижения общественного консенсуса и общего согласия при принятии парламентом решений в интересах всего российского народа, в том числе для формирования доверия граждан к избираемому коллегиальному представительному органу и его решениям.

4. Немаловажным представляется и способ закрепления норм, регулирующих парламентские процедуры. С целью формирования общественного доверия к порядку рассмотрения и принятия решений парламентом, основные принципы и гарантии участников парламентского процесса должны быть закреплены в правовом акте большей юридической силы, чем это сделано сейчас. В этой связи

автор находит, что такой формой должен стать федеральный конституционный закон «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации». Иное, то есть существующий порядок регулирования посредством принятия палатами Федерального Собрания РФ регламента простым большинством голосов, приводит к частому внесению изменений в регламент, не отвечает признакам стабильности в реализации парламентского процесса, а также не обеспечивает должного уровня доверия общества к принимаемым парламентом решениям.

5. Парламентские процедуры, корреспондирующие квазисудебным полномочиям парламента, отвечают характеру юрисдикционного процесса. К числу таковых относятся: процедура отрешения от должности Президента РФ; процедура досрочного прекращения полномочий судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, и судов кассационной и апелляционной инстанций; процедура досрочного прекращения полномочий сенатора Российской Федерации; процедура досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы; процедура лишения неприкосновенности (дачи согласия на возбуждение уголовного дела, на обыск и иные процессуальные следственные действия) в отношении сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы; процедура дачи согласия на привлечение к ответственности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий. В соответствии с положениями статей 46-51 Конституции РФ и §1 ст. 6 Европейской Конвенции о правах человека, на парламент возлагаются обязанности обеспечения и соблюдения принципа справедливого судебного разбирательства в разумный срок, презумпции невиновности, права не свидетельствовать против себя или своих близких родственников, права на защитника (квалифицированную юридическую помощь) и других процессуальных принципов и прав. Это требует соответствующей корректировки положений регламентов палат Федерального Собрания РФ.

6. Парламентские процедуры можно классифицировать по субъектному составу, по целям правового регулирования, по объекту правового воздействия, а также по форме правового регулирования.

6.1. По субъектному составу классификация подразумевает разделение процедур по числу и разнообразию участников, что включает в себя следующие их виды: процедуры, касающиеся деятельности всего парламента; процедуры, касающиеся деятельности отдельной палаты парламента; процедуры, касающиеся деятельности органов парламента (или палаты парламента); процедуры совместной деятельности с Президентом РФ; процедуры совместной деятельности с Правительством РФ; процедуры совместной деятельности с органами судейского сообщества; процедуры, предполагающие координацию с органами государственной власти субъектов РФ; а также процедуры взаимодействия с гражданами, организациями и средствами массовой информации.

6.2. По целям правового воздействия классификация подразумевает разделение процедур на те, которые обеспечивают определенные Конституцией РФ конкретные функции и полномочия парламента: парламентские процедуры, обеспечивающие законодательную функцию; парламентские процедуры, обеспечивающие представительную функцию; и парламентские процедуры, обеспечивающие контрольную функцию.

6.3. По объекту правового воздействия классификация выделяет следующие группы: по кругу лиц, чья деятельность затрагивается принятыми посредством данных процедур решениями: процедуры, направленные на организацию и обеспечение независимости парламента, палат парламента, его внутренних органов и членов парламента (сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы); процедуры, направленные на принятие общеобязательных норм, включая законодательство (например, законодательный процесс, амнистия, дача согласия Президенту РФ на введение военного или чрезвычайного положения или на использование Вооруженных Сил РФ за рубежом, а также парламентские слушания); процедуры, направленные на формирование и контроль за деятельностью органов власти, а также назначение и контроль за деятельностью и досрочное прекращение полномочий лиц, замещающих государственные должности (например, учредительные процедуры, парламентское расследование, импичмент, парламентские и депутатский запросы).

6.4. По форме правового регулирования: юрисдикционные и неюрисдикционные парламентские процедуры.

7. Действенность и эффективность работы парламента, как важнейшего государственного института, обеспечивающего общественное согласие и выражение мнений, а также публичное обсуждение вопросов, имеющих значение для всей нации, должны быть обеспечены равным образом посредством реализации парламентом его законодательной, представительной и контрольной функций. Однако сегодня в российском парламенте наблюдается дефицит в реализации представительной и контрольной функций при серьезном перевесе акцента его деятельности в пользу законодательной функции. На основе проведенного исследования опыта реального функционирования российского парламента, а также положительного опыта деятельности парламентах зарубежных стран, вставших на путь построения парламентаризма существенно раньше России, автор предлагает сократить количество чтений законопроекта в пленарном заседании Государственной Думы до двух (первое и третье, соответственно), при наделении профильных комитетов правом рассмотрения и принятия законопроекта во втором чтении при распространении гарантий прав участников законодательного процесса, субъектов права законодательной инициативы на комитетский уровень при рассмотрении законопроекта во втором чтении. Такое решение не только будет отвечать реальной практике рассмотрения Государственной Думой законопроекта во втором чтении, где не только ведущую, но и *de facto* определяющую роль играет позиция профильного комитета, но и создаст дополнительный резерв времени в ходе проведения пленарных заседаний для расширения необходимой в нашем современном обществе политической дискуссии в парламенте по вопросам, волнующим нацию.

Однако будет наиболее корректным, в случае принятия данного предложения, предусмотреть изъятия из данного правила, то есть случаи, когда все три чтения должны проходить в пленарном заседании Государственной Думы: это вопросы принятия законов РФ о поправке к Конституции РФ, федеральных

конституционных законов, а также законов, которые в силу ст. 106 Конституции РФ подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации.

8. Предлагается расширить спектр гарантий депутатам Государственной Думы и сенаторам Российской Федерации, как субъектам права законодательной инициативы. Такие проблемы как (а) отсутствие специальных знаний в области права и неспособность большей части субъектов права законодательной инициативы провести аналитическую работу, необходимую для оценки правового воздействия норм законопроекта в случае его принятия, а также (б) отсутствие подготовки финансово-экономического обоснования принятия законопроекта и качественного с точки зрения юридической техники текста законопроекта ставят серьезный вопрос о необходимости аналитического сопровождения работы законодателей. Наряду с этим отсутствующая в законодательстве обязанность законодательного органа рассмотреть законопроект в разумный срок ставит под сомнение реальную работоспособность правомочия субъектов права законодательной инициативы по реализации их права на инициирование принятия нового законодательства. В этой связи автор считает целесообразным предусмотреть дополнительные гарантии реализации права законодательной инициативы в форме права субъекта законодательной инициативы на обращение в соответствующее подразделение Аппарата Государственной Думы или, соответственно, Аппарата Совета Федерации для оказания содействия в оформлении законодательной инициативы, подготовки аналитических и финансовых обоснований принятия нового законодательства.

Кроме того, дополнительной гарантией реализации права законодательной инициативы сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы может стать обязанность соответствующего подразделения Аппарата Совета Федерации и, соответственно, Аппарата Государственной Думы по оформлению законодательной инициативы в форме законодательного предложения в законопроект, что потребует точечной корректировки деятельности аппаратов обеих палат Федерального Собрания РФ.



Главной же гарантией реализации законодательной инициативы для ключевых субъектов этого права должна стать возможность признания не чаще одного раза за сессию законопроекта срочным и приоритетным. Приоритетного порядка рассмотрения законопроекта может требовать Президент РФ или Правительство РФ, при этом Федеральное Собрание обязано рассмотреть и принять решение по такому законопроекту в месячный срок. Срочного порядка рассмотрения законопроекта могут требовать от Государственной Думы Совет Федерации или фракция политической партии (депутатское объединение) в Государственной Думе, что означает обязанность Государственной Думы рассмотреть его не позднее чем в месячный срок в первом чтении, а при принятии в первом чтении – в месячный срок во втором, и так до принятия закона в целом или до отклонения этого законопроекта вообще. Только наличие сроков рассмотрения законопроектов позволит обеспечить реальную работоспособность права законодательной инициативы, а ограничения в количестве таких требований не позволят заблокировать обычный законодательный процесс и дискрецию в определении повестки дня Советом Государственной Думы.

9. Для обеспечения результативности норм, регулирующих процесс парламентского расследования, рациональным считаем следующие корректировки отдельных норм законодательства Российской Федерации:

9.1. предусмотреть возможность проведения парламентского расследования как совместно палатами Федерального Собрания РФ, так и каждой палатой Федерального Собрания РФ в отдельности;

9.2. предусмотреть императивную норму о создании комиссии по проведению парламентского расследования по требованию не менее от общей численности 1/3 депутатского корпуса Государственной Думы или не менее 1/3 от общей численности сенаторов Российской Федерации;

9.3. пересмотреть противоречащую ст. 19 Конституции РФ норму ст. 23 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27.12.2005 № 196-ФЗ, предусматривающую право лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации,

государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, на отказ от предоставления комиссии по парламентскому расследованию затребованных материалов, а также от выступления на заседании такой комиссии;

9.4. дополнить нормы ст. 61 ГПК РФ, ст. 69 АПК РФ, ст. 64 КАС РФ, предусмотрев, что выводы и положения, содержащиеся в принятом и опубликованном в установленном порядке итоговом докладе комиссии по парламентскому расследованию, относятся к числу обстоятельств, не требующих доказывания, до тех пор, пока они не будут оспорены в Верховном Суде Российской Федерации в порядке, предусмотренном КАС РФ;

9.5. скорректировать ст. 23 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27.12.2005 № 196-ФЗ, ст. 14 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 № 3-ФЗ в части сокращения срока ответа на запрос депутатов Государственной Думы или сенаторов Российской Федерации, являющихся членами комиссии по парламентскому расследованию, до 7 дней в случае, если такой запрос связан с проведением парламентского расследования;

9.6. внести в УК РФ норму, предусматривающую уголовную ответственность за отказ от дачи свидетельских показаний комиссии по парламентскому расследованию, а равно – за дачу заведомо ложных показаний такой комиссии в рамках проведения ее заседания.

10. Эффективность норм о процессе отрешения Президента РФ от должности, лишения неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, а также о процессе рассмотрения Советом Федерации представления Президента РФ о досрочном прекращении полномочий судей Конституционного Суда РФ, судей Верховного Суда РФ, судей судов кассационной и апелляционной инстанций может быть достигнута за счет:

10.1. предоставления лицам, в отношении которых слушается соответствующее дело, на каждой из стадий рассмотрения прав и гарантий, предусмотренных ст. 64 УПК РФ (права подозреваемого в совершении

преступления) с разумными изъятиями и ограничениями, право на выступление указанных лиц, их представителей и (или) защитников;

10.2. предоставления специальной комиссии Государственной Думы по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения в адрес Президента РФ или Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, профильному комитету Совета Федерации при рассмотрении вопроса о досрочном прекращении полномочий судей Конституционного Суда РФ, судей Верховного Суда РФ, судей судов кассационной и апелляционной инстанций, дополнительных прав на обращение в органы дознания и следствия для получения информации, необходимой для разрешения дела об «импичменте» указанным лицам;

10.3. внесения в Федеральный конституционный закон «О Верховном Суде Российской Федерации» от 05.02.2014 № 3-ФКЗ процедурных правил, предусматривающих особенности рассмотрения Верховным Судом РФ запроса о наличии (отсутствии) в действиях Президента РФ или Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, признаков состава государственной измены или иного тяжкого преступления, в том числе сроков выдачи итогового заключения, которые не должны превышать 30-дневного срока;

10.4. точечной корректировки норм Регламента Совета Федерации Федерального Собрания РФ (ст. 170), предусматривающих неоправданное сужение сроков рассмотрения, указанных выше вопросов Советом Федерации РФ. В частности представляется разумным в части 1 указанной статьи слова «в срок, не превышающий 72 часов с момента получения заключения Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления» заменить на слова «не позднее, чем за 72 часа до истечения срока, установленного ч. 3 ст. 93 Конституции Российской Федерации»;

10.5. гармонизации сроков, установленных Регламентом Совета Федерации, для направления запроса в Конституционный Суд РФ со сроками рассмотрения

Верховным Судом РФ постановления Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ или Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях подготовки заключения о наличии (отсутствии) в действиях Президента РФ признаков состава государственной измены или иного тяжкого преступления.

11. Независимость парламента обеспечивается неприкосновенностью и особой процедурой досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы и сенатора Российской Федерации. В условиях, когда лишение депутата (сенатора) неприкосновенности и досрочное прекращение полномочий депутата (сенатора) может являться, в том числе, и средством политической борьбы между различными политическими силами, разумным и соответствующим Конституции РФ представляется изменение порядка принятия решения Государственной Думой и, соответственно, Советом Федерации по данным вопросам. Так, с целью охраны конституционных принципов коллегиальности парламента и политического многообразия целесообразно установить квалифицированное большинство голосов (2/3) депутатов Государственной Думы или, соответственно, сенаторов Российской Федерации, необходимое для принятия решения при голосовании по данным вопросам. С целью же обеспечения свободы волеизъявления каждого депутата Государственной Думы или, соответственно, сенатора Российской Федерации, необходимо предусмотреть механизм исключительно тайного голосования при принятии решения по данным вопросам, аналогично тому, как это установлено при принятии Высшей квалификационной коллегией судей РФ при голосовании по вопросу досрочного прекращения полномочий (отставки) федеральных судей. Указанные особенности могут не применяться при рассмотрении вопроса о досрочном прекращении полномочий депутата (сенатора) по безусловным основаниям, к числу которых относятся утрата гражданства РФ или приобретение (выявление) гражданства иностранного государства, вступление в силу обвинительного приговора суда в отношении данного парламентария, признание его судом недееспособным, умершим или безвестно отсутствующим, смерть

парламентария, избрание (переход) на иную выборную должность, а также роспуск Государственной Думы (только для депутатов).

В условиях воспринятой в России модели свободного мандата необходимо скорректировать нормы, предусматривающие санкции за отсутствие депутата Государственной Думы без уважительной причины на пленарных заседаниях, заседаниях комитетов и комиссий, членом которых является депутат. Механическое перенесение принципов трудового права на работу парламентария, воспринятое сегодня законодателем, не применимо в условиях, когда сама природа парламента подразумевает целый ряд функций депутата, среди которых присутствие на пленарных заседаниях, заседаниях комитетов и комиссий, в которых он состоит, – лишь часть работы депутата. Поэтому стоит воспользоваться позитивным опытом зарубежных стран и предусмотреть в отечественном законодательстве в качестве санкций за отсутствие депутата на заседаниях соразмерное уменьшение жалования, и лишь при повторном за год отсутствии в течение оговоренного законодательством срока – досрочное прекращение полномочий. При этом при рассмотрении Государственной Думой вопроса о досрочном прекращении полномочий депутату должны быть предоставлены дополнительные процессуальные гарантии, среди которых – право представить письменные доказательства, выступать на каждом из этапов рассмотрения вопроса (в том числе на заседании фракции или комитета), а также право на квалифицированную юридическую помощь (защитника) с предоставлением такому защитнику тех же процессуальных гарантий.

Кроме того, сенаторы Российской Федерации, также будучи членами одной из двух палат Федерального Собрания, в настоящее время оказались в более привилегированном положении, чем депутаты Государственной Думы. В нормах Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 № 3-ФЗ, а также в положениях Регламента Совета Федерации не содержится санкции за отсутствие сенатора Российской Федерации на пленарных заседаниях или на заседаниях постоянных комитетов (комиссий), в которых он

состоит. В этой связи предлагается уравнивать объем обязанностей в данном вопросе депутата Государственной Думы и сенатора Российской Федерации.

12. В результате принятия в 2020 году поправок к Конституции РФ изменилась процедура наделения полномочиями Председателя Правительства РФ, которая по-прежнему может привести к дисбалансу во взаимоотношениях между законодательной и исполнительной властью. В частности, поскольку норма ст. 111 Конституции РФ по-прежнему не исключает возможность трехкратного внесения Президентом РФ в Государственную Думу одной и той же кандидатуры Председателя Правительства РФ считаем, что эта норма нуждается в дополнительном развитии на уровне Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». В частности, полагаем целесообразным точно скорректировать ст. 7 указанного федерального конституционного закона, предусмотрев безусловную необходимость представления иной кандидатуры Председателя Правительства РФ по итогам консультаций Президента РФ с руководителями парламентских фракций в случае двукратного отклонения Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства РФ, внесенной Президентом РФ. Аналогично представляется целесообразным предусмотреть регулирование порядка утверждения кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, подлежащих в соответствии с Конституцией РФ, утверждению Государственной Думой по представлению Председателя Правительства РФ в ст. 9 и 10 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

13. Доверие к деятельности парламента со стороны единственного источника власти в России – народа должно обеспечиваться за счет активного использования современных информационных технологий при разработке и обсуждении принимаемого законодательства. В этой связи представляется целесообразным усовершенствовать институт парламентских слушаний, дополнив его отдельными формами электронного обсуждения законопроектов самими избирателями посредством дистанционных краудсорсинговых технологий в рамках

совершенствования Федерального портала проектов правовых актов (regulation.gov.ru) и Системы обеспечения законодательной деятельности «Законотворчество» (sozd.duma.gov.ru) или путем создания новой платформы «Электронный парламент» (e-parliament.gov.ru). При этом обсуждаемые законопроекты должны быть представлены на данной платформе в форме законодательного предложения, сформулированного языком, доступным среднестатистическому гражданину РФ, содержащего краткое и лаконичное описание предлагаемых новелл. Гражданам, при условии авторизации на портале посредством Единой системы идентификации и авторизации (esia.gosuslugi.ru), должны быть доступны инструменты голосования за представленный законопроект и возможность его комментирования, что должно стать инструментом доработки законодательных инициатив при условии их поддержки субъектами права законодательной инициативы, а учет мнения избирателей, как уже было отмечено в диссертации ранее, обеспечит большее доверие со стороны избирателей к работе высшего законодательного органа страны.

14. Дальнейшее совершенствование контрольных полномочий Государственной Думы соответствует парадигме конституционного развития России. Наибольший резерв наблюдается в развитии институтов правового мониторинга и парламентского (депутатского) запроса.

14.1. С целью совершенствования правового мониторинга, как формы парламентского контроля Государственной Думы, представляется целесообразным установить процедуру заслушивания Ежегодного доклада Верховного Суда РФ о практике применения судами законодательства и о предложениях по его совершенствованию. Такая форма взаимодействия Верховного Суда РФ и парламента, уходящая корнями еще во времена Правительствующего Сената Российской Империи, позволит Государственной Думе использовать потенциал судебной системы для создания более совершенных норм законодательства.

14.2. Парламентский запрос, как форма парламентского контроля, может быть расширен за счет учреждения института депутатского запроса. Процедура *депутатского* запроса может отличаться от *парламентского* запроса не только по

порядку принятия решения о его направлении, но и по процедуре инициирования. Так, если парламентский запрос инициируется любым депутатом (группой депутатов), принимается Государственной Думой, а ответ на него подлежит оглашению на пленарном заседании, то депутатский запрос будет приниматься фракцией (депутатским объединением) по инициативе депутата (группы депутатов), состоящих в этой фракции (депутатском объединении). При этом сам запрос, равно как и ответ на него, будут подлежать оглашению на пленарном заседании Государственной Думы. Парламентская оппозиция, и так имеющая мало шансов на проведение собственной политики в Государственной Думе, с целью реализации запроса той части избирателей, которых она представляет, должна иметь возможность публично и гласно получать информацию о проводимой Правительством РФ политике, и, таким образом, опосредованно оказывать на нее влияние, что создаст условия для реального парламентского контроля.

14.3. Отсутствие в правовом регулировании формы и порядка направления запроса депутата Государственной Думы и запроса сенатора Российской Федерации, отличающих их от обращения депутата Государственной Думы и, соответственно, сенатора Российской Федерации, порождает правовую неопределенность в восприятии этих запросов органами исполнительной власти, которым они адресованы, а следовательно – и в характере реагирования на них. В этой связи целесообразно предусмотреть регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации требования к форме и процедуре направления запросов депутата Государственной Думы и сенатора Российской Федерации.

15. В существующих условиях дополнительный резерв улучшения работы российского парламента наблюдается в развитии института вотума недоверия (доверия) Правительству РФ. Усовершенствованный поправкой 2020 г. в Конституции РФ институты, связанные с одобрением (неодобрением) деятельности Правительства РФ, получили свое развитие в запрете Государственной Думе выражать вотум недоверия, а Председателю Правительства РФ – запрашивать вотум доверия в течение года с момента назначения Председателя Правительства РФ в порядке, установленном Конституцией РФ.



Однако правовые последствия выражения вотума недоверия или отказа в доверии Правительству РФ содержат в себе также дисбаланс между законодательной властью и исполнительной властью. В этой связи на выбор законодателю предлагаются два пути дальнейшего совершенствования данного института. Первый предполагает дополнение ст. 116 Конституции РФ положением, что Правительство РФ слагает полномочия перед вновь избранным составом Государственной Думы. Второй предусматривает корректировку ст. 117 Конституции РФ в части одновременного роспуска Государственной Думы и отставки Правительства РФ при согласии Президента РФ с выраженным повторным вотумом недоверия или отказом в доверии Правительству РФ.

**Теоретическая и практическая значимость работы.** Теоретические положения диссертации, обосновывающие понятие, классификацию и принципы парламентских процедур и парламентского процесса могут быть использованы для развития науки конституционного права и в особенности для дальнейшего становления учения о конституционном процессе. Практическая значимость работы заключается в предложениях по дальнейшему совершенствованию законодательства Российской Федерации.

**Апробация результатов исследования.** Основные результаты научного исследования опубликованы в научных статьях в рецензируемых научных журналах из списка Российского университета дружбы народов / Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России, в журналах, индексируемых в БД Web of Science Core Collection и Russian Science Citation Index на платформе Web of Science, прочих рецензируемых научных журналах, монографии, тезисах докладов научных конференций.

Положения и выводы диссертационного исследования использовались автором при преподавании учебного курса по конституционному праву Российской Федерации для студентов, обучающихся на программе бакалавриата и по предмету «Актуальные проблемы конституционного права» для обучающихся на программе магистратуры в Юридической школе Дальневосточного федерального университета.

Диссертант неоднократно выступал с докладами и сообщениями по теме исследования на семинарах, совещаниях и научно-практических конференциях, проводившихся в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова (2008, 2012, 2021 гг.), Северо-Западном институте управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (2012 г.), Дальневосточном федеральном университете (2018-2021 гг.). Материалы диссертационного исследования послужили основой научного доклада «О поправках к Конституции и новых парламентских полномочиях» на заседании Ученого совета Дальневосточного федерального университета 13 февраля 2020 г.

Положения и выводы диссертационного исследования использовались автором при подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ в рамках работы в составе Экспертного совета при Законодательном Собрании Приморского края по подготовке и рассмотрению предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации (2020 г.). Ряд предложений диссертанта нашли поддержку Экспертного совета и Рабочей группы, созданной Президентом Российской Федерации, и впоследствии нашли отражение в тексте Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». В частности из ст. 111 Конституции РФ по предложению диссертанта законодатель исключил *обязанность* Президента Российской Федерации распустить Государственную Думу в случае трехкратного отклонения кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, заменив ее *правом* Президента Российской Федерации распустить Государственную Думу в случае трехкратного отклонения кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, а ее статья 117 дополнена запретом Государственной Думе выражать вотум недоверия Правительству Российской Федерации в течение года с момента назначения Председателя Правительства в установленном порядке.

При подготовке диссертации автор опирался на собственный опыт стажировки в Правовом департаменте Правительства Российской Федерации (2010, 2012 гг.), на практику работы на общественных началах помощником депутата Государственной Думы по работе в Государственной Думе (2008-2021), в том числе в Государственной Думе VII созыва в качестве помощника Председателя Комитета Государственной Думы по Регламенту и контролю (2016-2021), на опыт, полученный во время работы в Общественном избирательном штабе кандидата в Президенты РФ В.В. Путина (2012 г.), а также на опыт самостоятельной разработки и представления в Межпарламентской Ассамблее Содружества Независимых Государств проекта Модельного закона «О государственной молодежной политике для государств-участников Содружества Независимых Государств» (принят МПА СНГ 23.11.2012 г.).

## **Глава I. Парламентские процедуры: природа, значение, соотношение с парламентским процессом**

### **§1. Парламентская процедура как вид юридической процедуры**

Любая деятельность государства реализуется его учреждениями – органами власти. Аристотель утверждает, что всякое государственно-властное решение основано на рассудительности<sup>24</sup>. Эта рассудительность является основой уважения общества к принимаемым государственно-властным решениям. Деятельность субъектов права в учении о государстве может быть разделена на юридическую процедуру и на реализацию. Под юридической процедурой С.С. Алексеев и П.Е. Недбайло понимают форму реализации власти, порядок совершения юридически значимых действий, принятия юридически значимых решений, закрепленных нормами права.<sup>25</sup> Правовое государство, подчиняя работу органов власти правовым нормам, формирует юридические процедуры, урегулированный правовыми нормами порядок принятия властных решений. Зарубежная наука (Г. Харт) разделяет нормы права на первичные (материальные нормы) и вторичные правила (процессуальные нормы). Вторичные правила, согласно концепции Г. Харта, призваны обеспечить авторитет первичных правил, то есть деятельность законодателя и правоприменителя должна подчиняться правилам не только для придания юридической силы материальной норме или правоприменительному акту, но в большей степени для уважения сложившегося в обществе консенсуса касательно естественных прав всех членов общества (уважение к праву)<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Аристотель. Сочинения: В 4-х т. Т.4 / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А.И. Доватура. М.: Мысль, 1983. С. 180-181.

<sup>25</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1995. С. 104-105; Недбайло П.Е. О юридических гарантиях правильного осуществления советских правовых норм // Советское государство и право. 1957. №6. С. 20-29.

<sup>26</sup> Hart H.L.A. The concept of Law. Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1994. P. 110

В то же время реализация права может не иметь четко выстроенной юридической формы. К примеру, формой реализации права может служить законность. Этот подход, основанный на учении Г. Кельзена<sup>27</sup>, нашел свое отражение в середине XX века в принципах функционирования органов власти Советской России. Согласно концепции А.Я. Вышинского эти органы действовали в логике законности, то есть защищая права большинства членов советского общества можно было пренебречь вовсе правами тех, кто к господствующему классу не относится, или если это отражает задачи защиты общественной собственности. В логике этого подхода революционная законность и революционное правосознание соответствуют единой цели достижения диктатуры пролетариата, при этом правами иных граждан можно пренебречь, в том числе в форме насилия над классовым врагом посредством установления новой законности<sup>28</sup>. Правовое же государство строится на принципах подлинной демократии, означающей не только власть большинства, подчинение всех установленному в обществе правовому консенсусу, но и во многом – на уважении прав и законных интересов всякого члена общества, даже если его убеждения, национальность, религия и относят его к меньшей части российского общества, что нашло отражение и в Конституции РФ (ст. 1, ч.3 ст. 17, ст. 18, ст. 19, ст. 21, ст. 55). Так, А.В. Коновалов отмечает, что современный стандарт демократии, отраженный в Конституции РФ подразумевает, что сущность современного права зиждется на базовых принципах равенства граждан, стандартах прав человека, закрепленных в общепризнанных принципах и нормах международного права (к числу которых в первую очередь относится Всеобщая декларация прав человека), на поиске оптимального баланса между различными индивидуальными интересами, группами интересов, частным и публичным интересом, вносящих трезвое рациональное начало в существование человека и общества<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Луковская Д.И. Позитивизм и естественное право: конфликт интерпретаций // Вестник Томского государственного университета. 2020. № 456. С. 234.

<sup>28</sup> Вышинский А.Я. Революционная законность и задачи советской защиты. М., 1934. С. 26.

<sup>29</sup> Коновалов А.В. Обеспечение гарантий прав личности и неотъемлемости правового статуса в системе правового регулирования // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 1 (79). С. 21, 24.

Согласимся с Г. Гегелем, что любая норма права может быть правовой и неправовой. Правовой нормой (подлинным правом) считается такая норма, которая основана на принципе справедливости, отражает интересы всех членов общества, а не только его большинства. Неправовая же норма формально принята большинством, однако призвана принудить меньшую часть общества подчиниться правилу, которое будет нарушать естественные права этих членов общества<sup>30</sup>. Именно на основе этих принципов в логике нахождения баланса между конкурирующими интересами большинства и правами меньшинства в духе демократии и верховенства права и была выстроена действующая Конституция РФ 1993 г.<sup>31</sup> В этой связи, коль скоро сама норма права может быть правовой или неправовой, то есть основанной на естественных правах или, соответственно, нет, то и юридические процедуры, как процедурно-процессуальные нормы права, тоже можно разделить на правовые и неправовые. Первые преследуют своей целью соблюдение прав участников юридической процедуры, поскольку они в полной мере соответствуют учению о правовом государстве. Вторые отражают формальное следование воле государства, выраженной в процедурных нормах, даже если целью этих процедур является реализация неправовой по своей цели материальной нормы либо реализация правового закона неправовыми методами, давлением большинства в обществе или попранием прав его меньшинства. В такой ситуации следование формальной процедуре отвечает цели создания видимости правового характера деятельности органов власти, но не соответствует цели соблюдения естественных прав участников процесса, а, значит, может иметь и откровенно репрессивную направленность. Такие процедуры в тексте данной диссертации мы будем именовать *неправовыми юридическими процедурами*. Отсюда заключаем, что подлинная правовая юридическая процедура базируется на уважении большинством в обществе интересов меньшинства, а также естественных и политических прав его представителей. Это нашло отражение и во

---

<sup>30</sup> Гегель Г.В.Ф. Философия права. Пер. с нем.: Ред. и сост. Д.А. Керимов, В.С. Нерсесянц. М.: Мысль, 1990. С. 140-141.

<sup>31</sup> Зорькин В.Д. Россия – Страсбург: 25 лет спустя // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 1 (79). С. 3.

Всеобщей декларации прав человека, которая в своей преамбуле и ст. 1 закрепляет, что «пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества, <...> которые приводят к восстанию против тирании и угнетения», в то время, как «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве <...> и должны поступать в отношении друг друга в духе братства»<sup>32</sup>.

Российская, а ранее советская теория права до настоящего времени не определилась с пониманием содержания и значения юридических процедур. Некоторые ученые склоняются к тому, что юридические процедуры являются по сути юрисдикционными процедурами, то есть призваны урегулировать процессуальными нормами только деятельность судебных органов<sup>33</sup>. Такой подход сегодня именуется «узким». Представители другой части научного сообщества считают, что юридические процедуры обеспечивают урегулированный процессуальными нормами права порядок принятия решений, то есть реализацию материальных норм права любыми органами публичного управления и должностными лицами этих органов<sup>34</sup>.

Отметим, что при этом «конституционное право – живой организм, все части которого связаны между собой и зависят друг от друга»<sup>35</sup>. Конституция открыта для интерпретации, дискуссий и развития через «заимствования» в равной степени как и другие законы – именно это делает конституционное право открытым, из-за

---

<sup>32</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета, № 67, 05.04.1995.

<sup>33</sup> Строгович М.С. Судебное право: предмет, система, наука // Советское государство и право. 1979. № 12. С. 58-65; Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. С. 78, 180; Стариков Ю.Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. №6. С. 7.

<sup>34</sup> Недбайло П.Е. О юридических гарантиях правильного осуществления советских правовых норм // Советское государство и право. 1957. №6. С. 20-29; Недбайло П.Е., Горшенев В.М. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. М.: Юридическая литература, 1976. С. 39-40; Бахрах Д.Н. Юридический процесс: понятие, особенности и виды // Государство и право. 2009. № 7. С. 82; Серков П.П. К вопросу о современном понимании юридического процесса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 97.

<sup>35</sup> Maitland F.W. The Constitutional History of England / ed. by H.A.L. Fisher. Cambridge: Cambridge University Press, 1908. P. 539. Цит. по: Элефтериадес П. Парламентский суверенитет и Конституция // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. №3. С. 41.

чего оно достигает стабильности и постоянства<sup>36</sup>. В свою очередь целостность и единство общества обеспечиваются не только закреплением принципов и основ конституционного строя, совокупности прав и свобод человека и гражданина, закреплением основ федеративного устройства, но и механизмом, посредством которого достигается соблюдение и развитие указанных норм<sup>37</sup>. Именно этим обусловлены задачи исследования механизмов и правил, которые регулируют деятельность органов публичного управления. В этой связи предполагаем, что настало время поставить точку в дискуссии об «узком» и «широком» подходе к юридическим процедурам. «Широкий подход» должен быть окончательно воспринят как в общей теории права, так и в науке конституционного права, и на примере парламентских процедур предпримем попытку это доказать<sup>38</sup>.

Порядок принятия решений парламентом – высшим законодательным (представительным) органом государственной власти – урегулирован определенными процедурами, *правовой формой* которых являются парламентские процедуры, призванные учесть мнения широких слоев населения, представители которых избраны в парламент. Еще Томас Джефферсон в свое время отмечал, что произвол в деятельности законодательного собрания можно избежать только при условии соблюдения парламентских процедур<sup>39</sup>. И поскольку все виды деятельности парламента в правовом государстве подчиняются нормам права с должным уровнем дискреции по содержанию принимаемых парламентом решений, по юрисдикционным полномочиям парламента можно закономерно предположить, что парламентские процедуры суть такие же юридические процедуры.

---

<sup>36</sup> Элефтериадес П. Парламентский суверенитет и Конституция // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. №3. С. 54.

<sup>37</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: Проспект, 2009. С.8.

<sup>38</sup> Подробнее см.: Кошель А.С. Парламентские процедуры как вид юридической процедуры // Правоприменение. 2021. Т. 5. №2. С. 170-184

<sup>39</sup> Deschler L. Deschler's Precedents, Contents 94<sup>th</sup> Congress. House Precedents. Washington, 1994. P. VI. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-HPREC-DESCHLERS-V1/pdf/GPO-HPREC-DESCHLERS-V1.pdf>



Юридические процедуры призваны обеспечить не только и не столько церемониал, но в первую очередь должны защитить права и свободы участников парламентских общественных отношений, гарантированные соответствующими нормами Конституции Российской Федерации<sup>40</sup>, а также получившие развитие в соответствующих нормах федерального законодательства и регламентов палат Федерального Собрания – парламента Российской Федерации. Для демократических стран установление правил процедурного характера в деятельности парламента предоставляет возможность отдельным фракциям, депутатским объединениям и отдельным депутатам влиять на решения парламента<sup>41</sup>. В итоге считаем, что соблюдение прав и свобод участников парламентских общественных отношений с учетом представительного характера парламента Российской Федерации призвано гарантировать и обеспечить права и свободы граждан Российской Федерации, представители которых, определенные посредством свободных и демократических выборов, собрались в Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации.

В теории государства и права выделяют пять признаков юридических процедур:

- 1) по способу правового регулирования – юридические процедуры урегулированы процессуальными нормами права;
- 2) по цели правового воздействия – юридические процедуры направлены на реализацию материальных норм права;
- 3) по адресату правового воздействия – юридические процедуры регулируют деятельность компетентных органов публичного управления и должностных лиц;
- 4) по содержанию – юридические процедуры отражают порядок совершения юридически значимых действий, направленных на достижение юридически значимого результата;

---

<sup>40</sup> Арановский К.В., Князев С.Д. Конституция и безопасность // Государство и право. 2018. № 1. С. 18.

<sup>41</sup> Моргунова М.А. Государственное право Швеции. М.: Норма, 2009. С. 230.

5) по форме реализации – завершающей стадией юридической процедуры является принятие правового акта.

Далее рассмотрим каждый признак юридических процедур применительно к парламенту.

Во-первых, по способу правового регулирования юридические процедуры закрепляются в процессуальных правовых нормах. Нормативный характер парламентских процедур отличает их от любой другой деятельности парламента, на что указывают в теории государства и права, в частности М.И. Байтин, И.Н. Рязанцев и О.В. Яковенко<sup>42</sup>. В этой связи совокупность норм конституционного права, регулирующих формы и порядок реализации парламентом своих конституционных полномочий, можно именовать *юридическими процедурами*.

В теории права выделяются нормы обязывающие, управомочивающие, разрешающие (дозволяющие) и запрещающие. Так, например, обязывающими процессуальными нормами являются требования ст. 105 Регламента Государственной Думы о составе документов, прилагаемых к проекту закона, вносимому в Государственную Думу. Такими документами, в частности, являются пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование, заключение Правительства Российской Федерации (в случаях, предусмотренных законодательством), официальный отзыв Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации (в случаях, предусмотренных законодательством) и иные документы. Управомочивающими являются, например, нормы, предусматривающие право на отзыв субъектом права законодательной инициативы законопроекта. Разрешающими являются нормы, закрепляющие право субъектов права законодательной инициативы, не являющихся членами профильного комитета, депутатами Государственной Думы, участвовать в заседаниях соответствующих комитетов, а также пленарном заседании, на которых рассматривается внесенный законопроект. К запрещающим нормам относятся

---

<sup>42</sup> Байтин М.И., Яковенко О.В. Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал российского права. 2000. №8. С. 97; Рязанцев И.Н. Парламентские процедуры в Российской Федерации: вопросы теории и практики. Автореферат дисс... к.ю.н. М., 2005. С. 12-13; Яковенко О.В. Правовая процедура. Автореферат дисс... к.ю.н. Саратов, 1999.

требования Конституции Российской Федерации (ч. 6 ст. 117), не позволяющие Государственной Думе выражать недоверие Правительству Российской Федерации, а Председателю Правительства Российской Федерации ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации в течение года после назначения его Председателем в соответствии с ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации.

Санкциями процессуальных норм парламентских процедур являются отдельные предписания Конституции РФ и регламентов палат Федерального Собрания РФ, обеспечивающие исполнение соответствующих юридических процедур посредством восстановления нарушенного права (отмена правового акта, признание недействительными юридических действий, оставление без движения, возврат инициатору правовой инициативы проекта правового акта, внесенного на рассмотрение парламента или его палаты)<sup>43</sup>. Например, в соответствии с п. «а» ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации в том числе федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Совета Федерации и Государственной Думы, а, в соответствии с ч. 6 указанной статьи, акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлениях от 20 июля 1999 года № 12-П, от 5 июля 2001 года № 11-П и от 23 апреля 2004 года № 8-П, проверка конституционности принятых парламентом решений (в том числе законов) может осуществляться на предмет соответствия установленному Конституцией Российской Федерации и регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации порядку принятия указанных решений. Иного рода санкцией является возврат законопроекта его инициатору в случае нарушения порядка реализации права законодательной инициативы по составу представленных документов на рассмотрение Государственной Думы. Так,

---

<sup>43</sup> Донцова К.Б. Понятие процессуальных норм в общей теории права: к продолжению дискуссии // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6 (119). С. 90.

например, в соответствии с ч. 3.1 ст. 107 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, если, по мнению профильного комитета Государственной Думы, законопроект не соответствует требованиям ст. 104 Конституции Российской Федерации, ст. 105 Регламента Государственной Думы, то такой законопроект подлежит возврату субъекту права законодательной инициативы и с момента принятия соответствующего решения профильного комитета не считается внесенным в Государственную Думу.

Во-вторых, по цели правового воздействия юридические процедуры направлены на реализацию основной, материальной, нормы права<sup>44</sup>. Иными словами, процессуальные нормы призваны обеспечить соблюдение прав, законных интересов государства, граждан и участников тех общественных отношений, реализация которых осуществляется через парламент.

Так, в соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации, к ведению Государственной Думы относится решение вопроса о доверии Правительству. Порядок реализации этой нормы установлен частями 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ, главой 18 Регламента Государственной Думы с ограничением, установленным ч. 6 ст. 117 Конституции РФ. В соответствии с п. 2 ст. 149 Регламента Государственной Думы, для реализации нормы, установленной п. «б» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ, группа численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы вправе внести мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству Российской Федерации по истечении года с момента назначения Председателя Правительства Российской Федерации в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации. В соответствии с ч. 3 ст. 149 Регламента Государственной Думы, указанное предложение вносится в Совет Государственной Думы в письменной форме с приложением проекта постановления Государственной Думы и списка депутатов-инициаторов данного предложения. Государственная Дума обязана рассмотреть

---

<sup>44</sup> Солдатова О.Е. Юридический процесс как категория общей теории права // Известия Алтайского государственного университета. 2014. № 2/2 (74). С. 153. Тарасова А.Г. Юридическая процедура как средство обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5 Юриспруденция. 2011. № 2(15). С. 262.

данный вопрос на ближайшем пленарном заседании по истечении 7 дней со дня внесения соответствующего предложения.

В-третьих, по адресату правового воздействия юридические процедуры регулируют деятельность компетентных органов публичного управления и должностных лиц<sup>45</sup>. По вопросам, отнесенным в соответствии со ст. 102, 103 и иными положениями Конституции Российской Федерации, к ведению палат Федерального Собрания, Совет Федерации и Государственная Дума уполномочены принимать самостоятельные решения, что отражает компетенцию обеих палат в этом вопросе. Порядок реализации полномочий Совета Федерации и Государственной Думы, закрепленный в соответствующих процедурно-процессуальных нормах, отражает те юридические процедуры, которые позволяют реализовать компетенцию соответствующей палаты российского парламента.

В-четвертых, по содержанию юридические процедуры обеспечивают порядок совершения юридически значимых действий, направленных на достижение юридически значимого результата<sup>46</sup>. Под *порядком* с точки зрения семантики мы понимаем в данном случае *правило, по которому совершается что-либо*<sup>47</sup>. Юридически значимым действие признается в случае, когда его последствия, в соответствии с законодательством, влекут за собой возникновение прав или обязанностей третьих лиц.

Однако не всякая парламентская деятельность является юридически значимой. Так, например институт *лоббизма*, под которым понимаем деятельность граждан, а также их объединений по установлению контактов с должностными лицами и депутатами органов законодательной власти с целью оказания влияния от имени и в интересах конкретных клиентов на разработку, принятие и осуществление указанными органами законодательных актов, политических

---

<sup>45</sup> Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М.: Норма, 2004. С. 41-42; Серков П.П. К вопросу о современном понимании юридического процесса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. №8. С. 96.

<sup>46</sup> Панова И.В. Юридический процесс. Саратов: Светопись, 1998. С. 23; Ланг П.П. Юридический процесс и юридическая деятельность, проблемы соотношения: общетеоретический аспект // Актуальные проблемы правоведения. 2019. № 1(61). С. 17.

<sup>47</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.И. Толковый словарь русского языка. М., 2006.

решений, подзаконных нормативных актов, административных решений<sup>48</sup>. Единичные примеры закрепления на законодательном уровне порядка осуществления лоббистской деятельности дает региональное законодательство. Так, общие правила, установленные Законом Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края»<sup>49</sup>, заключаются в осуществлении лоббистской деятельности граждан и хозяйствующих субъектов через общественные объединения, представители которых аккредитуются при Законодательном Собрании Краснодарского края. К правам лоббистов отнесена возможность присутствовать на заседаниях с целью наблюдения за принятием правовых актов, знакомиться с проектами правовых актов, внесенных на рассмотрение Законодательного Собрания. Также в ст. 43 указанного закона урегулированы запреты, связанные с лоббистской деятельностью. Так, например, лоббисты не вправе привлекать на договорной основе для разработки правовых актов организации, учредителями (соучредителями) которых выступают депутаты Законодательного Собрания, заказывать платные услуги у депутатов Законодательного Собрания и государственных гражданских служащих и так далее. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа «О правотворчестве»<sup>50</sup> содержит лишь одну статью, отражающую ограничения, связанные с лоббистской деятельностью. И хотя, по сути действия лоббистов направлены на принятие, изменение, либо отклонение того или иного правового акта парламента, в юридическом смысле указанная деятельность не порождает прав и обязанностей парламента и должностных лиц. В этой связи можно согласиться с предложением В.А. Шеховцова и А.Д. Яворского, отмечающих, что регулирование лоббистской деятельности должно

---

<sup>48</sup> Шеховцов В.А. Развитие российского парламентаризма. Владивосток: Дальнаука, 2002. С. 264-267; Модельный закон «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти». Принят на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 22-16 от 15 ноября 2003 года) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, № 33, 2004.

<sup>49</sup> Закон Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» от 06.06.1995 № 7-КЗ // Кубанские новости, № 98, 21.06.1995.

<sup>50</sup> Закон Ямало-Ненецкого автономного округа «О правотворчестве» от 06.04.2006 № 12-ЗАО // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, № 3, март, 2006.

сопровождаться в первую очередь не ограничениями и запретами, а регистрацией и регулярной отчетностью субъектов лоббистской деятельности посредством направления в специализированные органы сведений о клиенте, цели лоббистской деятельности, срока ее осуществления и предполагаемых финансовых расходах, подобно странам, где лоббистская деятельность выведена из тени посредством добровольной или обязательной регистрации в соответствующих реестрах субъектов лоббистской деятельности<sup>51</sup>.

В-пятых, по форме реализации завершающей стадией юридической процедуры является принятие правового акта<sup>52</sup>. Результат любой парламентской процедуры, направленной на решение вопроса, отнесенного к ведению одной из палат Федерального Собрания Российской Федерации либо ее органов, оформляется соответствующим правовым актом. Это может быть постановление Совета Федерации или постановление Государственной Думы. В тех случаях, когда оформление воли (решения) соответствующего органа не предусматривает принятие правового акта в классической форме (решение, приказ, постановление, резолюция, договор и так далее), формой закрепления этой воли применительно к коллегиальному органу становится протокол, который, отражает принятое компетентным органом решение. Поэтому применительно к парламентским процедурам дополнительной формой правового акта вполне можно назвать и протокол Совета палаты Совета Федерации, протокол Совета Государственной Думы, протокол заседания Комитета (комиссии) Совета Федерации, протокол заседания Комитета (комиссии) Государственной Думы, в тех случаях, когда они содержат решение, направленное на реализацию процедурно-процессуальных норм (вынесение на рассмотрение соответствующего органа, включение в повестку дня, возврат законопроекта инициатору и так далее).

---

<sup>51</sup> Шеховцов В.А., Яворский А.Д. Правовое регулирование лоббистской деятельности в России и странах Азиатско-Тихоокеанского региона // Конституционное и муниципальное право. 2018. №8. С. 37.

<sup>52</sup> Ваньков А.В., Таскаев Н.Н. Юридический процесс: понятие и сущность // Совершенствование законодательства в сфере защиты прав человека и гражданина: проблемы и перспективы / отв.ред. Е.М. Якимова. Иркутск, 2013. С. 41.

Из всего вышеизложенного следует, что деятельность парламента осуществляется *юридическими процедурами*, которые именуется *парламентскими процедурами*.

Следует дать формальное определение парламентских процедур как *формы принятия парламентом юридически значимых решений*. В науке конституционного права уже встречаются отдельные подходы к определению парламентских процедур. Работ, комплексно исследовавших парламентские процедуры в настоящее время в России, крайне мало, и единства в понимании процедурно-процессуальных норм в деятельности парламента пока нет.

Так, О.Н. Булаков и О.В. Кленкина под парламентскими процедурами понимают нормы, регулирующие созыв и роспуск парламента (его палат), порядок формирования и принятия решений полномочных органов парламента (его палат), права и обязанности субъектов, участвующих в работе парламента (его палат, полномочных органов парламента), на основании которых парламента (его палаты, полномочные органы парламента, должностные лица парламента) реализуют свои полномочия, осуществляют права и исполняют обязанности<sup>53</sup>. Стоит отметить, что вопросы созыва и роспуска парламента в России, как и во многих странах, не относятся к собственно парламентским процедурам, а входят в полномочия главы государства или исполнительной власти, поэтому в полной мере отнесение их к парламентским процедурам было бы некорректным. Однако нельзя не отметить, что в ряде стран имеются исключения из данного правила в случаях, когда в законодательстве предусмотрены полномочия компетентных органов и должностных лиц парламента по созыву парламента (палаты парламента). Так, в полномочия постоянной делегации Генеральных кортесов Испании входит созыв Генеральных кортесов Испании (ч. 2 ст. 73 Конституции Испании)<sup>54</sup>, а в полномочия президента Бундесрата Германии (п. 2 ст. 52 Основного закона ФРГ),

---

<sup>53</sup> Булаков О.В. Современный парламента: теория, мировой опыт, российская практика. М., 2005. С. 220-222; Кленкина О.В. Парламентские процедуры в Российской Федерации. Автореферат дисс... к.ю.н. Саратов, 2004. С. 6.

<sup>54</sup> La Constitución española de 1978 // Boletín Oficial del Estado (núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).



президента Бундестага Германии (п. 3 ст. 39 Основного закона ФРГ)<sup>55</sup>, главы Палаты депутатов и главы Сената Италии (ст. 62 Конституции Италии)<sup>56</sup> входит созыв соответствующих палат парламента. Вопросы самороспуска также предусмотрены в ряде стран в полномочиях парламентов, таких, например, как Кнессет Израиля (ст. 34 Основного закона Израиля «О Кнессете»)<sup>57</sup>, Сейм и Сенат Польши (Ч. 3 СТ. 98 Конституции Польши)<sup>58</sup> или палаты Хорватского Сабора (ст. 77 Конституции Хорватии)<sup>59</sup>.

Краткое и точное определение парламентских процедур сформулировали Т.Я. Хабриева, И.М. Степанов, И.Н. Рязанцев и Е.А. Игнатов, которые предложили понимать под ними *нормативно установленные порядок, формы и методы реализации парламентом его конституционных полномочий*<sup>60</sup>. Стоит отметить, что согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционные полномочия парламента могут следовать как напрямую из Конституции Российской Федерации, так и опосредовано, через принятые в соответствии с Конституцией РФ законы и иные правовые акты<sup>61</sup>.

На основе сложившихся подходов и с учетом понимания правового характера юридической процедуры предложим собственное определение парламентской процедуры. Под парламентской процедурой понимается как *урегулированный*

<sup>55</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. mai 1949 // Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1

<sup>56</sup> The Constitution of the Italian Republic. Enacted by the Constituent Assembly on 22 December 1947 // *Gazzetta Ufficiale* il 27 Dicembre 1947, № 298.

<sup>57</sup> הכנסת: חוק-יסוד // URL:// <http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Documents/yesod4.pdf> (дата обращения: 18.01.2022).

<sup>58</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483

<sup>59</sup> Ustav Republike Hrvatske. Donio ga je Hrvatski sabor 22. prosinca 1990 // "Narodne novine" broj 56/90.

<sup>60</sup> Рязанцев И.Н. Парламентские процедуры в Российской Федерации: вопросы теории и практики. Автореферат дисс... к.ю.н. М., 2005. С. 12-13; Игнатов Е.А. Парламентские процедуры в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовой аспект). Автореферат дисс... к.ю.н. М., 2002. С.7-12; Парламентское право России / Хабриева Т.Я., Степанов И.М. М., 1999.

<sup>61</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // СЗ РФ, 25.02.2013, № 8, ст. 868.

*процедурно-процессуальными нормами конституционного права порядок принятия парламентом решений, обеспечивающий правовыми методами гарантии соблюдения фундаментальных принципов конституционного права, к числу которых в первую очередь относятся плюрализм мнений и уважение прав всех членов общества, интересы которых представляют члены парламента, избранные посредством демократических выборов.*

## **§2. Цель и задачи парламентских процедур**

Изучение цели правового регулирования, а применительно к нашей работе цели той или иной парламентской процедуры имеет значение для определения правомерности и разумности<sup>62</sup> выбранного способа реализации парламентского полномочия. В случае, когда во главу угла ставится порочная цель, то и парламентская процедура не будет достигать конституционных ценностей, что, более того, будет свидетельствовать о нарушении базовых принципов Конституции.

В научной литературе, как, впрочем, и в парламентской и судебной практике, нет единого мнения о предназначении парламентских процедур<sup>63</sup>. Уяснение цели парламентских процедур имеет значение в том смысле, что нельзя надлежащим образом применить абстрактную норму без уяснения цели, ради которой она существует<sup>64</sup>. Одни авторы считают, что парламентские процедуры призваны обеспечить эффективное принятие решений, избежать обструкций со стороны меньшинства, не имеющего возможности повлиять на принятие окончательного решения. Другие утверждают, что парламентская процедура призвана обеспечить

---

<sup>62</sup> Белов С.А. Разумность и рациональность в конституционном праве // Российский юридический журнал. 2017. № 4 (115). С. 13.

<sup>63</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Парламент и правотворчество: современное осмысление роли парламентских процедур и законов в трансформируемом обществе // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2020. № 1. С. 5–18.

<sup>64</sup> Должиков А.В. Толкование конституционных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 4 (113). С. 147.

учет наибольшего количества мнений от представителей различных кругов общества, гарантию реализации права политического меньшинства на участие в выработке государственно-властных решений. Третьи полагают, что соблюдение процедуры, пусть даже она и носит церемониальный характер, является гарантией реализации принципа верховенства права, что обеспечивает легитимность принимаемых законов и решений. Все из вышеперечисленного имеет под собой определенные основания, и потому должно учитываться при выработке процедурно-процессуальных норм, регулирующих парламентскую деятельность.

Функцией и предназначением парламентских процедур является обеспечение эффективности принятия парламентом своих решений, что находит свое подтверждение в судебной практике. К такому пониманию парламентских процедур Конституционный Суд Российской Федерации пришел при рассмотрении вопроса о проверке конституционности Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"» (далее – ФЗ №65) по порядку принятия. Так, группа депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, обратившись в Конституционный Суд с заявлением о проверке конституционности ФЗ №65 указала, что «была нарушена процедура рассмотрения законопроекта Государственной Думой. Это было выражено в том, что в ходе обсуждения поправок к законопроекту во втором чтении продолжительность гарантированного депутатам Государственной Думы – авторам поправок трехминутного выступления по каждой поправке в целях ее обоснования дважды сокращалась (сначала до одной минуты, затем до тридцати секунд). В третьем чтении законопроект был принят без представления депутатам его окончательного текста вопреки тому, что принятие закона в целом в один день с принятием законопроекта во втором чтении допускается только при наличии его окончательного текста. В результате существенного сокращения сроков внесения законопроекта на рассмотрение Государственной Думы и представления поправок к нему после его принятия в первом чтении (вкуче с нарушениями иных

установленных сроков) вся законодательная процедура в Государственной Думе заняла 26 дней вместо минимально положенных 112 дней».

По результатам рассмотрения запроса Конституционный Суд в мотивировочной части своего решения указал, что признание Российской Федерации в ее Конституции демократическим и правовым государством с республиканской формой правления, основанным на разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную, означает в том числе обязанность Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации при реализации своих законодательных полномочий руководствоваться установленным Конституцией Российской Федерации порядком принятия федеральных законов. Причем это относится не только к положениям, прямо закрепленным в ст. 104-108 Конституции, но и к вытекающим из них норм, закрепленным в иных нормативных правовых актах – законах и регламенте Государственной Думы. Нарушение Государственной Думой процессуальных правил при принятии закона влечет за собой искажение воли депутатов, то есть подлинного народного представительства, и, как следствие, воли многонационального народа Российской Федерации, наделившего депутатов полномочиями рассматривать и принимать законы Российской Федерации. Однако Конституционный Суд указывает, что при рассмотрении дел о соответствии федеральных законов Конституции Российской Федерации по порядку принятия следует принимать во внимание правовые позиции Конституционного Суда РФ, выраженные в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 1999 года № 12-П, от 5 июля 2001 года № 11-П и от 23 апреля 2004 года № 8-П. По этому поводу свою позицию Конституционный Суд высказывает следующим образом: «для оценки федерального закона на предмет соответствия Конституции Российской Федерации по порядку принятия принципиальное значение имеет нарушение тех процедурных правил, которые оказывают определяющее влияние на принятие решения, т.е. основаны непосредственно на предписаниях ее статей 104-108, либо закрепляют такие существенные условия порядка принятия федеральных законов, без соблюдения которых невозможно с

достоверностью установить, отражает ли принятое решение действительную волю законодателя». Вместе с тем Конституционный Суд указал, что «отступления от некоторых из указанных требований Регламента Государственной Думы при принятии рассматриваемого Федерального закона имели место. Однако, оценивая их, необходимо учитывать, что в современной парламентской деятельности нередки ситуации, когда депутаты, находящиеся в оппозиции, пытаются затянуть принятие закона, против которого они возражают, а парламентское большинство, соответственно, стремится ускорить прохождение законопроекта. Это актуализирует потребность в регламентных нормах, обеспечивающих возможность адекватного противодействия попыткам искусственного блокирования законодательного процесса и одновременно гарантирующих разумные сроки рассмотрения и принятия законов с тем, чтобы воля парламентского большинства, презюмируемая как воля народа, могла быть реализована с помощью имеющихся в его арсенале правовых средств». В резолютивной части постановления Конституционный Суд указал, что незначительный отход от регламентных процедур, имевший место при рассмотрении данного федерального закона, не мог повлиять на волеизъявление законодателя, а потому правовая определенность по порядку принятия не была искажена, и, следовательно, данный закон не может быть признан неконституционным по порядку принятия<sup>65</sup>. Фактически в таком виде реализуется социально-политический аспект парламентской деятельности, заключающийся в выявлении и реализации в решениях парламента социальных интересов<sup>66</sup>.

Второй довод находит свое отражение в трудах Аристотеля, который отмечал, что демократический строй лишь тогда справедлив, когда большинство

---

<sup>65</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // СЗ РФ, 25.02.2013, № 8, ст. 868.

<sup>66</sup> Гаджимагомедов Г.А., Ивлиев Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности. М.: Норма, 2008. С. 15.

правит не в интересах большинства, а в интересах всех<sup>67</sup>. И, наконец, Российская Федерация провозглашена в ч. 1 ст. 1 Конституции демократическим правовым государством с республиканской формой правления. Демократический характер государства предусматривает высокий авторитет представительных органов власти, что, по сути, налагает на государство обязательство учета мнения широких слоев населения, представленных в том числе и оппозиционными силами, а также создает потребность анализа альтернативных точек зрения на рассматриваемые парламентом законопроекты. Как отмечает Европейский Суд по правам человека, задачей парламента является преодоление конфликтного потенциала *всего* общества посредством демократических правовых процедур<sup>68</sup>, что особенно важно для поддержания хрупкого баланса молодой российской демократической конструкции, о чем замечал Е.М. Примаков<sup>69</sup>. В ряде зарубежных стран (Франция, Португалия, Чехия и др.) на конституционном уровне закреплён принцип уважения и защиты прав и мнения парламентской оппозиции<sup>70</sup>. Представляется, что при широком толковании Конституции Российской Федерации, которая в статьях 3, 13 и 29 указывает на необходимость соблюдения властью принципов гласности, народовластия, плюрализма, можно с опорой на указанные нормы прямо закрепить в регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации особые гарантии соблюдения прав оппозиции и меры по их защите. Кроме того, в соответствии со ст. 94 Конституции Российской Федерации, российский парламент является не только единственным законодательным, но и единственным *представительным органом* федеральной государственной власти Российской Федерации. Однако представительная функция парламента

---

<sup>67</sup> Аристотель. Сочинения: В 4-х т. Т. 4 / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А. И. Доватура. М.: Мысль, 1983. С. 457.

<sup>68</sup> Постановление ЕСПЧ от 25 мая 1998 года по делу «Социалистическая партия и другие против Турции»

<sup>69</sup> Примаков Е.М. Россия в современном мире. Прошлое, настоящее, будущее. М.: Центрполиграф, 2018. С. 314.

<sup>70</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Власть оппозиции: парламентские процедуры на службе демократии (в контексте усиления роли парламента и политических партий в связи с поправками к Конституции Российской Федерации) // Конституционное и муниципальное право. 2020. №10. С. 54-60.

Российской Федерации уже более десяти лет отходит на второй план. Именно свойство представительности предопределяет законодательную и контрольную функции российского парламента в системе разделения властей. Как уже указывалось выше, оппозиция от недостатка возможности донести позицию своего избирателя до парламентского большинства, что исключает известный консенсус общества при формировании итогового текста законопроекта, вынуждена прибегать к различным мерам: от правовой защиты, включая обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, до неправовых методов (вплоть до обструкции). А ведь обструкция со стороны оппозиции, отказ парламентского большинства учитывать мнение оппозиционных сил напрямую влияют на легитимность принимаемых парламентом решений в глазах граждан.

В соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ, российскому парламенту предоставлены достаточно широкие полномочия, среди которых – утверждение основного состава Правительства Российской Федерации (ранее – только согласование кандидатуры Председателя Правительства), контроль за деятельностью Правительства, возможность принятия решений об «импичменте» руководителей и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, а также судей кассационных и апелляционных судов (ранее схожий порядок действовал только в отношении судей Конституционного Суда, а в отношении руководителей Конституционного Суда только по представлению самого Суда). Это возлагает на парламент – высший законодательный (представительный) орган государственной власти Российской Федерации – обязанности по обеспечению прав оппозиции, в число функций которой входят выработка альтернативной (правительству и парламентскому большинству) политики, контроль за деятельностью правительства, готовность принять власть в свои руки и интеграция точек зрения немногочисленных слоев населения в государственно-правовой процесс.

Зарубежный опыт подсказывает несколько моделей построения взаимодействия парламентского большинства и парламентской оппозиции<sup>71</sup>. Первая из них основывается на проверенной временем модели Макса Вебера, заключающейся в предоставлении парламентской оппозиции, имеющей мало шансов на проведение собственной политики, широкого права на инициирование контрольных мероприятий в отношении правительства<sup>72</sup>. В соответствии с положениями второй, более современной модели, сформулированной Джейсом Фишкиным, предлагаются новые требования к модели политического устройства парламента, которые предполагают наличие таких элементов как демократическое участие, равенство и дискуссия<sup>73</sup>. Собственно, таких моделей три: предоставление парламентской оппозиции реального контроля за правительством, заключающегося в закреплении на конституционном уровне права парламентского меньшинства на интерпелляцию и права инициировать проведение парламентских расследований, решение о чем обязательно должно быть принято парламентом при получении запроса о проведении такого расследования от необходимого минимума депутатов. Такие нормы, например, закреплены в законодательстве ФРГ. В частности, в соответствии с §100-103 Регламента Бундестага ФРГ<sup>74</sup>, фракция или депутатская группа, включающая не менее пяти процентов от общей численности депутатов Бундестага, вправе обратиться к федеральному правительству с общим запросом, ответ на который должен быть предоставлен Федеральным канцлером или министром на пленарном заседании Бундестага. В соответствии со ст. 44 Основного закона Германии<sup>75</sup>, Бундестаг вправе, а по предложению ¼ депутатов,

---

<sup>71</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Власть оппозиции: парламентские процедуры на службе демократии (в контексте усиления роли парламента и политических партий в связи с поправками к Конституции Российской Федерации) // Конституционное и муниципальное право. 2020. №10. С. 54-60.

<sup>72</sup> Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 148.

<sup>73</sup> Володенков С.В., Зверев А.Л., Кузнецов И.И., Сетов Н.Р., Телин К.О. Будущее представительной демократии и парламентских учреждений в России и современном мире // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2013 №1. С. 32.

<sup>74</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. März 2020 // Bundesgesetzbuch Band I. I S. 764.

<sup>75</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. mai 1949 // Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1



обязан учредить парламентский комитет по расследованию, куда входят представители парламентских фракций (групп) пропорционально их численности. Порядок назначения руководства комиссии по расследованию и ее состава в законодательстве различных стран также детально регламентирован с целью обеспечения прав парламентской оппозиции. Так, например, в соответствии с законодательством Великобритании, комиссию по парламентскому расследованию в обязательном порядке возглавляет член Парламента, представляющий официальную оппозицию Её Величества<sup>76</sup>. В Грузии, в соответствии с ч. 2 ст. 42 Конституции, установлено, что представительство парламентской оппозиции в парламентской следственной комиссии не может быть меньше половины от ее состава<sup>77</sup>.

Третий вывод о предназначении парламентских процедур базируется на принципах, обеспечивающих демократическое волеизъявление и формальную определенность. Ш.Л. Монтескье отмечал: «необходимо, чтобы дела [в государстве] шли не слишком скорым и не слишком замедленным шагом»<sup>78</sup>, что предусматривает постатейный и тщательный разбор каждой инициативы, однако исключая возможность обструкции со стороны несогласного меньшинства. В частности, законодательство Чехии содержит право парламентского меньшинства численностью не менее 1/5 от общего состава парламента Чехии выступать на пленарном заседании парламента с альтернативной позицией по любому рассматриваемому законопроекту, если таковая имеется<sup>79</sup>. Законодательство Канады предусматривает право каждого депутата включать частные законопроекты в повестку дня Палаты Общин Парламента Канады в порядке старшинства членов Палаты, определенном жеребьевкой на первом заседании (пп.

---

<sup>76</sup> Грызлов Б.В. Специализированные органы парламента: сравнительный анализ: Политэкс. 2009. Том 5. № 1. С. 27-28.

<sup>77</sup> Конституция Грузии. Принята 24 августа 1995 г. (в ред. 29 июня 2020 г.) // Законодательный вестник Грузии ([www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge)), 19.10.2017, регистрационный код: 010010000.01.001.016012, 02.04.2018, регистрационный код: 010010000.01.001.016014, 29.06.2020, регистрационный код: 010010000.01.001.016015.

<sup>78</sup> Монтескье Ш.Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999. С. 19.

<sup>79</sup> Лазарева М.Н. Парламентские процедуры в Чехии и России: сравнительный анализ // Журнал российского права. 2008. № 11. С. 109.

I п. «а» ч. 1 ст. 87 Правил процедуры Палаты Общин<sup>80</sup>). В соответствии с ч. 6 ст. 30 Правил Процедуры Палаты Общин, такие дела подлежат рассмотрению в порядке старшинства членов Палаты по средам, четвергам и пятницам во второй половине дня пленарного заседания. Схожие нормы содержатся и в ст. 48 Конституции Франции<sup>81</sup>, устанавливающей право оппозиционных партий, представленных в Национальном Собрании, раз в месяц самостоятельно формировать повестку дня Национального Собрания.

Требование обязательности соблюдения парламентских процедур соотносится с выводами В.С. Нерсеянца, предлагающего считать законы правовыми только в том случае, когда они приняты при условии соблюдения формального равенства, свободы и справедливости<sup>82</sup>. Речь идет о том, что соблюдение процедур, даже носящих церемониальный и ритуальный характер, направлено на конституирование истинно правового решения. Фактически государство только тогда можно считать правовым, когда любое государственно-властное решение принято с соблюдением процедурных норм, установленных для принятия таких решений. Сказанное находит свое подтверждение в трудах Луция Аннея Сенеки, отмечавшего, что общим благом является соблюдение законов, принятых на основе *общего* согласия с соблюдением демократических принципов<sup>83</sup>. Сама суть парламентаризма заключается в такой организации органов государственной власти, основанной на ее разделении, при которой парламент занимает важнейшее или привилегированное положение, при том что верховенство права должно обеспечивать работоспособность этой конституционной доктрины<sup>84</sup>. Да и соблюдение процедур, носящих исключительно

---

<sup>80</sup> Standing Orders of the House of Commons. Consolidated version as of April 20, 2020. [URL: www.ourcommons.ca/About/StandingOrders/Index-e.htm](http://www.ourcommons.ca/About/StandingOrders/Index-e.htm) (assessed: 22.12.2020).

<sup>81</sup> Constitution de la Republique Française du 4 octobre 1958 // Journal officiel du 5 octobre 1958. p.9151.

<sup>82</sup> Нерсеянц В.С. Право как необходимая форма равенства, свободы и справедливости // Социологические исследования. 2001. № 10. С. 9.

<sup>83</sup> Луций Анней Сенека. О блаженной жизни // Правовая мысль: Антология / Автор-составитель В.П. Малахов. – М.: Академический проспект; Екатеринбург: Деловая книга, 2003. С.113-114.

<sup>84</sup> Антропова Е. А. Конституционно-правовой статус парламента в системе государственной власти (на примере Парламента Японии). Автореферат дисс... к.ю.н. М., 2006. С. 12-13.

ритуальный характер, в деятельности парламента также не лишено смысла. Например, в Парламенте Великобритании существует традиция, согласно которой Черный Жезл<sup>85</sup> трижды вызывает членов Палаты Общин в Палату Лордов для выслушивания Тронной речи Короны, где Общины дважды отказываются покидать свой зал, и соглашаются лишь на третий. Эта традиция подчеркивает независимость и самостоятельность Палаты Общин в решении процедурных вопросов, касающихся членов Палаты. Как отмечал психолог Гюстав Лебон, церемониал в действиях органов публичной власти обретает такое же значение в глазах смотрящего, как судейская мантия или парик, военный или гражданский мундир возвышают облеченного властью человека над обычным бюргером<sup>86</sup>. Кроме того, как отмечают С.Д. Князев и К.В. Арановский, в правовом государстве решения, затрагивающие права, свободы и публичные финансы, не могут приниматься без соблюдения соответствующей парламентской процедуры, что представляется столь же важным, как и состязательный процесс в суде<sup>87</sup>.

На основании вышеизложенного заключаем, что целью парламентских процедур является обеспечение демократических правовых гарантий деятельности всех участников парламентских общественных отношений, урегулированных парламентскими процедурами. Важнейшей задачей совершенствования отечественной парламентской процедуры должен стать механизм действенных гарантий политической оппозиции, которая может обладать следующими правами: право законодательной инициативы, право на выражение мнения по принимаемым парламентом решениям, собственное право на интерпелляцию и депутатский запрос, право на проведение или право на инициирование проведения парламентского расследования и право на инициирование вотума недоверия правительству. Неслучайно Парламентская Ассамблея Совета Европы в своей резолюции № 1601 от 23 января 2008 года указала что предоставление парламентской оппозиции легального статуса и наделение ее определёнными

---

<sup>85</sup> Высокопоставленный чиновник Палаты Лордов, отвечающий за встречу Короля.

<sup>86</sup> Лебон Г. Психология народов и масс. СПб, 1995. С. 142.

<sup>87</sup> Арановский К.В., Князев С.Д. Процедурная сторона правовой государственности в замечаниях с уклоном в антропологию // Правоприменение. 2018. Вып. 2. № 1. С. 8.

правами напрямую способствует эффективности представительной демократии и поддержанию плюралистической демократии, обеспечивая доверие граждан избираемым политическим институтам<sup>88</sup>. Из перечисленного парламентская оппозиция в России обладает правом законодательной инициативы, правом на выражение мнения по принимаемым парламентом решениям, интерпелляцией, депутатским запросом и правом на инициирование вотума недоверия правительству. Существенное ограничение прав оппозиции, равно как и упор принимаемых парламентом решений только на наличие кворума и голосование большинства, как преимущественно сложилось в российской практике, возлагает ответственность за принимаемые в парламенте решения только и исключительно на парламентское большинство, то есть на партию, находящуюся у власти, что в конечном итоге при принятии важных для общества реформ сопровождается не столько парламентскими разногласиями, сколько уличными протестами оппозиции, то есть по факту внепарламентским спекулированием на общественном мнении, что и произошло в России в 2018 году после резонансной реформы пенсионного возраста. Однако по-настоящему действенный механизм инициирования парламентского расследования у парламентской оппозиции в России отсутствует<sup>89</sup>. В конечном итоге мы видим, что в законодательстве России сегодня возобладала точка зрения И. Бентама, который отмечал: с учётом того, что достичь единодушного согласия в парламенте практически невозможно, приходится довольствоваться мнением большинства<sup>90</sup>. Принимая во внимание то, что демократия основана на власти большинства, нельзя не видеть, что все же подлинные демократические ценности основаны на уважении и единстве интересов всего общества, независимо от политических убеждений его членов. Особенно это важно с учетом того, что российские реалии позволяют при

---

<sup>88</sup> Резолюция № 1601 (2008) «Процедурные рекомендации относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте». Парламентская Ассамблея Совета Европы [Electronic resource]. URL: [coe.int/T/r/Parliamentary\\_Assembly/\[Russian\\_documents\]/\[2008\]/\[Jan2008\]/Res1601\\_rus.asp](http://coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2008]/[Jan2008]/Res1601_rus.asp) (дата обращения: 07.04.2020).

<sup>89</sup> Парламентское право Российской Федерации / отв. ред. А.Н. Кокотов. М., 2020. С. 52.

<sup>90</sup> Бентам И. Тактика законодательных собраний. URL: [http://www.sotsium.ru/books/37/38/bentham\\_parliament.html](http://www.sotsium.ru/books/37/38/bentham_parliament.html) (Дата обращения: 30.03.2014 г.).

определённых усилиях свести на нет любые положительные ожидания от норм Конституции. Предоставление парламентской оппозиции, имеющей слабые шансы влияния на принимаемые в парламенте решения, права на инициирование парламентских расследований давало бы оппозиции достаточное оружие против правящего большинства, что отмечал ещё М. Вебер<sup>91</sup>.

Отсюда заключаем: парламентской оппозиции должна быть предоставлена возможность достойно выражать свою точку зрения, быть услышанной, что позволяет обеспечить подлинно плюралистическую демократию, поскольку оппозиция так или иначе является национальным достоянием и призвана обеспечить соблюдение интересов всего общества, независимо от того сколь малую численность избирателей она представляет.

Другими задачами парламентских процедур видится обеспечение независимости парламента, легитимности принимаемых им решений, а равно и ограничение самоуправства парламента, который в противном случае мог бы захватить и уничтожить любую другую власть в стране<sup>92</sup>, чем фактически и воспользовались инициаторы «цветных революций» на постсоветском пространстве, особенно в Украине в 2014 году, когда посредством парламента был отстранены легитимный глава государства и легитимное правительство. Из этого исходил и председатель Государственной Думы VI созыва С.Е. Нарышкин, указавший, в частности, что события на Украине показывают, насколько важны легитимность и законодательные процедуры для обеспечения подлинного и свободного диалога в обществе<sup>93</sup>. Поэтому создание правовых инструментов реального влияния парламентской оппозиции на государственно-правовой процесс позволит предотвратить узурпацию власти той или иной политической силой – будь то парламентское большинство или правительство.

---

<sup>91</sup> Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 148.

<sup>92</sup> Монтескьё Ш.Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999. С. 397.

<sup>93</sup> Нарышкин: события в Украине показывают важность диалога в обществе. URL: [rian.com.ua/CIS\\_news/20140304/340450162.html](http://rian.com.ua/CIS_news/20140304/340450162.html) (цит. по: Клевцова Н.С. Легитимность закона и парламентские процедуры // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2014. № 4 (16). С. 98).

Легитимность парламентских процедур и независимость самого парламента должна обеспечиваться достаточными правами оппозиции на учет ее мнения посредством представительства в различных органах парламента. Конституционный Суд Российской Федерации при рассмотрении различных дел неоднократно отмечал, что формирование парламентских органов, определение персонального состава депутатов, работающих на профессиональной основе (для региональных парламентав) невозможно без учета мнения оппозиции и депутатов, избранных по мажоритарной системе, иное противоречило бы ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации<sup>94</sup>.

В этой связи отметим, что значение парламентских процедур для поддержания провозглашенных конституционным законодателем ценностей демократии, политического многообразия, многопартийности, реализации принципа разделения властей, основанного на уважении интересов всех слоев российского общества, представленных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации различными политическими силами, невозможно переоценить. Сама суть четкого следования парламентским процедурам, направленным на выработку решений, удовлетворяющих каждого члена общества, как уже было сказано выше, основана на уважении различных точек зрения при рассмотрении проектов законов<sup>95</sup>. Дальнейшее совершенствование демократических процессов в парламенте должно стать целью совершенствования процедур реализации конституционных полномочий Государственной Думы. Необходимо более четко регламентировать в Федеральном законе «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральном законе «О парламентском

---

<sup>94</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 октября 2010 года №19-П // Российская газета, 2010, 17 ноября, № 259 (5338); Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 года № 32-П // Российская газета, 2012, 31 декабря, № 303 (5976).

<sup>95</sup> Именно поэтому Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул в своем Заключении от 16 марта 2020 года № 1-З, что изменения в конституционном регулировании статуса и полномочий Совета Федерации и Государственной Думы согласуются с принципами народовластия, призванными отразить разные стороны народного представительства, что не дает оснований поставить под сомнение демократическую основу российского парламентаризма.

контроле», Федеральном законе «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации статус и права оппозиции таким образом, чтобы парламентская оппозиция могла в полной мере влиять на рассмотрение (не инициирование, а именно на рассмотрение) отдельных вопросов в рамках конституционных полномочий парламента<sup>96</sup>.

Так, по нашему мнению, для достижения конституционно-значимых интересов необходимо:

- предусмотреть возможность направления парламентских запросов (то есть запросов от имени Государственной Думы) по решению политической фракции в Государственной Думе;

- пересмотреть порядок принятия решения о начале процедуры парламентского расследования, установив, что решение о начале парламентского расследования принимается председателем Государственной Думы либо председателем Совета Федерации при поступлении надлежащим образом оформленной инициативы от депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации, составляющих, соответственно, 1/5 конституционной численности Государственной Думы или 1/5 списочного состава Совета Федерации;

- ввести ежегодно несколько дней для каждой политической фракции (депутатского объединения), в течение которых рассматриваются только инициированные ими вопросы, в том числе в порядке законодательной инициативы.

---

<sup>96</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Власть оппозиции: парламентские процедуры на службе демократии (в контексте усиления роли парламента и политических партий в связи с поправками к Конституции Российской Федерации) // Конституционное и муниципальное право. 2020. №10. С. 54-60.

### §3. Источники правового регулирования парламентских процедур

Источники правового регулирования парламентских процедур рассматриваются в юридической теории и практике как форма закрепления права<sup>97</sup>. В континентальной правовой доктрине традиционно выделяют четыре источника парламентских процедур: конституция (основной закон), законы, регламенты и иные акты парламента<sup>98</sup>. Это справедливо и для России. В странах обычного права можно выделить в качестве источников также правовую доктрину, обычаи (традиции), парламентский и судебный прецеденты<sup>99</sup>.

Ключевым источником парламентских процедур в большинстве стран мира выступает конституция (основной закон). Для полноценного становления парламентаризма и парламентского права необходимо создать механизмы для реальной работы ряда положений конституции, таких как верховенство права, федерализм, принцип разделения властей, превратив их из лозунгов в неукоснительно соблюдаемую реальность<sup>100</sup>.

Регламент является основным нормативно-правовым актом, принимаемым парламентом либо его палатой, не требующим одобрения или санкции иных органов власти, регулирующим на основании конституции внутреннюю организацию и порядок работы парламента<sup>101</sup>, однако, как справедливо отмечают Т.Я. Хабриева и О.Н. Булаков, регламент возлагает обязанности и на иные органы

---

<sup>97</sup> Рязанцев И.Н. Парламентские процедуры в Российской Федерации: вопросы теории и практики: Автореферат дисс. ... канд.юрид.наук. М., 2005. С. 12-13. Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права. М., 1940. С. 173; Бержель Жан Луи. Общая теория права. М., 2000. С. 97.

<sup>98</sup> Бударина С.В. Роль регламента в правовом регулировании парламентских процедур // Ученые записки Казанского государственного университета. 2007. Т.149. Кн.6. С. 117; Кленкина О.В. Некоторые формы закрепления парламентских процедур // Юридический аналитический журнал. 2002. №2(3). С. 36-43.

<sup>99</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Источники правового регулирования парламентских процедур // Законодательство. 2020. № 10. С. 45-50.

<sup>100</sup> Бородин В.В. Конституционный процесс: сравнительно-правовой анализ (на материалах Российской Федерации и зарубежных стран). Автореферат дисс... д.ю.н. СПб., 2000. С. 42.

<sup>101</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М. Норма-Инфра-М. 1998. С.25.



власти, учреждения и других лиц при взаимодействии с парламентом, если это затрагивает вопросы парламентских процедур<sup>102</sup>.

В советское время регламент Верховного Совета СССР и регламенты Верховных советов союзных республик принимались в форме законов, отсюда ряд правоведов рассматривали их в качестве подконституционных правовых актов, имеющих более высокую по сравнению с законами силу, или даже в качестве двойных законов, один из которых отражал форму, а другой – содержание<sup>103</sup>. При этом стоит заметить, что в некоторых странах регламенты парламента имеют силу закона (например, в Австрийской Республике и Швеции)<sup>104</sup>. Развивая предложения указанных выше авторов, О.В. Клёнкина и Е.А. Игнатов предлагают повысить статус регламентов палат российского парламента или нормативно закрепить регламент как самостоятельный источник права, иерархически находящийся под конституцией, но при этом – над федеральными конституционными законами<sup>105</sup>. В отечественной литературе также отмечается, что регламент закрепляет процессуальные нормы, развивает положения Конституции и выполняет охранительную функцию в системе разделения властей<sup>106</sup>.

В этой связи необходимым может стать и охранительный порядок внесения изменений в регламент, как, например, принятие его квалифицированным большинством голосов парламентариев. Такой порядок может обеспечить права и законные интересы парламентской оппозиции, предостеречь от необходимости

---

<sup>102</sup> Хабриева Т.Я., Степанов И.М. Парламентское право России. М.: Юристъ. 1999. С. 15.; Булаков О.Н. Регламентное регулирование статуса парламента (сравнительный анализ) // Российская юстиция. 2004. №1. С. 8.

<sup>103</sup> Гурев П.П., Лазарев Л.В. Регламент Верховного совета СССР. М., 1981. С. 27, Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982. С. 63.

<sup>104</sup> Игнатов Е.А. Парламентские процедуры в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовой аспект). Автореферат дисс... к.ю.н. М., 2002. С.13.

<sup>105</sup> Кленкина О.В. Некоторые формы закрепления парламентских процедур // Юридический аналитический журнал. 2002. №2(3). С. 23; Игнатов Е.А. Парламентские процедуры в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовой аспект). Автореферат дисс... к.ю.н. М., 2002. С.13.

<sup>106</sup> Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов. Конституционные основы, теория, практика. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1980. С. 121–122; Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М.: Изд. группа ИНФРА-М – КОДЕКС, 1996. С. 32.

применения оппозицией форм «итальянской забастовки» или иных способов злоупотребления своим правом с целью быть выслушанным путем затягивания парламентских процедур.

В целях реализации парламентских полномочий часто принимаются также и отдельные законы. Здесь стоит не согласиться с выводами О.В. Клёнкиной, автора диссертации «Парламентские процедуры в Российской Федерации», считающей, что в число источников правового регулирования парламентских процедур не может входить закон как вид нормативно-правового акта<sup>107</sup>. В России нормативная основа парламентских процедур давно уже перешагнула за два основополагающих для конституционно-правовой доктрины источника парламентского права – Конституции и регламента парламента (палаты парламента). Так, на сегодня приняты следующие нормативные акты: Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон «О парламентском контроле» и Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации». Отдельные процессуальные положения содержатся в ст. 26.2 Федерального закона «О политических партиях», в котором закрепляются права непарламентских партий участвовать не менее одного раза в год в пленарных заседаниях Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, пленарных заседаниях законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, а также определяется порядок реализации этого права. Процессуальные нормы также содержатся в ст. 16, ст. 17, ст. 36 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» и в ст. 39 и ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в части, касающейся особенностей процедуры принятия отдельных федеральных законов.

---

<sup>107</sup> Кленкина О.В. Парламентские процедуры в Российской Федерации. Автореферат дисс... к.ю.н. Саратов, 2004. С. 5.

Бюджетный парламентский процесс также регулируется нормами закона. В Российской Федерации правовое регулирование бюджетного парламентского процесса осуществляется Бюджетным кодексом РФ. В США такое регулирование предусмотрено Законом «О бюджете, доходах и расходах» 1921 года и Законом «О процедуре принятия бюджета в Конгрессе и контроле за резервированием бюджетных средств» 1974 года.

Парламентское право, пожалуй, – самое политизированное право. Именно в парламентском процессе право и политика сплелись воедино. Более того, и политические обычаи, будучи производными от договорённостей между политическими силами, «обремененными» высокой властью, обретают форму правовых парламентских обычаев. Под парламентским обычаем понимается не имеющее формального закрепления правило реализации парламентом, его органами и депутатами своих прав и обязанностей. При этом важно отметить, что и санкциями в таких источниках выступает по большей части политическая ответственность. Также соблюдение политических обычаев парламентом и парламентскими институтами обеспечивает политическую легитимность решений, принимаемых парламентом *as a supreme political superior*<sup>108</sup>. В особенности с учётом того, что парламент в системе разделения властей самостоятельно определяет свою структуру, порядок работы, процедуры принятия решений и формы взаимодействия с другими ветвями власти за исключением случаев, прямо установленных Конституцией и законами, или случаев урегулирования разногласий между ветвями власти судом (к примеру, в России – Конституционным Судом, а в США – Верховным судом), в том числе путём толкования конституции.

Кроме того, данные правила не являются императивными нормами позитивного права, и в большинстве ситуаций могут быть отступления, если это позволяет политическая ситуация. Однако во всех случаях, говоря о парламенте, как об органе, обладающем самостоятельным политическим суверенитетом, эти

---

<sup>108</sup> Austin J. The Province of Jurisprudence Determined. L., 1832. P. 134-135

отступления не могут и не должны отходить от соответствующих пожеланий народа<sup>109</sup>. В противном случае это противоречило бы самому духу парламентаризма, как наивысшего достижения демократии. Так, например, Спикер Палаты общин Соединенного Королевства приостанавливает свое членство в партии, что объясняется тем, что он должен быть беспристрастным при проведении дебатов в Палате. Таким образом, при необходимости очередного переизбрания спикера на всеобщих выборах сложилась традиция, согласно которой спикер участвует в таких выборах, не представляя ту или иную партию, а все ключевые политические партии, в свою очередь, не выставляют ему альтернативу в данном округе<sup>110</sup>. Премьер-министр Соединенного Королевства назначается Короной, однако, в соответствии с парламентской традицией, им становится лидер победившей на парламентских выборах партии.

Парламентские традиции или парламентские обычаи не нашли отражения в деятельности современного российского парламента, однако с учетом опыта зарубежных парламентов, они могут стать дополнительным источником парламентского права в современной России, если найдут свое отражение в Конституции Российской Федерации или в регламентах палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Роль парламентского прецедента, т.е. связанность парламента с ранее принятыми им решениями на основе нормативно закреплённого правила деятельности в той или иной ситуации, должна быть высокой в целях обеспечения стабильности функционирования государства, препятствования радикальным изменениям в государстве даже при смене партии парламентского большинства, что за современную непродолжительную историю российского парламентаризма происходило уже дважды. Прецедент в качестве источника права признается в странах общего права и применим не только в значении *судебного прецедента*, но и в значении *парламентского прецедента*. Источниками парламентских

---

<sup>109</sup> Nicolson N. People and Parliament. L., 1968.

<sup>110</sup> House of Commons (official web-source) URL: <https://www.parliament.uk/business/commons/the-speaker/speaker-and-the-chamber/election-of-speaker/>

прецедентов в Великобритании и США являются изданные парламентариями и учеными сборники парламентских прецедентов. Например, к числу таковых в Великобритании можно отнести трактат Джорджа Филлипса *Lex Parliamentaria* (1689) – первое комплексное фундаментальное научное исследование парламентского права, в котором закреплены наиболее важные прецеденты парламента, отражающие порядок принятия им решений<sup>111</sup>. Позднее, в работе Уильяма Петита *Jus Parliamentum* (1739)<sup>112</sup> парламентское право исследуется в полной мере со всеми его составляющими, включая принципы и порядок формирования парламента, его судебную функцию, право импичмента должностным лицам, а также существующие прецеденты из практики парламента. В США наиболее известными сборниками прецедентов являются Прецеденты Хиндса<sup>113</sup>, Прецеденты Кэннона<sup>114</sup>, а также Прецеденты Дэшлера<sup>115</sup>.

Использование в странах общего права доктрины в качестве источника права не ново. Поэтому в парламентской практике использование доктринальных источников также имеет значение. С доктринальной точки зрения, парламентское право или *Lex Parliamentaria* – неписанный закон, первоначально собранный из правил (записей) и прецедентов в деятельности Парламента Великобритании по порядку работы и впоследствии воспринятый с необходимыми модификациями Конгрессом США<sup>116</sup>. Встречается также термин *Jus Parliamentum*, имеющий схожее значение. Например, в США в качестве источника правового

---

<sup>111</sup> Philips George Esq. *Lex Parliamentaria: Or, A Treatise of the Law and Custom of the Parliaments of England*. L., 1690.

<sup>112</sup> Petyt William Esq. *Jus Parliamentarium: Or, the Ancient power, jurisdiction, rights and liberties, of the most Hight court of Parliament, revived and asserted*. L., 1739.

<sup>113</sup> Hinds A.J. *Hinds' Precedents of The House of Representatives of The United States*. Washington: Government Printing office, 1907.

<sup>114</sup> Cannon C. *Cannon's Precedents of The House of Representatives of The United States*. Washington: Government Printing office, 1935.

<sup>115</sup> Deschler L. *Deschler's Precedents, Contents 94th Congress. House Precedents – Deschler's Precedents, Content*. Saturday, January 1, 1994. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-HPREC-DESCHLERS-V1/pdf/GPO-HPREC-DESCHLERS-V1.pdf>

<sup>116</sup> Определение на основе дефиниции члена Парламента Англии сэра Эдварда Кока, представленное и модифицированное в Mackey, Albert G. *Masonic Parliamentary Law: or, parliamentary law applied to the government of masonic bodies*. Philadelphia: Moss & Company, 1875. P.13.

регулирующего выступает *Руководство по парламентской практике* Джефферсона, разработанное Томасом Джефферсоном в период его председательства в Сенате в силу занятия им должности Вице-президента США с 1797 по 1801 г. В 1837 году по правилу Палаты Представителей, действующему по сей день, *Руководство по парламентской практике* Джефферсона применяется во всех случаях, когда оно не противоречит действующей Конституции и Правилам процедуры Палаты Представителей США<sup>117</sup>.

Отдельно стоит отметить такой неоднозначный источник парламентского права, как тронная речь Короны в парламенте, подготавливаемая премьер-министром (в Соединенном Королевстве и в Канаде), Обращение к палатам Конгресса «О положении страны» (в США) и Послание президента к Федеральному Собранию (в России, которое является единственным случаем, когда палаты российского парламента заседают совместно). Правовая природа такого обращения (впоследствии, как правило, официально публикуемого документа) вызывает множество споров<sup>118</sup>. В таких обращениях, как правило, ежегодно либо перед началом первой сессии определяются основные направления законотворческой деятельности парламента. Так, в своем первом послании к Федеральному Собранию, первый Президент России Б.Н. Ельцин отмечал, что послание – «не директива, но и не набор благих пожеланий»<sup>119</sup>. Это, в первую очередь, конституционный способ демократической координации внутренней и внешней политики между парламентом и Президентом, одна из основ политической культуры и стабильного гражданского общества, которые должны стать барьером на пути к политической нестабильности. Конечно, парламент

---

<sup>117</sup> Constitution, Jefferson's Manual and Rules of The House of Representatives of The United States One Hundred Sixteenth Congress / T.J. Wichham. Washington: US Government Publishing Office, 2019.

<sup>118</sup> см. Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов, 1998. С. 117-118; Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента РФ. Основные социальные и правовые характеристики. М.: Юнити-Дона; Закон и право, 2000. С. 20-21; Скуратов Ю.И. Парламент и Президент в Российской Федерации. Конституционный строй России. М., 1995. С. 75-77.

<sup>119</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 24.02.1994 «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)» // Российская газета, № 38, 25.02.1994.

вправе не следовать всем пожеланиям Главы государства, который, однако, в целях обеспечения гармоничного существования всех ветвей власти, направляет законопроектную деятельность органов исполнительной власти, ведь именно они, как правило, выступают основным инициаторами принятия тех или иных законов. Аналогичные нормы в России закреплены на уровне конституций и уставов субъектов Федерации, где глава субъекта также ежегодно выступает с предложениями по законотворческой деятельности регионального парламента. Такой источник также является особенностью именно парламентского права, и как источник конституционным правом не воспринимается.

Хотя Глава государства и отвечает за выработку внутренней и внешней политики страны в целом, он в рамках своих полномочий может давать указания лишь органам исполнительной власти, тогда как в отношении парламента он лишён таких компетенций. Послания главы государства парламенту – способ обеспечения согласованной внутренней и внешней политики законодательными и исполнительными органами власти и мера координации деятельности различных ветвей власти<sup>120</sup>.

В этой связи послание главы государства парламенту – один из элементов взаимодействия законодательной и исполнительной власти. Так, в Англии Король обращается с тронной речью к Парламенту с XIII века, и сегодня – это формат провозглашения программы действий правительства в парламенте<sup>121</sup>. В США с 1790 года ежегодное послание президента – это информация о положении дел в стране. Одновременно с этим, в США, где президент лишён права законодательной инициативы (за исключением проекта акта о бюджете), послание президента Конгрессу США выступает в роли завуалированной законодательной инициативы,

---

<sup>120</sup> Кузнецов В.И. Институт посланий главы государства парламенту на постсоветском пространстве (на примере России и других стран СНГ // Политические процессы на постсоветском пространстве: материалы международной конференции. Отв. ред. и сост. В.Г. Егоров, А.В. Абрамов; М.: Московский государственный областной университет; Общероссийская общественная организация «Российское общество политологов» (Московское областное отделение). 2014. С. 294-305.

<sup>121</sup> История государства и права зарубежных стран / под. ред. И.С. Ильиных. М.: Норма, 2009. С. 423.

которую впоследствии формально реализуют члены Конгресса США, представляющие президентскую партию<sup>122</sup>.

Для России такая практика обращений не является новой. Хотя в Российской Империи, в силу отсутствия разделения властей, послания к предпарламентским институтам отсутствовали как таковые, Император обращался только к народу путем издания манифестов. Вместе с тем, эти манифесты влияли на законодательную деятельность первых созывов Государственной Думы Российской Империи. В советский период отчеты высших партийных органов (ЦК КПСС) к Съезду партии в силу ст. 126 Конституции СССР 1936 г. и ст. 6 Конституции СССР 1977 г. составляли руководящие указания для всех органов государственного управления подобно положениям послания главы государства к парламенту. С 1990 года, после учреждения должности Президента СССР и в связи с отменой ст. 6 Конституции СССР 1977 г., взаимоотношения Президента СССР и Съезда народных депутатов СССР, а также Верховного Совета СССР были узаконены в форме посланий Президента о положении дел в стране, важнейших вопросах внутренней и внешней политики. Однако ни одного послания Президент СССР так и не сделал в связи со скоростным прекращением существования Советского Союза.

Анализ посланий Президента России Федеральному Собранию с момента принятия Конституции России 1993 г. свидетельствует о высокой степени влияния их на проводимые реформы и законодательную работу в стране<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Белые Альвы, 1996. С.164; Шеховцов В.А., Евсеенко В.Д. Некоторые особенности законодательного процесса в парламентах государств Азиатско-Тихоокеанского региона // Социально-экономические и гуманитарно-философские проблемы современной науки. Москва : Уфа : Ростов-на-Дону, 2015. С. 126-131.

<sup>123</sup> Каргинов С.Н. О роли и значимости Посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Конституция и конституционная законность. материалы X международной научно-практической конференции. 2017. С. 161; Михеев А.А. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации как конституционная основа политико-правовой деятельности государства // Мир юридической науки. 2011. № 7. С. 56; Потапова О.Б. Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию как средство формирования и реализации президентской правовой политики // Вестник Саратовской государственной академии права. 2009. № 4 (68). С. 28.



В конституционно-правовой доктрине выделяются несколько типов посланий президента: о состоянии дел в стране, программная речь (государственно-правовая стратегия), экономический доклад, послание по бюджету, а также специальное послание по законопроектной работе.

В процессе формирования и оглашения посланий президента определяются те виды общественных отношений, которые в первую очередь нуждаются в правовом регулировании<sup>124</sup>. Правительство РФ и депутаты от пропрезидентской партии, являясь основными (в количественном выражении) субъектами права законодательной инициативы, определяют свою законотворческую деятельность в первую очередь на основе заложенных в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ основных направлений внутренней и внешней политики, поэтому для России в парламентском процессе Послания играют наиважнейшую роль. Таким образом, Послание Президента можно отнести как к предысточнику права<sup>125</sup>, так и в ряде случаев – к правовой политике в сфере правотворчества, которой присущи государственно-волевой характер и властно-императивное содержание<sup>126</sup>. Также в науке встречается и прямое отнесение посланий президента к источникам права<sup>127</sup>. Послание Президента становится программой законопроектной работы самого Президента, его Администрации, органов исполнительной власти, а также – парламентского большинства, посредством которой законопроекты разрабатываются и вносятся в парламент от имени Главы государства, правительства или парламентариев.

Отдельно стоит рассмотреть специальные послания президента по вопросу рассмотрения законопроектов. Так, например, в соответствии с п.2 ст. 61 Конституции Казахстана, п.2 ст. 17 Конституционного закона «О парламенте и статусе его депутатов», Президент Казахстана наделён правом обращаться со специальным посланием к парламенту, в котором он может определить

---

<sup>124</sup> Малько А.В. Теория правовой политики. М., 2012. С. 90.

<sup>125</sup> Акчурин Р.Г. Послание президента в духе категории «источник права» // Правовое государство: теория и практика (электронный журнал). 2010. № 4 (22). С. 41.

<sup>126</sup> Полищук Н.И. Тенденции современной правотворческой политики Российской Федерации // Юридическая мысль. 2017. № 1 (99). С. 75-80.

<sup>127</sup> Раянов Ф.М. Юриспруденция. Курс лекций. Уфа, 2001. С. 324.

приоритетность или срочность рассмотрения того или иного законопроекта. Законопроект, объявленный Президентом Казахстана срочным, должен быть рассмотрен парламентом в месячный срок. Для России в текущих общественно-политических реалиях такое регулирование избыточно в силу того, что и так на практике любые заявления Президента или поручения Президента РФ Правительству РФ по законопроектной работе воспринимаются парламентом России как достаточное основание для придания законопроекту срочного и особо важного статуса.

Таким образом, послание главы государства парламенту можно рассматривать в нескольких аспектах. Главный аспект – это форма взаимодействия между главой государства (высшим должностным лицом) и парламентом. Второй – как предысточник права. И третий аспект – как собственно источник парламентского права, особый вид властно-императивного предписания.

Приведенная выше систематизация источников правового регулирования парламентских процедур имеет значение для совершенствования их правового регулирования. С учетом изложенного ранее, заключаем, что до тех пор, пока ключевые парламентские процедуры не найдут своего отражения в федеральном конституционном законе «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации», они будут всякий раз подвергаться изменениям в угоду политического большинства, а значит будет страдать легитимность принимаемых парламентом решений.

#### **§4. Особенности парламентских процедур в комитетах парламента**

Важнейшими принципами в работе парламента любой страны мира является профессионализм парламентариев и их ответственность за принимаемые решения. С целью реализации этих принципов в парламентах создаются вспомогательные структурные подразделения: комитеты и комиссии. Комитеты – это внутренние организационные единицы законодательных органов власти, состоящие из ограниченного числа депутатов, включаемых в них на основании личного

волеизъявления по решению соответствующей палаты парламента, как правило, на профессиональной и представительной основе в соответствии с предполагаемым предметом ведения. Комиссия парламента в сущности тождественна комитету, однако, как принято в отечественной практике, комиссиями именуются депутатские группы, создаваемые для работы над конкретной проблематикой<sup>128</sup> с правами и полномочиями, аналогичными постоянным комитетам, но с ограничением по специальному (узкому) предмету ведения и, как правило, по сроку полномочий (ст. 30, 31, п. «б» ст. 127 Регламента Государственной Думы<sup>129</sup>, ч. 3 ст. 8.1, ст. 11.1, ст. 26.1, ст. 70.3, ст. 76.1 Регламента Совета Федерации<sup>130</sup>). Существование комитетов имеет значение в современных парламентах и их палатах для рационализации их работы и для более качественного рассмотрения вопросов<sup>131</sup>. Отмечается, что чем больше роль, которую в работе парламента играют комитеты, тем эффективнее и производительнее сам парламента<sup>132</sup>.

В результате анализа норм Регламента Совета Федерации и Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации парламентарские комитеты предлагается *классифицировать*:

1) по направлениям работы: по регламенту и депутатской этике, по контролю за публичными финансами, по контролю за делегированным законодательством, по парламентарскому расследованию, согласительная комиссия и т.д.;

---

<sup>128</sup> Стенограмма триста восьмого заседания Совета Федерации 27 декабря 2011 г. [электронный ресурс] [URL: council.gov.ru/activity/meetings/?date=27.12.2011](http://council.gov.ru/activity/meetings/?date=27.12.2011) (дата обращения: 28.01.2021).

<sup>129</sup> Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ, 16.02.1998, № 7, ст. 801.

<sup>130</sup> Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ, 18.02.2002, № 7, ст. 635.

<sup>131</sup> Luna M.A., Pérez Nieves J.C. País Análisis coordinado del reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación // Revista de Derecho Parlamentario – Número 8 Fecha: 01-12-2009. [URL: ar.ijeditores.com/articulos.php?idarticulo=66034&print=2](http://ar.ijeditores.com/articulos.php?idarticulo=66034&print=2) (Accessed: 03.05.2020)

<sup>132</sup> Грызлов Б.В. Специализированные органы парламента: сравнительный анализ // Политэкс. 2009. Т. 5. №1. С. 26; Parliamentary Committees abroad, their Functions and Powers: Memorandum from Democratic Audit, Human Rights Centre, University of Essex. [URL: publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmmodern/224/224ap25.htm](http://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmmodern/224/224ap25.htm) (Accessed: 06.05.2020).

2) по сферам нормативного регулирования: по конституционному законодательству, по бюджету и налогам, по транспортным вопросам, по экологии и т.д.

3) по сроку действия: постоянные и временные;

4) по составу: комитет в рамках палаты парламента, совместный комитет двух палат парламента и комитет всей палаты.

Основной закон затрагивает внутреннюю организацию работы парламента достаточно кратко: в соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции РФ, Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии. Кроме того, ч. 2 ст. 93 Конституции содержит указание на создание Государственной Думой специальной комиссии для оценки причин и оснований выдвижения обвинения против Президента РФ в совершении государственной измены или иного тяжкого преступления. Подробно внутренняя организационная структура работы парламента раскрывается в регламентах палат российского парламента. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 19 Регламента Государственной Думы, комитеты Государственной Думы осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Государственной Думой, осуществляют подготовку заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение Государственной Думы, проводят парламентские слушания, реализуют парламентские контрольные полномочия, осуществляют выработку предложений по совершенствованию законодательства, реализуют полномочия Государственной Думы по правовому мониторингу применения принятого законодательства, а также реализуют иные полномочия Государственной Думы. За этими полномочиями скрывается ключевая функция комитетов нижней палаты, направленная на профессиональный анализ и выработку позиции Государственной Думы в рамках реализации конституционных полномочий парламента. Представляется, что такое усеченное определение ключевой формы работы комитетов Государственной Думы не отражает всю глубину и значение этих функций. В то же время, в ч. 2 ст. 26 Регламента Совета Федерации эта функция раскрыта более полно и подробно: комитеты «образуются

для разработки базовых, концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации, предварительного рассмотрения одобренных Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, принятых Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации федеральных законов, а также других вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами», что представляется кратким и лаконичным, и в то же время емким определением функционала комитетов парламента.

В области принятия законодательства ключевая роль отводится Государственной Думе, что соответствует и положениям Конституции РФ, и пониманию этого со стороны Совета Федерации, который даже внутреннюю свою структуру стремится приблизить к структуре Государственной Думы для более качественной синхронизации своей деятельности с деятельностью нижней палатой парламента<sup>133</sup>. Поэтому и мы анализ работы над законодательством сместим в область анализа деятельности именно Государственной Думы и ее комитетов.

Комитеты Государственной Думы формируются на основе пропорционального представительства фракций (депутатских объединений) в соответствии с ч.1 ст. 21 Регламента Государственной Думы. Фактически, в созданных 32 комитетах Государственной Думы это правило соблюдается с учетом фракционной принадлежности депутатов<sup>134</sup>. Это означает, что каждый комитет фактически отражает «в миниатюре» весь политический спектр, представленный в Государственной Думе. Подобная практика отражает и зарубежный опыт парламентаризма. В большинстве стран закреплен представительный характер

---

<sup>133</sup> Миерхольд А.А. Внутренняя структура Совета Федерации и ее конституционно-правовое регулирование // Lex Russica. 2017. №1 (22). С. 222.

<sup>134</sup> Постановление Государственной Думы ФС РФ от 12 октября 2021 г. № 4-8ГД "О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, N 42, 18.10.2021, ст.7068.

формирования рабочих органов парламента – постоянных комитетов (комиссий, секций, депутатий и т.д.). Все постоянные комитеты формируются по направлению парламентских фракций (депутатских групп) пропорционально их численному представительству в парламенте, что позволяет на любом уровне принятия решений сохранить базовую функцию парламента – представление интересов избирательного корпуса при принятии решений, имеющих общегосударственное значение. Так, в крупнейших европейских демократиях с континентальной правовой системой (Италии, Германии, Испании, Португалии, Греции и др.) также воспринят партийный (пропорциональный) способ формирования комитетов (комиссий) парламента и его палат<sup>135</sup>.

В мировой практике можно выделить несколько *моделей формирования* парламентских комитетов. Первая подразумевает направление членов парламента в состав комитетов решением парламентских фракций или депутатских групп (Австрия, ФРГ, Италия, Испания). Вторая модель – направление членов парламента в состав парламентских комитетов по решению спикера или совета палаты. Так, в Швейцарии членов парламентского комитета назначает бюро палаты. Третья модель подразумевает участие в том или ином комитете по личному заявлению члена парламента, а утверждение персонального состава комитета происходит палатой в целом (Россия, США). Четвертая модель – формирование комитетов парламента правительством (Великобритания).

Парламентские комитеты в силу своей небольшой численности по сравнению с пленарным заседанием парламента (его палаты) являются важной формой организации работы парламента, снижают его операционные издержки и обеспечивают качественное и профессиональное рассмотрение им поступающих законопроектов<sup>136</sup>. Исследование Гиллигана и Креббила<sup>137</sup> демонстрирует, что

---

<sup>135</sup> См. подробнее: Кошель А.С. «Мини-парламенты» в постдиктатурных демократиях Западной Европы и Латинской Америки // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2020. Том 24, № 4. С.942-964.

<sup>136</sup> Shepsle K. A., Weingast B. R. Positive Theories of Congressional Institutions // Legislative Studies Quarterly. 1994. № 19. P. 149–179.

<sup>137</sup> Gilligan T. W., Krehbiel K. Organization of Informative Committees by a Rational Legislature // American Journal of Political Science. 1990. № 34. P. 531–564.

затраты среднестатистического законодателя на сбор информации и формирование позиции по каждому законопроекту превосходят его политические выгоды от такой работы, поэтому рассмотрение законопроекта в комитетах способствует эффективному «разделению труда», направленному на более качественное рассмотрение законопроекта. Регламент любого парламента (или его палаты) дает комитетам полномочия по предварительному, а в ряде случаев, о которых позже будет сказано, и решающую роль в рассмотрении законопроектов. Кроме того, в комитетах большую роль играют докладчики из числа депутатов-членов комитета, поскольку именно они, как правило, и формируют мнение комитета по рассматриваемому законопроекту. Поэтому зачастую парламентарии сами ищут возможность стать членом комитета, который будет в наибольшей степени им выгоден, поскольку это будет отражать интересы именно их избирателей или даже групп интересов, которые представляет депутат<sup>138</sup>.

Как и самому парламенту, парламентским структурам, главными из которых являются парламентские фракции (депутатские группы) и комитеты (комиссии, секции, депутации), присущ коллегиальный характер деятельности, и, как следствие, демократический порядок принятия решений. Критики комитетской структуры высказывают сомнения в демократическом характере решений комитетов из подозрений в «келейном» характере принятия этих решений. Однако камерность, присущая комитетам, является в то же время и преимуществом комитетской структуры разработки законопроектов, поскольку без нее общественные отношения были бы подвержены любительскому урегулированию в силу отсутствия у участников дискуссии специальных знаний, да и политической воли в решении вопросов, прямо не влияющих на электоральные выгоды конкретного депутата<sup>139</sup>.

Депутаты несут персональную ответственность перед избирателем за внимательное рассмотрение любой инициативы правительства, но рост количества

---

<sup>138</sup> Kaeding M. The world of committee reports: rapporteurship assignment in the European Parliament // The Journal of Legislative Studies. 2005. Vol. 11. № 1. P. 82-104.

<sup>139</sup> Senigaglia C. Max Weber and the parliamentary bureaucracy of his time // Parliaments, Estates and Representation. 2011. Vol. 31. № 1. P. 58.

законодательных инициатив, возрастающая сложность юридических конструкций и новые общественные отношения, подлежащие урегулированию, требуют от депутатов все большей вовлеченности в рассмотрение каждого законопроекта<sup>140</sup>. Отсюда возникает закономерный запрос на перенос точки рассмотрения и принятия решений по поступающим в парламент законопроектам с пленарного на комитетский уровень парламента при условии сохранения представительного характера деятельности комитетов.

Ключевой задачей комитетов является профессиональная работа над законопроектами с учетом компетенции и интересов депутатов. Этот тезис подтверждает и Г.Д. Садовникова, отмечающая, что каждый комитет и комиссия придают присущие парламентам *качественные* особенности, выражающие его представительный характер<sup>141</sup>. Комитеты при работе над законопроектом, в соответствии со ст. 26 Регламента Государственной Думы, привлекают к работе над законопроектом для выработки объективной позиции экспертов, представителей общественности и средств массовой информации, а также в целях выработки согласованной субъектами права законодательной инициативы позиции по законопроекту вправе привлекать других депутатов Государственной Думы, представителей иных комитетов Государственной Думы, сенаторов Российской Федерации и полномочных представителей Президента РФ и Правительства РФ, министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, их заместителей, представителей законодательных органов субъектов РФ. Кроме того, в целях более тщательной проработки текста законопроекта, в соответствии со ст. 111 Регламента Государственной Думы, могут создаваться рабочие группы с включением членов ответственного комитета, депутата-субъекта права законодательной инициативы, представителей иных заинтересованных субъектов права законодательной инициативы, экспертов, представителей общественности,

---

<sup>140</sup> Korris M. Standing up for Scrutiny: How and Why Parliament Should Make Better Law // Parliamentary Affairs, Vol. 64, № 3, July 2011. P. 565.

<sup>141</sup> Садовникова Г.Д. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания РФ – «Парламент за работой» // Представительная власть XXI века: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. №5. С. 14.



сотрудников Аппарата Государственной Думы. В этой связи можно констатировать, что принцип профессионализма при работе над законопроектом реализуется именно в период его проработки в ответственном профильном Комитете Государственной Думы<sup>142</sup>.

Исследование опыта взаимосвязи между итогами голосования на пленарном заседании Государственной Думы и позицией ответственного профильного комитета, которому решением Совета Государственной Думы поручена проработка законопроекта перед первым и вторым чтением, включая работу по сбору, обобщению и выработке рекомендаций по поправкам к законопроекту показывает, что почти в 100 случаях из 100 только за период работы Государственной Думы VII созыва прослеживается прямая корреляция между итогами голосования и позицией ответственного профильного комитета<sup>143</sup>. Так, в период VII созыва Государственной Думой было рассмотрено 4808 законопроектов. В 2128 случаях ответственным комитетом было предложено отклонить законопроект в первом чтении, и в 2128 случаях законопроект был отклонен. Положительные же рекомендации по принятию законопроекта в первом чтении были высказаны в отношении 2347 законопроектов, и в 2347 случаях указанные законопроекты были приняты в первом чтении.

Статистика восприятия пленарным заседанием Государственной Думы предложений комитетов по поправкам отражается в стенограммах пленарных заседаний. Так, при анализе стенограмм пленарных заседаний Государственной Думы VII созыва за период с 5 октября 2016 г. до 31 декабря 2020 г. приходим к следующему заключению. В ходе проведенных заседаний во втором чтении обсуждено 2236 законопроектов. В соответствии со ст. 121 Регламента Государственной Думы, комитеты изучают и обобщают вносимые в рассматриваемый законопроект поправки, формируют таблицу поправок,

---

<sup>142</sup> Ищенко А.А. Классификация функций комитетов Государственной Думы в законодательном процессе // Международный журнал конституционного и государственного права. 2018. №4. С. 99.

<sup>143</sup> Система обеспечения законодательной деятельности [электронный ресурс] [URL: sozd.duma.gov.ru](http://sozd.duma.gov.ru) (дата обращения: 27.01.2021).

рекомендуемых ответственным комитетом к принятию (таблицу поправок № 1), таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению (таблицу поправок № 2), и таблицу поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решений (таблицу поправок № 3). Во всех случаях, за исключением одного, на пленарном заседании в исследуемый период обсуждение поправок происходило списком, и соответствовало рекомендациям ответственного профильного комитета. Исключение составил проект Закона о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» № 885214-7. Рассмотрение поправок по таблице поправок №1 этого законопроекта происходило в отдельных случаях постатейно, а в двух случаях одобренные ответственным комитетом поправки были отклонены в соответствии с данными Системы обеспечения законодательной деятельности<sup>144</sup>. В этой связи приходим к выводу, что позиция ответственного профильного комитета является определяющей, что и отражает сложившуюся практику работы Государственной Думы.

В соответствии с ч.1 ст. 116 Регламента Государственной Думы, обсуждение законопроекта в Думе происходит в трех чтениях. Это обусловлено различными задачами работы над законопроектом на каждой стадии его рассмотрения парламентом. Так, первое чтение направлено на принятие концепции законопроекта. Второе чтение направлено на доработку законопроекта путем внесения поправок без изменения концепции законопроекта. Здесь стоит особо отметить, что депутатский корпус ревностно относится к поправкам, меняющим одобренную в первом чтении концепцию законопроекта<sup>145</sup>, несмотря на это достаточно часто поправки в корне меняют концепцию законопроекта, что нивелирует самостоятельное значение первого чтения. Третье же чтение направлено на принятие закона в целом после внесения в текст законопроекта

---

<sup>144</sup> Система обеспечения законодательной деятельности [электронный ресурс] URL: [sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7](http://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7) (дата обращения: 27.01.2021)

<sup>145</sup> Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19.02.2021 г. // Система обеспечения законодательной деятельности [электронный ресурс] URL: [transcript.duma.gov.ru/node/5580/](http://transcript.duma.gov.ru/node/5580/) (дата обращения: 27.01.2021).

поправок, устранения юридико-технических недочетов законопроекта, не влияющих на смысл и содержание принятых в результате первого и второго чтения норм, а также правовой и лингвистической экспертизы текста законопроекта. Однако в работе Государственной Думы только в анализируемый период сложилась иная ситуация. Всего за указанный период было обсуждено 2329 законопроектов, из них 232 были приняты за одно (первое) чтение, 177 за два (первое и второе), и 1920 – за три чтения. Из 1920 принятых федеральных законов, прошедших голосование в трех чтениях, 2 были приняты в первом и втором чтении за один день, 38 было принято во втором и третьем чтении за один день, а 814 – во втором и третьем чтении с формальным перерывом во времени в один-два дня между этими чтениями. Эта практика применялась и ранее, в предыдущих созывах Государственной Думы, как показывает анализ *Системы обеспечения законодательной деятельности*. В особенности удивляет поспешность принятия без разрыва во времени сразу во втором и третьем чтении таких серьезных законопроектов, как *Закон об оценочной деятельности*, заменяющий государственное регулирование саморегулированием (7 июля 2006 г.)<sup>146</sup>, *Закон о регулировании некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента* (13 июля 2012 г.)<sup>147</sup>, *Закон об упрощенной процедуре получения гражданства* (4 апреля 2014 г.)<sup>148</sup> и *Закон о дистанционном голосовании посредством портала «Госуслуги» и по почте* (13 мая 2020 г.)<sup>149</sup>. Конечно, *de jure* это соответствует п. 8 ст. 119, п. 13 ст. 123 Регламента Государственной Думы, и не противоречит ст. 105 Конституции РФ, однако в действительности показывает, что Государственная Дума успешно в большинстве случаев обходится *de facto* двумя чтениями, при условии качественной проработки вопроса в ответственном

---

<sup>146</sup> Стенограмма заседания Государственной Думы 7 июля 2006 г. [электронный ресурс] URL: [www.labrate.ru/sro/stenogramma\\_gosduma\\_7\\_july\\_2006\\_fz-135.htm](http://www.labrate.ru/sro/stenogramma_gosduma_7_july_2006_fz-135.htm) (дата обращения: 28.01.2021)

<sup>147</sup> Система обеспечения законодательной деятельности [электронный ресурс] URL: [sozd.duma.gov.ru/bill/102766-6](http://sozd.duma.gov.ru/bill/102766-6) (дата обращения: 28.01.2021)

<sup>148</sup> Система обеспечения законодательной деятельности [электронный ресурс] URL: [sozd.duma.gov.ru/bill/469727-6](http://sozd.duma.gov.ru/bill/469727-6) (дата обращения: 28.01.2021)

<sup>149</sup> Система обеспечения законодательной деятельности [электронный ресурс] URL: [sozd.duma.gov.ru/bill/912249-7](http://sozd.duma.gov.ru/bill/912249-7) (дата обращения: 28.01.2021)

профильном комитете перед вторым чтением. В этой связи задаемся резонный вопросом: зачем в данной ситуации отдавать дань уважения и следовать имеющейся формальной процедуре, если форма в данном случае никак не влияет на содержание?

Для ответа на этот вопрос резонным представляется изучение опыта работы зарубежных и межпарламентских органов, который подсказывает нам и иные модели участия комитетов в процедуре рассмотрения законопроектов. Так, в ряде стран (Италия, Испания, Греция) нормативно установлено, что принятие законодательства по целому ряду вопросов отводится на усмотрение комитетов парламента с правом принятия закона, которые для этих целей проводят законодательные сессии<sup>150</sup>, подчиняющиеся правилам рассмотрения законов на пленарном заседании парламента (ст. 94 Конституции Италии<sup>151</sup>, ст. 70 Конституции Греции<sup>152</sup>, ст. 148 Регламента Конгресса депутатов Генеральных кортесов Испании<sup>153</sup>). В законодательстве Португалии и Аргентины предусмотрена возможность рассмотрения и принятия во втором чтении любого законопроекта профильным комитетом палаты парламента, рассмотрение которого в комитете происходит по тем же правилам, что и в рамках пленарного заседания с предоставлением широких прав любым субъектам права законодательной инициативы по участию в таком обсуждении и представлению поправок, а также их последующему обсуждению (ст. 168 Конституции Португалии<sup>154</sup>, ст. 79 Конституции Аргентинской нации<sup>155</sup>, ст. 170, 172 Регламента Сената Аргентины<sup>156</sup>). При этом законодательство оставляет право за правительством и

---

<sup>150</sup> Della Sala, Vincent. The Permanent Committees of the Italian Chamber of Deputies: Parliament at Work? // *Legislative Studies Quarterly*, vol. 18, № 2, 1993. P. 160.

<sup>151</sup> The Constitution of the Italian Republic. Enacted by the Constituent Assembly on 22 December 1947 // *Gazzetta Ufficiale* il 27 Dicembre 1947, № 298.

<sup>152</sup> Κανονισμός της Βουλής // ФЕК 106 Α' /24.6.1987.

<sup>153</sup> Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 // *Boletín Oficial del Estado*, de 05 de Marzo de 1982. № 55.

<sup>154</sup> Constituição da República Portuguesa // *Diário da República* n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10.

<sup>155</sup> Constitución de la Nación Argentina. Ley N° 24.430. Sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994 // *Boletín Nacional* del 10-Ene-1995.

<sup>156</sup> Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación. Aprobado por resolución D.R.-1388/02, del 18 de diciembre de 2002. URL: [senado.gov.ar/reglamento](http://senado.gov.ar/reglamento) (Accessed: 03.05.2020)

группами депутатов требовать рассмотрения вопроса об окончательном принятии такого законопроекта на пленарном заседании парламента (ст. 72 Конституции Италии, ст. 151 Регламента Ассамблеи депутатов Португалии<sup>157</sup>, ст. 149 Регламента Конгресса депутатов Генеральных кортесов Испании). В этой связи представителями зарубежной юридической науки отмечается, что децентрализация законодательного процесса приумножает законодательные возможности палат парламента<sup>158</sup>, а комитеты становятся в этой связи достаточно сильными и самостоятельными единицами парламента, а их широкие дискреционные полномочия позволяют им принимать окончательное решение, минуя пленарное заседание, развивая стимулы личного, а не группового голосования в парламенте<sup>159</sup>.

Кроме того, и межпарламентские органы также могут выстраивать свою работу по выработке модельного (примерного) законодательства на схожей основе. Так, работа Межпарламентской Ассамблеи СНГ, в соответствии с п. 2 ст. 15 Регламента Межпарламентской ассамблеи (МПА) СНГ<sup>160</sup>, строится на принципе ответственности комитета за обсуждение и доработку проекта Модельного закона. Это предполагает разработку включенного в перспективный план модельного законодательства, где вся работа в условных двух-трех чтениях (обсуждение концепции, обсуждение поправок и итогового текста) происходит в постоянном профильном комитете, и лишь на заключительном этапе, предполагающем принятие в целом Модельного закона, законопроект выносится на обсуждение пленарного заседания, где и происходит его принятие.

---

<sup>157</sup> Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007 // Diário da República n.º 159/2007, Série I de 2007-08-20.

<sup>158</sup> Paniagua Soto J.L. Spain: A Fledgling Parliament 1977–1997 // Parliamentary Affairs, Vol. 50, № 3, July 1997. P. 412.

<sup>159</sup> Fernandes Jorge M, Riera Pedro, Cantú Francisco. The Politics of Committee Chairs Assignment in Ireland and Spain // Parliamentary Affairs, Vol. 72, № 1, January 2019, P. 182–201.

<sup>160</sup> Регламент Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. Принят Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств 15 сентября 1992 года. Дополнен 29 декабря 1992 года // [URL: docs.cntd.ru/document/901734631](https://docs.cntd.ru/document/901734631) (дата обращения: 27.01.2021).

В этой связи, с учетом реальной роли и степени влияния комитетов на принимаемое законодательство и реального (как и формального) требования к его формированию с учетом фактического соотношения политических сил, представленных в парламенте, с целью исключения формального подхода к реализации Государственной Думой полномочия по рассмотрению и принятия закона в каждом из чтений только на пленарном заседании, опираясь на положительный опыт целого ряда демократических правовых государств, где целый спектр законодательства может приниматься как в отдельных чтениях, так и полностью комитетами парламента, предлагается сместить второе чтение по рассматриваемому законопроекту исключительно и только в ответственный профильный комитет Государственной Думы, предоставив ему широкую дискрецию в вопросе доработки законопроекта, принятия поправок, которые должны соответствовать принятой Государственной Думой в пленарном заседании концепции законопроекта (первое чтение), и вторично на пленарное заседание выносить уже итоговый доработанный законопроект с учетом позиции профильного комитета и всех заинтересованных субъектов на третье чтение для принятия законопроекта в целом. Такой подход не только будет соответствовать демократическим основам принятия закона нижней палатой парламента, но и честно и открыто предоставит обществу фактический порядок принятия закона, предоставив Государственной Думе в пленарном заседании больше времени на решение ключевых политических вопросов, исключив расход времени на формальные процедуры (второе чтение), не влияющие на принятие закона. Кроме того, с учетом правила, установленного ч. 4 ст. 125 Регламента Государственной Думы, и сегодня председатель Государственной Думы по требованию фракций, представляющих большинство депутатов, должен поставить на голосование вопрос о возврате законопроекта к процедуре второго чтения. При точечной корректировке этой нормы, исключив слова «, представляющих большинство депутатов,» не будут нарушаться базовые принципы демократии при рассмотрении законопроекта. Кроме того, такой подход, отражающий реальное положение дел в российском парламенте, позволит повысить роль и значение комитетов

парламента, интерес депутатов к работе именно в рамках профессиональной комитетской структуры. Также это даст возможность усилить доверие общества к принимаемым решениям, как к решениям выработанным профессиональным сообществом, поскольку именно комитеты при рассмотрении законопроекта, в соответствии с нормами Регламента, могут привлекать к работе над рассматриваемым законопроектом общественность, специалистов и экспертов. В добавок, отметим, что высвобождение времени работы парламентариев от избыточных формальных процедур в законодательном процессе позволит направить их внимание на реализацию иных, не менее важных полномочий парламента в следственной, финансовой и контрольной сферах деятельности Федерального Собрания, недостаток внимания российского парламента к которым отмечается в науке<sup>161</sup>.

Контрольные полномочия российского парламента также реализуются как в ходе пленарных заседаний, так и при проведении заседаний постоянных и временных комитетов, а также посредством создания специальных комитетов и комиссий. Это отражает существующую мировую практику парламентаризма. В законодательстве многих стран установлена тесная связь парламентских комитетов и правительства: комитеты вправе приглашать на свои заседания членов правительства и руководителей ведомств, а те в свою очередь обязаны на них являться, равно как и отвечать на письменные запросы первых в срок, не превышающий 30 дней. Помимо права вызова представителей органов исполнительной власти и других должностных лиц в мировой парламентской практике встречается и право вызова парламентариями любых свидетелей для проведения слушаний в комитетах парламента. Так, например, в соответствии с ч. 1 правила XXVI Постоянных правил (регламента) Сената США, каждый постоянный комитет (подкомитет) вправе проводить слушания по любым вопросам, отнесенным к компетенции соответствующего комитета (подкомитета)

---

<sup>161</sup> Арановский К.В., Князев С.Д. Ответственный парламентаризм как выстраданная необходимость // Академический юридический журнал. 2008. № 2 (32). С. 38.

с целью осуществления как законодательной, так и контрольной функций законодательного органа<sup>162</sup>.

Регламентом Государственной Думы (ст. 26) и Регламентом Совета Федерации (ч. 2 ст. 71) установлено, что комитеты Государственной Думы и комитеты Совета Федерации вправе в рамках своей компетенции, в том числе и в целях реализации полномочий по парламентскому контролю, приглашать на свои заседания членов Правительства и руководителей федеральных органов исполнительной власти. Однако корреспондирующих норм в Регламенте Правительства РФ<sup>163</sup> и Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти<sup>164</sup>, обязывающих членов Правительства РФ и руководителей федеральных органов исполнительной власти присутствовать (или направлять своих заместителей или иных представителей) на заседаниях комитетов палат российского парламента не предусмотрено. В законодательстве содержится лишь норма об обязанности присутствия членов Правительства РФ и руководителей федеральных органов исполнительной власти на заседаниях палат парламента РФ по вызову соответствующей палаты, направленному не позднее чем за 5 дней до такого заседания (ст. 93 Регламента Правительства РФ). Согласимся с В.Д. Горобцом, что правовых контрольных инструментов за деятельностью правительства и всей системы исполнительной власти в российском законодательстве пока еще крайне недостаточно, вследствие чего наблюдается определенный резерв развития парламентской деятельности в этом направлении<sup>165</sup>.

---

<sup>162</sup> Standing Rules of the Senate. Revised to January 24, 2013. URL: [govinfo.gov/content/pkg/CDOC-113sdoc18/pdf/CDOC-113sdoc18.pdf](http://govinfo.gov/content/pkg/CDOC-113sdoc18/pdf/CDOC-113sdoc18.pdf) (Accessed: 06.05.2020).

<sup>163</sup> Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации № // СЗ РФ, 07.06.2004, № 23, ст. 2313.

<sup>164</sup> Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, 24.01.2005, № 4, ст. 305.

<sup>165</sup> См., например, Горобец В.Д. Конституционно-правовой статус Парламента Российской Федерации. Автореферат дисс... д.ю.н.. М., 2000. С. 5.



В этой связи ряд отечественных исследователей<sup>166</sup> предлагает расширить полномочия комитетов и комиссий российского парламента за счет прямого взаимодействия с органами исполнительной власти и коррелирующей обязанности соответствующих членов правительства РФ и руководителей федеральных органов исполнительной власти. Это, в свою очередь, повысило бы как эффективность работы парламента, так и ответственность исполнительной власти перед парламентом. В том числе это может касаться реализации полномочий комитетов и комиссий российского парламента по анализу практики исполнения российского законодательства, то есть реализации контрольных полномочий парламента.

Необходимо отметить, что юрисдикционные полномочия парламента полностью или частично реализуются специальными комитетами парламента. Таких случаев два: это парламентарское расследование и специальная комиссия для предварительного рассмотрения дела об импичменте. Российское законодательство в отличие от зарубежного, не наделяет специальные комитеты парламента по расследованию или комиссию для предварительного рассмотрения дела об импичменте правами следственных органов или суда. В то же время зарубежная практика (США, Португалия, Бразилия) предоставляет парламентарским комитетам широкие следственные полномочия, позволяющие обеспечивать юрисдикционную процедуру парламента в делах о расследовании или об импичменте.

Так, ч. 1 правила XXVI Постоянных правил (регламента) Сената США каждый постоянный комитет (подкомитет) вправе вызывать свидетелей для дачи показаний, в том числе под присягой, а также требовать предоставления корреспонденции и любых иных материалов<sup>167</sup>. Аналогичными полномочиями наделены и комитеты (подкомитеты) Палаты Представителей США в соответствии

---

<sup>166</sup> Лазарева М.Н. Парламентарские процедуры в Чехии и России: сравнительный анализ // Журнал российского права. 2008. №11(143). С. 109; Горобец В.Д. Система комитетов и комиссий палат Федерального Собрания // Государство и право. 1998. №8. С. 37.

<sup>167</sup> Standing Rules of the Senate. Revised to January 24, 2013. URL: [govinfo.gov/content/pkg/CDOC-113sdoc18/pdf/CDOC-113sdoc18.pdf](http://govinfo.gov/content/pkg/CDOC-113sdoc18/pdf/CDOC-113sdoc18.pdf) (Accessed: 06.05.2020).

с правилом XI Регламента Палаты Представителей США<sup>168</sup>. В Португалии и Бразилии, являющимися, как и Россия, странами-представительницами континентальной правовой семьи, законодательство также предоставляет специальным следственным комитетам парламента широкие следственные полномочия. Так, в Португалии и Бразилии Комитеты по расследованию наделяются особыми следственными полномочиями судебных органов (ч. 1, 2, 4 и 5 ст. 178 Конституции Португалии<sup>169</sup>, §3 ст. 58 Конституции Бразилии<sup>170</sup>). Порядок и процедура парламентских расследований, права и полномочия комитета по расследованию в Португалии регулируются Законом «О правовом режиме для парламентских расследований» (далее – Закон 5/93)<sup>171</sup>, Уголовно-процессуальным кодексом<sup>172</sup>, а также Гражданско-процессуальным кодексом<sup>173</sup>. В соответствии со Законом 5/93, отказ от дачи свидетельских показаний, за исключением конституционных прав на это, квалифицируется как преступление в соответствии с Уголовным кодексом Португалии. В Бразилии порядок работы специальной комиссии по расследованию регулируется Общим регламентом Национального конгресса<sup>174</sup>. Вместе с тем дискреционные полномочия комиссии по расследованию широки, но не абсолютны. Так, Верховный Федеральный Трибунал Бразилии в деле *MS 23.452 rel. Celso De Mello*<sup>175</sup> указал, что парламентская комиссия по расследованию не может обладать следственными полномочиями,

---

<sup>168</sup> Rules of the House of Representatives for the 116th Congress. Adopted on January 3, 2019 by House Resolution 6. URL: [rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/documents/116-House-Rules-Clerk.pdf](https://rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/documents/116-House-Rules-Clerk.pdf) (Accessed: 06.05.2020).

<sup>169</sup> Constituição da República Portuguesa // Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10.

<sup>170</sup> Constituição da República Federativa do Brasil. Adopted on: 1988-10-05 // Diário Oficial da União de 05/10/1988 (p. 1, col. 1).

<sup>171</sup> Lei n.º 5/93 de 1 de Março "Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares" // Diário da República n.º 50/1993, Série I-A de 1993-03-01.

<sup>172</sup> Código de Processo Penal, Decreto-Lei № 78/87 // Diário da República № 40/1987, Série I de 1987-02-17.

<sup>173</sup> Código de Processo Civil. Lei № 41/2013 // Diário da República № 121/2013, Série I de 2013-06-26.

<sup>174</sup> Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 11/08/1970 // Diário do Congresso Nacional – Seção 2 de 12/08/1970. p. 3205, col. 1.

<sup>175</sup> Supremo Tribunal Federal STF – Mandado De Segurança: MS 23452 RJ. [URL: stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/738746/mandado-de-seguranca-ms-23452-rj](http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/738746/mandado-de-seguranca-ms-23452-rj) (Accessed: 01.05.2020).

которые присущи только суду, а именно: заключить под стражу, отстранить от должности на период расследования, назначить обыск и изъятие доказательств, а осуществление юрисдикционных полномочий со стороны парламентской комиссии по расследованию не должно осуществляться с помощью незаконного вмешательства в юрисдикцию другой ветви власти.

С учетом положительного зарубежного опыта представляется целесообразным рассмотреть возможность включения в российское законодательство гарантий реализации юрисдикционных следственных полномочий парламента в делах об импичменте и в делах о парламентском расследовании, что подробнее будет проанализировано в Главе II настоящей работы.

## **§5. Особенности парламентских процедур в бикамеральных парламентах**

Рассматривать бикамерализм невозможно без исследования предпосылок его появления. Так исторически сложилось, что первый двухпалатный парламент появился в Англии в XIV веке с разделением парламента на Палату Общин и Палату Лордов. С появлением Палаты Общин верхняя палата (Палата Лордов), состоящая из наследственных и духовных пэров, стала сдерживающим фактором роста популистски настроенных народных представителей в Парламенте, защищая таким образом правящий класс<sup>176</sup>. Сегодня Палата Лордов формируется по смешанному принципу: часть лордов является наследственной, часть пожизненной и назначаемой Короной, часть относится к духовным лордам, а часть – к специально назначаемым короной юристам, призванным к обеспечению судебных полномочий Палаты. Вместе с тем еще в 1911 году *Актом о Парламенте* в Британской конституции было установлено отложенное обязательство перед

---

<sup>176</sup> Рыжонкова Е.А. Особенности правового статуса членов верхних палат парламентов зарубежных федеративных государств на примере США // Отечественная юриспруденция. 2016. № 8 (10). С. 5-10.

народом о народном порядке формирования Палаты Лордов взамен наследственному. Хотя к настоящему времени уже и прошло 110 лет с момента опубликования данного акта, верхняя палата парламента в Великобритании до сих пор формируется на основе наследственных привилегий британской знати.

В современном мире бикамеральные парламенты существуют в 67 странах мира, преимущественно в крупнейших по населению странах мира. Только десять государств с населением свыше 40 миллионов человек имеют однопалатные парламенты: это Бангладеш, Вьетнам, Египет, Иран, Китай, Республика Корея, Танзания, Турция, Уганда и Украина. Бикамерализм стал тенденцией развития парламентаризма в последней трети XX века – начале XXI века. Количество бикамеральных парламентов в мире в этот период увеличилось с 45 до 67. При этом до 1791 года все парламенты мира существовали в составе двух, трёх или даже четырех палат. Связано это было традиционно с нежеланием знати заседать совместно с представителями «низших» сословий. Только 3 сентября 1791 года во Франции при принятии Конституции было сформировано однопалатное Национальное собрание<sup>177</sup>.

Бикамеральные парламенты могут классифицироваться по участию второй палаты в осуществлении законодательной функции: выделяют *мнимую* и *реальную* двухпалатность. Ключевым признаком, определяющим реальность в осуществлении верхней палатой законодательной функции, относятся ее обязательное участие в одобрении принятых первой палатой законов. К парламентам с мнимой бикамеральностью относят парламенты с установленной возможностью преодоления «вето» верхней палаты квалифицированным большинством голосов депутатов нижней палаты. К парламентам с мнимой бикамеральностью сегодня можно отнести двухпалатные парламенты Германии и Великобритании, где Бундесрат и Палата Лордов, формируемые не на основе народного представительства, во многом выполняет сдерживающие функции. К

---

<sup>177</sup> Подробнее об этом и вообще истории парламентаризма см.: Федоров П.А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт // Полис. Политические исследования. 2001. №1. С.168-179.

реально двухпалатным можно отнести парламенты США, Франции, Польши и др.<sup>178</sup>.

Бикамеральные парламенты можно классифицировать по объёму полномочий верхней палаты. Д.С. Покровский выделяет (а) *эгалитарные* парламенты, в которых обе палаты равноправны, (б) *ограниченно эгалитарные*, в которых полномочия второй палаты ограничены определёнными сферами, и (в) *парламенты, где вторая палата выполняет чисто консультативные и представительские функции*<sup>179</sup>. С. Гангоф предлагает именовать эгалитарные парламенты как *двойные законодательные органы*<sup>180</sup>. При этом двойной законодательный орган может существовать только при условии всенародного избрания обеих палат и равной значимости палат в законодательном процессе<sup>181</sup>. К ограниченно эгалитарным относится Парламент Бельгии, где Сенат имеет идентичные с Палатой представителей законодательные полномочия только по решениям в четырёх сферах: основополагающие институциональные вопросы, вопросы организации судебной власти, вопросы международных договоров и договоров между федерацией и регионами. Великобритания и Нидерланды также относятся к странам с ограниченной моделью эгалитарности второй палаты парламента, поскольку вето верхней палаты может быть преодолено нижней палатой<sup>182</sup>. Исключительно консультативные функции верхней палаты можно выделить у парламентов таких стран как Камбоджа, Словения и Египет. Полностью эгалитарными парламентами являются парламента в США, Мексике, Бразилии, Аргентине, Колумбии, Боливии, Австралии, Японии и на Филиппинах<sup>183</sup>. В Центральной и Восточной Европе из 16 унитарных государств в шести имеются

---

<sup>178</sup> Ярва Р.М. Модели двухпалатных парламентов: понятие, элементы и классификация // Юридический аналитический журнал. 2005. № 3-4. С. 169-175.

<sup>179</sup> Покровский Д.С. Внешнеполитические полномочия верхних палат парламентов зарубежных стран // Власть. 2009. №5. С.136-139.

<sup>180</sup> Ganghof S. Bicameralism As a Form of Government (Or: Why Australia and Japan Do Not Have a Parliamentary System) // Parliamentary Affairs. Vol. 67. № 3. 2014. P. 647–663.

<sup>181</sup> Lijphart A. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press, 1999.

<sup>182</sup> Покровский Д.С. там же.

<sup>183</sup> Patterson, S.C. and Mughan A. Senates: Bicameralism in the Contemporary World. Ohio State Press, 1999.

двухпалатные парламенты, в связи с чем можно отметить, что для унитарных государств бикамерализм также является востребованной формой организации парламента<sup>184</sup>. К примеру, в Словении и Хорватии в верхней палате парламента своё представительство депутаты находят не по территориальному принципу, а по принципу представительства населяющих государство наций и этносов. В настоящее время только в двух странах (Камбоджа и Нидерланды) верхние палаты лишены права внесения поправок в законопроекты.

В России существует двухпалатная система, которую можно отнести к относительно эгалитарной. Однако в российских условиях развивающегося парламентаризма на необходимость перехода к выборности Совета Федерации населением субъектов Федерации на основе всеобщего, прямого и тайного голосования неоднократно указывают С.А. Авакьян<sup>185</sup>, Е.А. Волкова<sup>186</sup>, Т.В. Заметина и В.Т. Кабышев<sup>187</sup>, Ю.В. Копцева<sup>188</sup>, а также Д.В. Пажетных<sup>189</sup>. С таким подходом нельзя не согласиться. Исключительные полномочия по принятию решения об отрешении Президента, решение вопросов создания совместной комиссии Федерального Собрания по расследованию требуют особой легитимности Совета Федерации, исключаящей избыточное в условиях выстроенной вертикали власти влияние исполнительной власти на процесс формирования верхней палаты российского парламента. С учетом президентской квоты исполнительная власть может претендовать сегодня на назначение по меньшей мере 115 из более чем 200 возможных сенаторов<sup>190</sup>.

---

<sup>184</sup> Покровский Д.С. там же.

<sup>185</sup> Авакьян С.А. Совет Федерации: четверть века проблем формирования палаты // Вестник Московского университета. Серия 11 Право. 2020. №1.

<sup>186</sup> Волкова Е.А. Изменение регламентов палат российского парламента // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5.

<sup>187</sup> Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // Конституционное и муниципальное право. 2012. №3. С. 32-35.

<sup>188</sup> Копцева Ю.В. Двухпалатный парламента в отечественной и зарубежной практике: сравнительно-правовой анализ. Автореферат дис... к.ю.н. М., 2004. С. 8

<sup>189</sup> Пажетных Д.В. Конституционно-правовой статус членов Совета Федерации Федерального Собрания России и верхних палат парламентав Германии и Франции. Автореферат дисс... к.ю.н. Саратов, 2013. С. 8.

<sup>190</sup> Это если не считать Президентв Российской Федерации, прекративших исполнение обязанностей в связи с истечением срока полномочий или отставкой, в соответствии с Законом о

Говоря о региональном уровне российского парламентаризма, необходимо отметить, что из 85 субъектов Российской Федерации в настоящее время ни один не имеет бикамеральный парламент. Вместе с тем за непродолжительную конституционную историю современной России семь субъектов Федерации, учредивших бикамеральные региональные парламенты, отказались от них в пользу однопалатного парламента. К числу этих субъектов относятся Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Карелия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Саха – Якутия, Свердловская область и Республика Тыва<sup>191</sup>. Последние два – Тыва и Свердловская область решились на это после ноября 2009 года, когда действующий тогда Президент России Д.А. Медведев раскритиковал высокую нагрузку на региональные бюджеты в связи с действовавшими тогда громоздкими двухпалатными региональными парламентами, приведя в пример двенадцатимиллионную Москву с однопалатной Думой и 35 депутатами против Тывы, население которой в 30 раз меньше населения Москвы, а двухпалатный Великий Хурал (парламент) которой насчитывал 162 депутата<sup>192</sup>.

От порядка формирования верхней палаты напрямую зависит ее роль в парламентских процедурах. Считаем, что можно выделить три основные роли второй палаты бикамерального парламента:

Во-первых, сдерживающая или консервативная роль, наиболее показательная на примере Палаты лордов Соединенного королевства. Палата формируется либо (а) полностью по наследственному принципу, либо (б) частично по наследственному принципу – частично по назначению от исполнительной власти (монархом по представлению правительства), либо (в) частично по

---

поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11 ст. 1416.

<sup>191</sup> См. подробнее: Рыбкина О.В. Бикамеральные региональные парламенты: особенности формирования // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2010. № 12. С. 35-42; Горский А.В. Нужны ли субъектам Российской Федерации двухпалатные парламенты // Гражданин и право. 2011. № 8. С. 84-94.

<sup>192</sup> Послание президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2009, 13 ноября. № 5038. С. 3-4. URL: [kremlin.ru/events/president/transcripts/5979](http://kremlin.ru/events/president/transcripts/5979) (дата обращения: 09.04.2020).

должности (духовные и судебные лорды). Отсюда и проявляется ее консервативная или, иными словами, сдерживающая нижнюю палату роль верхней палаты в парламентских процедурах<sup>193</sup>.

Во-вторых, обеспечение федеративной модели государственного устройства. Такая роль проявляется в обеспечении равного представительства как крупных, так и небольших субъектов федерации. Это обеспечивает сдерживание деятельности парламента в вопросах принятия законов, имеющих негативные последствия для малых субъектов федерации либо дающих преференции крупным субъектам федерации, что обусловлено тем, что крупные субъекты федерации имеют большинство в нижней палате, формируемой по принципу избирательных округов с равной численностью избирателей.

В-третьих, координационная роль, которая обеспечивает взаимодействие субъектов федерации (или регионов в унитарном государстве), и федерального центра (центральной администрации, соответственно). Для обеспечения такой роли используется модель *косвенного формирования* верхней палаты (посредством делегирования в нее представителей органов исполнительной и законодательной власти субъектов федерации), а также может появляться и национальное представительство, обеспечиваемое сенаторами, назначаемыми главой государства или пожизненными сенаторами. Такая модель обеспечивает учет мнений органов государственной власти регионов страны и учет этно-национальных особенностей регионов при формировании национального законодательства.

Существуют различные мировые практики формирования верхних палат парламента: в одних случаях – это формирование палат на основе наследуемых и (или) пожизненных титулов пэров (Великобритания); в других – формирование палат исключительно на основе выборов (США, Бразилия, Аргентина, Австралийский Союз, Польша, ЮАР, Япония, Индонезия, Марокко, Франция<sup>194</sup>); в третьих – формирование верхних палат путем направления в них представителей

---

<sup>193</sup> Автономов А.С. Источники и смысл двухпалатности парламента // Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2013. № 5. С. 40.

<sup>194</sup> Во Франции Сенат избирается непрямыми выборами. В коллегии выборщиков участвуют региональные и департаментские советы, местные советы и депутаты Национального Собрания.



от законодательных и исполнительных органов власти субъектов Федерации (ФРГ); в четвертых – формирование палат, когда часть из них избирается всенародно, а часть представляют региональные органы власти (Испания); в пятых – формирование палат, когда часть из них избирается всенародно, но президент при этом назначает часть пожизненных сенаторов (Италия); в шестых – формирование палат, когда часть представляют региональные органы власти, а президент при этом назначает часть пожизненных сенаторов или сенаторов от всей республики (Индия, Казахстан, Россия).

В период третьей республики во Франции существовали так называемые «бессменные сенаторы», число которых ограничивалось четвертью от общей численности Сената страны. Бессменные сенаторы появились в соответствии с законом от 24 февраля 1875 года, однако просуществовали недолго. Конституционным законом от 10 декабря 1884 года возможность избрания бессменных сенаторов была упразднена, оставив за уже избранными пожизненными сенаторами право занимать свою должность вплоть до своей смерти. Последний пожизненный сенатор умер в 1918 году. Бессменные сенаторы избирались из числа членов Национального Собрания Франции.

В Итальянской Республике президент вправе назначить пожизненно до пяти членов Сената из числа граждан, имеющих выдающиеся заслуги, кроме того, бывшие президенты также имеют право получить статус пожизненного сенатора (п. 1, 2 ст. 59 Конституции Италии).

На постсоветском пространстве также воспринято право Президента на формирование так называемой «общенациональной» квоты в верхней палате бикамерального парламента. В частности, в России не более 30 членов Совета Федерации, представляющих Российскую Федерацию, может быть назначено Президентом России, из числа которых не более 7 – пожизненно. Также в Совет Федерации пожизненно может входить Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с их истечением или в связи

с отставкой<sup>195</sup>. Аналогично в Казахстане 15 депутатов Сената назначаются Президентом Казахстана, в Беларуси 8 членов Совета Республики назначаются Президентом Беларуси, в Таджикистане 8 членов Маджлиси Милли назначаются Президентом Таджикистана, а в Узбекистане 16 членов Сената назначаются Президентом Узбекистана<sup>196</sup>. Однако срок полномочий назначаемых Президентами сенаторов на постсоветском пространстве различен. Новая структура верхней палаты российского парламента, сочетающей представительство и координацию интересов центра (федерации) и регионов (субъектов федерации), не нова для мировой практики, и соответствует логике того, что сенаторы на основе принципа координации интересов субъектов, их направивших, все равно работают в условиях представительства национальных интересов, в отечественной теории она сводится к противопоставлению, что в корне неверно<sup>197</sup>. Кроме того, все это осложняется избыточным влиянием Президента РФ на формирование Совета Федерации, что осложняет его независимый статус и реализацию конституционного замысла его существования.

По мнению ряда ученых, отмена в 2005 году прямых выборов глав субъектов Российской Федерации привела к необоснованному росту прямого влияния Президента Российской Федерации на формирование половины верхней палаты российского парламента – Совета Федерации<sup>198</sup>. Указанная позиция выстраивалась на основе известного постановления Конституционного Суда Российской

---

<sup>195</sup> Закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11 ст. 1416.

<sup>196</sup> Нечкин А.В. Парламенты стран СНГ: структура, порядок формирования и досрочного сложения полномочий // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 4 (100). С. 72-77.

<sup>197</sup> Гриценко Е.В. Федеративная государственность России и Германии в зеркале конституционно-судебного правоприменения: значение немецкого опыта для российской практики // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 3. С. 38.

<sup>198</sup> Ишеков К.А. Особенности конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы международной конференции. 2006. С. 227; Мамаева Я.Ю. Еще раз о выборах глав субъектов Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 2 (86). С. 25-30.

Федерации от 18 января 1996 года № 2-П<sup>199</sup>, признававшего отмену прямых выборов губернатора Алтайского края в пользу назначения Губернатора Законодательным собранием края неконституционным, нарушающим разделение властей с учетом объема компетенции губернатора и действовавшего на тот момент порядка формирования Совета Федерации (в тот период глава субъекта Федерации по должности входил в состав Совета Федерации). В то же время, в 2005 году одновременно с отменой губернаторских выборов было введено и другое, менее знаковое по сравнению с отменой самих выборов губернаторов, нововведение. Согласно его положениям, победившая на парламентских выборах в законодательный (представительный) орган субъекта Федерации партия вносит на рассмотрение Президенту России трех кандидатов, из числа которых Президент представляет на рассмотрение законодательного (представительного) органа субъекта Федерации кандидатуру для наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации. По мнению О.В. Морозова, «мало, кто обратил внимание, но такая постановка вопроса не только нивелировала потенциальную недемократичность отмены прямых выборов губернаторов, но и стала одним из вариантов репетиции на региональном уровне парламентского правления»<sup>200</sup>.

С. Коэн, М.А. Краснов, Н.А. Боброва отмечают усиление власти Президента России с 1993 года путем все большего делегирования ему полномочий. Так, за период правления Б.Н. Ельцина, отмечает М.А. Краснов, Президенту были делегированы 168 полномочий, а всего к текущему моменту законодательство передает Главе государства 449 полномочий, 210 из которых – регулятивные<sup>201</sup>.

После возвращения в 2012 году возможности прямых выборов губернаторов большинство регионов приняло решение о внесении изменений в устав (конституцию) субъекта Федерации, предусмотрев всенародное избрание главы

---

<sup>199</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (основного закона) Алтайского края // СЗ РФ. 1996. № 4. ст. 409.

<sup>200</sup> Морозов О.В. Дума: Россия, которую мы выбираем. М., 2007. С. 221-225.

<sup>201</sup> Боброва Н.А. Законодательные (представительные) органы государственной власти как инструмент гражданского общества // Вестник СамГУ. 2012. №5(96). С. 172.

региона. Однако уже в 2013 году в законодательство Российской Федерации об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации внесли изменения, предусматривающие диспозитивную норму определения порядка наделения полномочий губернаторов регионов. И, в конечном итоге, в 10 из 85 субъектах Российской Федерации (Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская республика, Карачаево-Черкесская республика, Крым, Северная Осетия, а также Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа) сохраняется процедура избрания высшего должностного лица парламентом региона. Вместе с тем с 2012 года внутриполитическим блоком Администрации Президента России в целях сохранения «вертикали исполнительной власти» была предусмотрена процедура отставки губернаторов и назначения Главой государства временно-исполняющего обязанности губернатора региона, который в абсолютном большинстве случаев побеждает на очередных выборах. В тех регионах, где высшее должностное лицо назначается парламентом, кандидатуры претендентов в парламент региона вносит Президент России. Таким образом, Президент напрямую оказывает влияние на формирование половины корпуса сенаторов, то есть на назначение более чем 80 сенаторов, которых наделяют полномочиями в большинстве случаев лояльные ему главы регионов.

В 2014 году была внесена поправка к Конституции, в соответствии с которой в составе Совета Федерации наряду с представителями субъектов Российской Федерации, появились и представители Российской Федерации, которые назначаются Президентом, численность которых ограничена десятой частью общей численности представителей субъектов Российской Федерации в Совете Федерации. То есть таких сенаторов могло быть 17, однако с 2014 по 2020 годы назначений таких сенаторов не было.

В соответствии с Законом о поправке к Конституции 2020 года, численность представителей Российской Федерации увеличилась до 30, при этом не более 7 из них могут быть назначены Президентом пожизненно. Кроме того, поправкой сверх

этого Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, предоставляется право входить в состав Совета Федерации пожизненно.

Разделение властей – неотъемлемый принцип любого современного демократического государства, иным словами, стандарт современного общества. Независимая и сильная представительная власть – фундамент здорового современного общества, гарант политической стабильности и основа процветания нации.

Выделение четвёртой ветви власти (власти главы государства) связывают с именем Бенжамена Констана, который отстаивал необходимость ее выделения для Наполеона. Констан указывал, что в государстве должна существовать *нейтральная власть*, которая будет выступать арбитром между тремя противоборствующими ее ветвями – законодательной, исполнительной и судебной<sup>202</sup>. Б.С. Эбзеев, например, разделяет эту точку зрения, но с некоторыми изъятиями. В частности он отмечает, что диалектика конституционно-правового статуса Президента РФ заключается в его фактическом *присутствии* во всех ветвях власти, и, как бы находясь над тремя ветвями власти, он олицетворяет их единство<sup>203</sup>. Вопрос *оптимального строя*, который определяется выбором между парламентской и президентской республикой, для России актуален до сих пор. По мнению В.Д. Зорькина, закреплённая в Конституции 1993 года парламентско-президентская или, скорее, президентско-парламентская республика близка по своей конституционно-правовой конструкции к Французской Пятой республике, которая создавалась генералом Де Голлем в момент угрозы гражданской войны, тяжелейшего кризиса Четвёртой республики, которая была по своей модели парламентарной. Если нет прочной партийной системы, то правительства

---

<sup>202</sup> История политических и правовых учений / под ред. О.Э. Лейста. М., Издательство Зерцало. 2006. С. 368.

<sup>203</sup> Эбзеев Б.С. Комментарий к ст. 10 Конституции Российской Федерации // Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С.117.

меняются чаще чем блюда за новогодним столом<sup>204</sup>. Фактически, поправки к Конституции РФ 2020 г. окончательно поставили точку в вопросе определения формы правления в России – теперь она совершенно точно президентско-парламентская с особой ролью Главы государства<sup>205</sup>.

Бикамерализм, по мнению ряда ученых, может представлять собой особую форму парламентаризма, и даже особую форму правления. С. Бах и С. Гангоф утверждают, что в ряде стран (Австралия, Япония) существует гибридная форма правления, отличная от чисто парламентского типа<sup>206</sup>. Указанные авторы отмечают особую роль двухпалатного парламента в Японии и Австралии в связи с наличием трех условий, отличающих их модель бикамерализма от других стран. Во-первых, в этих странах обе палаты избираемы, т.е. обладают одинаковой легитимностью. Во-вторых, обе палаты обладают абсолютным правом «вето» в отношении всего нефинансового законодательства. Два первых условия, по утверждению С. Гангофа формируют «двойной» законодательный орган по аналогии с «двойным» исполнительным органом в полупрезидентской модели правления. Третье неперемнное условие – одна палата влияет на формирование и отставку правительства, а вторая, соответственно, – нет. Однако в связи с наличием у верхней палаты абсолютного права вето, она может блокировать работу правительства, вынуждая его, таким образом, уйти в отставку. В особенности, если речь идет о блокировании законопроектов, направленных на реализацию политики правительства, что произошло в Австралии в 1975 г., в результате чего правительство обратилось к генерал-губернатору с просьбой распустить обе палаты парламента<sup>207</sup>.

---

<sup>204</sup> Зорькин В.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 14.

<sup>205</sup> Шеховцов В.А., Абоян А.А. О совершенствовании формы правления в России // Юридическая наука. 2020. № 8. С. 10.

<sup>206</sup> Bach S. Platypus and Parliament: The Australian Senate in Theory and Practice. Canberra, 2003. P. 329; Steffen Ganghof, Bicameralism as a Form of Government (Or: Why Australia and Japan Do Not Have a Parliamentary System), *Parliamentary Affairs*, Vol. 67, № 3, July 2014, P. 647–663.

<sup>207</sup> Bach S. Platypus and Parliament: The Australian Senate in Theory and Practice. Canberra, 2003. P. 83-86.

Рассмотрим особенности законодательного процесса в бикамеральных парламентах<sup>208</sup>:

1. *Новелла*. Под «новеллой» понимается особая процедура в Генеральных Штатах Нидерландов, урегулированная парламентской традицией. В соответствии со ст. 85 Конституции Нидерландов, Первая палата (верхняя палата Генеральных Штатов) не наделена правом законодательной инициативы и внесения поправок. Однако в ряде случаев Сенат с целью внесения поправки «угрожает» воспользоваться правом «вето» в отношении поступившего закона, и приостанавливает рассмотрение поступившего законопроекта. В этой ситуации правительство или инициатор вносят поправку к законопроекту в порядке законодательной инициативы во Вторую палату, где поправка проходит всю законодательную процедуру с тремя чтениями, после чего Первая палата возобновляет рассмотрение приостановленного законопроекта вместе с поступившей в порядке новеллы поправки к закону. Используется эта процедура довольно редко, с 1983 по 2000 гг. около 0,5 % законов были приняты посредством «новеллы»<sup>209</sup>.

2. *Челнок*. Под «челноком» (“navette”) понимается особая процедура согласования поправок к законопроекту между двумя палатами бикамерального парламента, предусматривающая поочередное обсуждение законопроекта с поправками или только поправок к законопроекту палатами двухпалатного законодательного органа с возможностью принятия, отклонения, изменения или замены поправок каждой из палат. Эта процедура предусматривает, как правило, неограниченное число циклов последовательного рассмотрения поправок к нему до согласования итогового текста законопроекта. Такая практика рассмотрения

---

<sup>208</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Бикамерализм и его влияние на парламентские процедуры // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 1. С. 14–19.

<sup>209</sup> Broeksteeg H., Knippenberg E.. The Role of the Senate in the Legislative Process. Maastricht Journal of European and Comparative Law, 13(2). 2006. P. 222.

законопроекта применяется в Великобритании<sup>210</sup>, Франции<sup>211</sup>, Италии<sup>212</sup>, Канаде<sup>213</sup>, Австралийском Союзе<sup>214</sup>, Швейцарии<sup>215</sup>, Чехии<sup>216</sup> и ряде других стран.

В большинстве из перечисленных стран движение «челнока» прекращается по запросу правительства о срочном рассмотрении законопроекта. В этой ситуации либо создается согласительная комиссия, включающая представителей обеих палат, для выработки единого текста законопроекта, либо вопрос передается для окончательного решения нижней палате парламента<sup>217</sup>.

3. Сроки рассмотрения законопроектов верхней палатой во многих странах ограничены. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 105 Конституции России, если Совет Федерации не рассмотрит поступивший из Государственной Думы законопроект в течение четырнадцати дней, то он считается одобренным Советом Федерации, и в таком случае передается на подпись Президенту<sup>218</sup>. Исключения из этого правила поименованы в ст. 106 Конституции России<sup>219</sup>.

<sup>210</sup> Russell M. 2010. A stronger second chamber? Assessing the impact of House of Lords reform in 1999, and the lessons for bicameralism. *Political Studies*, 58(5). P. 870.

<sup>211</sup> Антюшин Н.А. Роль «верхних» палат в бикамеральных парламентах в укреплении парламентаризма в условиях обновления их состава (на примере России, Казахстана и Франции) // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2019. № 3. С. 133.

<sup>212</sup> Zucchini F. (2008) Dividing Parliament? Italian Bicameralism in the Legislative Process (1987–2006), *South European Society and Politics*, 13:1, P. 11-34.

<sup>213</sup> Franks, C. E. S. 2003. “The Canadian Senate in modern times”. In *Protecting Canadian democracy: The Senate you never knew*, Edited by: Joyal. Montreal: McGill-Queen's University Press. P. 185.

<sup>214</sup> Bach, S. (2008), Crisp, The Senate, and The Constitution. *Australian Journal of Politics & History*, 54: 545-561.

<sup>215</sup> Роль и место верхних палат парламентов в современных государствах (материалы заседания научно-методического семинара Аналитического управления 30 марта 2017 года) // Аналитический вестник. 2017. № 10 (667). С. 63-64.

<sup>216</sup> Стукина В.А. Особенности законодательного процесса в двухпалатном парламенте (на примере европейских унитарных государств) // Актуальные проблемы международного публичного и международного частного права: сб. науч. тр. Вып. 2 / редкол.: Ю. П. Бровка [и др.]. Минск: БГУ, 2010. С.142.

<sup>217</sup> Tsebelis G., Money J. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. 2009. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609350>. P. 55.

<sup>218</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ, 29.04.1996, № 18, ст. 2253.

<sup>219</sup> Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой законы по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; войны и мира.



Аналогичная ситуация предусмотрена ст. 77-78 Основного закона ФРГ. Так, закон считается принятым, если Бундесрат не выдвигает в двухнедельный срок требования о созыве согласительной комиссии Бундестага и Бундесрата или по истечении трехнедельного срока не заявляет протест против принятого закона, не требующего обязательного рассмотрения в Бундесрате. Бундестаг и Федеральное правительство в свою очередь могут требовать созыва согласительной комиссии в случае, если по закону, принятому Бундестагом, в соответствии с Основным законом, требуется согласие Бундесрата, и такой закон Бундестагом не рассмотрен в двухнедельный срок. Обязательному рассмотрению Бундесратом подлежат, в соответствии с абз. 7 ст. 29, ст. 48, абз. 3 ст. 105, ст. 107, 134 и 135 Основного закона ФРГ, законы по следующим особо важным вопросам: о порядке изменения границ между землями; о членстве в Европейском Союзе; о налогах, поступления от которых идут полностью или частично в бюджеты земель и общин; о распределении поступлений от налогов между Федерацией и землями; о правопреемстве бывшего Германского Рейха.

Наряду с принятием законодательства особенной формой работы бикамеральных парламентов являются совместные заседания палат для реализации парламентских полномочий. Как правило, палаты бикамерального парламента заседают раздельно. Можно выделить две модели полномочий парламента на совместном заседании палат. Первая предусматривает исключительно церемониальные функции, без прений и без принятия решений. Вторая предусматривает как заслушивание обращений ко всему парламенту, так и возможность совместного рассмотрения и решения особо важных национальных вопросов.

Первая модель закреплена в законодательстве большинства стран, в том числе в законодательстве России, Великобритании, США и Франции. Она предусматривает церемониальную процедуру совместного заседания палат парламента для заслушивания обращений главы государства, выступлений иностранных лидеров и руководителей международных организаций, для оглашения итогов выборов Президента и для проведения церемонии его

вступления в должность (инаугурации). Как правило, такое заседание происходит в торжественной обстановке в стенах верхней палаты или ином присутственном месте, но никогда – в стенах нижней палаты. Так, например, в Британском Парламенте совместное заседание палат проводится для заслушивания тронной речи Короны без проведения дебатов<sup>220</sup>. Парламент Франции, в соответствии со ст. 18 Конституции страны, собирается на совместное заседание исключительно для заслушивания обращения Президента к парламенту. Федеральное Собрание Российской Федерации, в соответствии со ст. 100 Конституции России, совместно заседает для заслушивания посланий Президента России, а также для заслушивания выступлений глав иностранных государств.

Вторая модель предусматривает помимо церемониальных функций также и возможность рассмотрения и принятия решений. Такая модель встречается в законодательстве США, Италии, Испании и других государств. Так, Конгресс США собирается на совместную сессию для заслушивания обращений Президента к нации (раздел 3 ст. II Конституции), для выборов исполняющего обязанности Президента (раздел 3 поправки XX к Конституции) и для заслушивания выступлений руководителей иностранных государств. В соответствии с Конституцией Италии, парламент собирается совместно для принятия решения по избранию Президента республики (ст. 83 и 85), приведению Президента к присяге (ст. 91), для принятия решения о предании Президента суду за государственную измену и посягательство на Конституцию (ст. 90), для избрания 2/3 членов Магистратуры (ст. 104) и трети состава Конституционного Суда республики (ст. 135). Порядок работы совместного заседания парламента Италии определяется регламентом Палаты Депутатов (ст. 35 Регламента Палаты депутатов). Конституция Испании устанавливает совместное заседание Генеральных кортесов как форму его работы. В соответствии с ч. 2 ст. 72 Конституции, на заседаниях председательствует глава нижней палаты (Конгресса депутатов), однако регламент

---

<sup>220</sup> Queen's Speech and State Opening of Parliament URL: [hansardsociety.org.uk/publications/guides/guide-to-queens-speech-state-opening-of-parliament](https://hansardsociety.org.uk/publications/guides/guide-to-queens-speech-state-opening-of-parliament) (Accessed: 28.05.2020)

совместного заседания принимается большинством от каждой из палат. В компетенцию совместного заседания в силу ч. 2 ст. 74 входят дача согласия на заключение международных договоров (ч. 1 ст. 94), дача согласия на заключение соглашений между автономными сообществами Испании (ч. 2 ст. 145), распределение средств компенсационного бюджета между автономными сообществами (ч.2 ст. 158), а также вопрос образования совместной комиссии по расследованию (ч. 1 ст. 76).

В бюджетном парламентском процессе также есть свои особенности. В ряде стран нижняя палата обладает всей полнотой власти рассматривать смету доходов и расходов, в то время как верхняя палата обладает ограниченными финансовыми полномочиями. К числу ограничений можно отнести сокращенный срок рассмотрения проекта бюджета в верхней палате – две недели в Индии, пятнадцать дней – во Франции и месяц – в Великобритании<sup>221</sup>. В Германии, Испании, Италии, Канаде, Польше, Франции, Японии верхняя палата лишена права вносить поправки, предусматривающие введение новых видов налогов или расходов бюджета. Кроме того, в этих странах нижняя палата вправе преодолеть вето верхней палаты и принять бюджет в том виде, в котором это санкционировала нижняя палата<sup>222</sup>. В Австралии и Нидерландах верхняя палата лишена права вносить поправки в бюджет (законопроекты о налогах и об ассигнованиях)<sup>223</sup>.

Подводя итог данному разделу диссертации, стоит отметить, что бикамерализм является одной из тенденций развития современного парламентаризма. Формирование верхней палаты парламента влияет напрямую на легитимность и объем полномочий верхней палаты парламента<sup>224</sup>. В процедурном плане бикамерализм привносит в работу палат парламента, самостоятельных в

---

<sup>221</sup> Shakhder S.L. Two systems of financial procedure in Parliament // Parliamentary Affairs. 1952. Vol. VI, № 3. P. 289; Бакушев В.В., Лихачев В.Н. и др. Парламентаризм: обеспечение законодательных (представительных) органов власти. М., 2015. С. 190

<sup>222</sup> Moretti D., Kraan D.-J. Budgeting in France // OECD Journal on Budgeting. 2018. Vol. 18/2. P. 66.

<sup>223</sup> Blöndal J., Trapp L. von, Hammer E. Budgeting in Italy // OECD Journal on Budgeting. 2016. vol. 15/3. P. 10.

<sup>224</sup> См. подробнее: Кошель А.С. К вопросу о влиянии порядка формирования верхней палаты парламента на ее роль в парламентских процедурах // Вестник Ярославского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2020. №3 (53). С. 70-75.

рассмотрении вопросов в пределах своей компетенции, определенные новшества. Так, в законодательном процессе принятие законопроекта может затягиваться при применении *челнока*. В случае отсутствия у верхней палаты парламента права внесения поправок она может оказывать влияние на принятие закона посредством *новеллы*. Срок рассмотрения законопроектов в верхней палате в большинстве стран ограничен. В бюджетном процессе верхняя палата также часто «обделена» полномочиями в рассмотрении проекта бюджета, сроков такого рассмотрения и возможности воспользоваться правом на внесение поправок. Также в данном разделе работы нами рассмотрена такая особенная форма работы, как совместное заседание, которое в большинстве стран с бикамеральным парламентом носит церемониальные функции, но в ряде случаев имеет право рассматривать и принимать решения по вопросам, отнесенным к компетенции парламента.

## **§6. Парламентский процесс как совокупность юридических процедур**

В исследованиях, посвященных теории юридического процесса, имеют место различные точки зрения на соотношение понятий «юридический процесс» и «юридическая процедура». Так, В.И. Каминская, А.Г. Тарасова, В.О. Лучин отождествляют обе правовые формы, относя любые процедуры к процессуально-правовым нормам<sup>225</sup>. Юридический процесс определяется как *совокупность последовательно сменяющих друг друга стадий (самостоятельных юридических процедур), направленных на достижение единого юридического результата*<sup>226</sup>. Так, в России можно выделить четыре вида парламентского процесса, имеющих целью достижение единого юридического результата, в свою очередь составляющих совокупность парламентских процедур, каждая из которых имеет

---

<sup>225</sup> Каминская В.И. Место процессуальных норм в системе советского права // Демократические основы советского социалистического правосудия / под ред. М.С. Строговича. М., 1965. С. 65; Тарасова А.Г. Юридическая процедура как средство обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5 Юриспруденция. 2011. № 2 (15). С. 261; Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: Юнити-Дана, 2015. С. 100.

<sup>226</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Юрист, 2005.

целью достижение своего конкретного юридического результата, не достижение которого прекращает собственно парламентский процесс. Это относится к таким видам парламентского процесса как законодательный процесс, бюджетный процесс, парламентское расследование и процесс импичмента.

К *первой* группе парламентских процедур относятся процедуры законодательного процесса: процедура реализации права законодательной инициативы, процедура рассмотрения концепции законопроекта (первое чтение), процедура постатейного рассмотрения законопроекта (второе чтение), процедура принятия закона в целом (третье чтение), процедура одобрения закона второй палатой (субсидиарно в бикамеральных парламентах), а также процедура санкционирования и промульгации закона. Поскольку все эти процедуры направлены на принятие закона, они именуется законодательным процессом.

Так, в России можно выделить следующие процедуры законодательного процесса: (1) законодательная инициатива (ст. 104 Конституции России, ст. 104-108 Регламента Государственной Думы)<sup>227</sup>; (2) рассмотрение законопроектов в Государственной Думе в первом чтении (обсуждение концепции) (ст. 118-119 Регламента Государственной Думы); (3) рассмотрение законопроектов в Государственной Думе во втором чтении (постатейное обсуждение, внесение правок) (ст. 120-123<sup>1</sup> Регламента Государственной Думы); (4) принятие законов (третье чтение) (ст. 124-126 Регламента Государственной Думы); (5) рассмотрение и одобрение законопроектов Советом Федерации (ст. 103-110 Регламента Совета Федерации) с особенностями для федеральных конституционных законов (ст. 121-128 Регламента Совета Федерации); (6, субсидиарно) преодоление разногласий между Государственной Думой и Советом Федерации при отклонении

---

<sup>227</sup> Рядом ученых предварительное рассмотрение законопроектов комитетами и комиссиями Государственной Думы выделяется как самостоятельная стадия законодательного процесса (см., например: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: Проспект, 2009. С.466-467). Однако, по нашему мнению, поскольку на данной стадии законопроект может быть возвращен инициатору в связи с несоблюдением положений ст. 104-109 Регламента Государственной Думы, необходимо рассматривать эту работу как часть процедуры реализации законодательной инициативы, поскольку с момента принятия Советом Государственной Думы законопроекта к рассмотрению в Государственной Думе, законопроект должен подвергнуться процедуре первого чтения, и может быть либо принят либо отклонен в первом чтении.

законопроекта Советом Федерации (ст. 127-132 Регламента Государственной Думы, ст. 111-115 Регламента Совета Федерации); (7) санкционирование и промульгация закона (ст. 107 Конституции России); (8, субсидиарно) рассмотрение Государственной Думой законопроектов, отклоненных Президентом (ст. 133-135<sup>3</sup> Регламента Государственной Думы); (9, субсидиарно) рассмотрение Советом Федерации законопроектов, отклоненных Президентом (ст. 116-120<sup>2</sup> Регламента Совета Федерации); (10, субсидиарно) дача Конституционным Судом заключения о соответствии Конституции Российской Федерации принятого, но не вступившего в силу закона по запросу Президента после преодоления Государственной Думой и Советом Федерации вето Президента на принятый закон (ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108 Конституции).

Стоит отметить, что в случае рассмотрения Государственной Думой законопроектов, затрагивающих вопросы, относящиеся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в силу ст. 72 Конституции Российской Федерации, на основании ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>228</sup> предусмотрена процедура обязательного тридцатидневного перерыва между первым и вторым чтением, в рамках которого происходит запрос Государственной Думой позиции законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации по рассматриваемым законопроектам.

Схожая процедура предусмотрена и в законодательстве зарубежных стран. Так, в соответствии с приложением II к Правилам Сената Канады, предусмотрено, что если Комитет Сената при рассмотрении вопроса придет к выводу, что законопроект или отдельные вопросы законопроекта затрагивают интересы провинции или нескольких провинций, то в такой ситуации Комитет должен будет

---

<sup>228</sup> Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru), 21.12.2021.

пригласить правительство этой провинции к обсуждению законопроекта или к представлению его письменной позиции по данному законопроекту<sup>229</sup>.

Ко *второй* группе парламентских процедур относятся бюджетные процедуры: процедура направления (рассмотрения) бюджетного послания главы государства или правительства (субсидиарно), процедура внесения проекта бюджета, процедура рассмотрения концепции и основных направлений доходов и расходов бюджета (первое чтение), процедура постатейного рассмотрения проекта бюджета (второе чтение), процедура принятия бюджета (третье чтение), процедура одобрения бюджета (субсидиарно в бикамеральных парламентах), процедура санкционирования и промульгации бюджета (субсидиарно). Все эти процедуры направлены на принятие бюджета, и потому в совокупности могут именоваться бюджетным процессом, или точнее парламентским бюджетным процессом.

Процедура направления (рассмотрения) бюджетного послания предусмотрена в ряде государств как начальная процедура парламентского бюджетного процесса. Так, в соответствии с п. 54 Конституционного Акта Канады 1867 г., Палата общин не вправе принимать или одобрять билль об ассигнованиях или билль об установлении налогов и сборов, если это не было предварительно рекомендовано этой палате Генерал-губернатором в его послании во время сессии.

Ряд положений бюджетного процесса не просто делает его особенной разновидностью законодательного процесса, но позволяет сделать вывод о его самостоятельности как вида юридического процесса. Действительно, федеральный бюджет и отчет об исполнении федерального бюджета в России принимаются в форме федеральных законов, и потому к процедуре их принятия применяются положения, регулирующие законодательный процесс. Особенности рассмотрения законопроекта о федеральном бюджете установлены ст. 184.1-213 Бюджетного кодекса РФ<sup>230</sup> (БК РФ), а особенности рассмотрения законопроекта об исполнении

---

<sup>229</sup> Second Report of the Standing Committee on Standing Rules and Orders of Tuesday, May 28, 1985. The report was adopted by the Senate on May 30, 1985. URL: [sencanada.ca/en/about/procedural-references/rules/18/#AppendixII](http://sencanada.ca/en/about/procedural-references/rules/18/#AppendixII) (дата обращения: 18.09.2020).

<sup>230</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ Российской Федерации, 1998, № 31, ст. 3823.

федерального бюджета закреплены в ст. 264.4-264.11 БК РФ. Условием вступления в силу федеральных законов является их опубликование. В соответствии с ч. 2 ст. 107 Конституции России, Президент Российской Федерации подписывает и обнародует федеральные законы. В соответствии со ст. 15 Конституции России, законы подлежат обязательной публикации, что развивается в нормах ст. 1 Федерального закона от 14.06.1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов палат Федерального Собрания», предусматривающей, что на территории Российской Федерации применяются только те федеральные законы, которые официально опубликованы. Вместе с тем, в соответствии с п. 107-111 Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 30.11.1995 г. № 1203, сведения о расходах федерального бюджета на оборону, безопасность, антитеррористическую деятельность, государственный оборонный заказ, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по разработке образцов вооружения и военной техники не подлежат раскрытию, и потому не публикуются. По крайней мере, уже это позволяет сделать вывод о том, что бюджетный процесс отличается от законодательного, иное означало бы нарушение ст. 15 Конституции России, предусматривающей обязательное опубликование федеральных законов без оговорок применительно к закону о бюджете либо закону об исполнении бюджета. Собственно, и правовая природа современного бюджета отличается от правовой природы закона. Правовая природа закона – совокупность норм, устанавливающих общеобязательные правила поведения, поэтому Дж. Локк указывал, что власть должна осуществляться при помощи опубликованных законов<sup>231</sup>. Бюджет – это смета доходов и расходов государства, обязательная для органов исполнительной власти в части порядка взимания публичных доходов и расходования денежных ассигнований бюджета. Роль парламента в этой связи – санкционирование таких доходов и расходов от лица народа, поэтому в ряде стран (Австралия,

---

<sup>231</sup> Козлихин И.Ю., Поляков А.В., Тимошина Е.В. История политических и правовых учений. СПб.: Издательский дом СПбГУ, 2007. С. 195.



Великобритания, Норвегия, США, Финляндия и др.) бюджет принимается в форме самостоятельного вида правового акта<sup>232</sup>.

Также особенностью бюджетного процесса в России является процедура первого чтения законопроекта о бюджете. Так, после отклонения в первом чтении законопроекта о бюджете, в соответствии со ст. 203-204 БК РФ, законопроект о федеральном бюджете, отклоненный в первом чтении, рассматривается согласительной комиссией, состоящей на паритетных началах из числа представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства Российской Федерации, либо он направляется в Правительство Российской Федерации на доработку, либо ставится вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Повторное отклонение законопроекта о бюджете не допускается без постановки вопроса о доверии Правительству. В любом случае законопроект должен быть повторно внесен в Государственную Думу на рассмотрение в течение 10-ти дней с момента его передачи в согласительную комиссию, 20-ти дней с момента возвращения на доработку в Правительство, а в случае отставки Правительства Российской Федерации, в соответствии с абзацем 2 ст. 204 БК РФ, в срок, не превышающий 30 дней с момента формирования нового Правительства. Обычный законодательный процесс не допускает повторного внесения законопроекта по тому же предмету.

Кроме того, в условиях введения режима временной финансовой администрации в субъекте Федерации, предусмотренной ст. 168.1-168.6 БК РФ устанавливается ряд ограничений права законодательной инициативы, полномочий высшего исполнительного и законодательного (представительного) органов государственной власти субъекта Федерации, а также право законодательной инициативы Главы временной финансовой администрации и его исключительные полномочия на *inducement*<sup>233</sup> при реализации субъектами права

---

<sup>232</sup> Бакушев В.В., Лихачев В.Н. и др. Парламентаризм: обеспечение законодательных (представительных) органов власти. М., 2015. С. 188-190.

<sup>233</sup> Здесь применяется в значении *подтверждения права субъекта законодательной инициативы на инициирование поправки в закон о бюджете путем дачи Главой временной финансовой администрации положительного заключения на инициативу о внесении поправки*. В обычном бюджетном процессе при рассмотрении законопроекта о бюджете субъект права

законодательной инициативы своего права на внесение поправок в закон субъекта Федерации о бюджете субъекта Федерации, что также дает основания полагать о предпосылках выделения бюджетного процесса в самостоятельный вид юридического процесса.

Бюджетный процесс можно выделить и в отдельный вид парламентского процесса исходя из его детерминант в концепции разделения властей. Г. Гегель, в частности, по этому поводу утверждал, что принимаемый парламентом закон о бюджете называется *законом* весьма неточно, поскольку формирование бюджета относится к компетенции исполнительной власти<sup>234</sup>. Действительно, и по порядку принятия закон о бюджете отличается от иных законов, и по степени влияния исполнительной власти на содержание закона о бюджете он сильно выделяется. В этой ситуации фактически, парламенту дается право одобрить либо отклонить бюджет, а внести парламентариям сколько-нибудь существенные поправки без согласия правительства – нереально.

К *третьей* группе парламентских процедур относятся процедуры, направленные на проведение парламентского расследования. Под парламентским расследованием понимают строго регламентированную форму парламентского контроля, направленную на сбор, анализ и оценку информации, а также выработку рекомендаций по вопросам, имеющим высокое общественно-политическое значение либо касающимся отдельных аспектов деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц публичной администрации<sup>235</sup>. К таким процедурам относятся: (1) процедура инициирования парламентского расследования, (2) процедура возбуждения парламентского расследования, (3) процедура исследования фактов и обстоятельств, послуживших основанием для

---

законодательной инициативы должен получить заключение правительства на финансовый законопроект, но нигде не говорится об ограничении права на внесение такого законопроекта при отрицательном заключении правительства.

<sup>234</sup> Гегель Г. Энциклопедия философских наук. М., 1977. С. 363.

<sup>235</sup> Трошев Д.Б. Парламентское расследование как форма контроля Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти. Автореферат дисс... к.ю.н. М., 2008. С. 8.

проведения парламентского расследования, (4) процедура обсуждения (утверждения) результатов парламентского расследования.

К *четвертой* группе парламентских процедур относятся процедуры импичмента: (1) процедура инициирования импичмента; (2) процедура рассмотрения оснований для возбуждения импичмента; (3) процедура выдвижения обвинения нижней палатой в отношении должностного лица; (4, субсидиарно) процедура дачи судом заключения о наличии в действиях должностного лица признаков состава преступления; (5, субсидиарно) процедура дачи заключения конституционным судом заключения о соблюдении процедуры выдвижения обвинения в отношении должностного лица в порядке импичмента; (6) слушание по вопросу утверждения импичмента (отрешения от должности) в верхней палате. Таким образом, совокупность парламентских процедур, направленных на отрешение от должности должностного лица, составляет процесс импичмента.

В заключение данного параграфа необходимо отметить, что, по нашему мнению, к видам парламентского процесса относятся законодательный процесс, бюджетный процесс, парламентское расследование и импичмент. Анализируя процедуры, которые составляют стадии парламентского процесса, можно отметить наличие необходимых стадий, которые к собственно парламентским не относятся. Так, парламент не является единственным участником законодательного и бюджетного процесса. Промульгация и санкционирование законов, в том числе закона о бюджете – прерогатива исполнительной власти, за исключением стран Британского Содружества, где Корона, осуществляющая санкционирование, промульгацию принятых законов, и относящаяся к исполнительной власти, к тому же является частью парламента (см. например, ч. V Билля о правах 1689 г., ст. 4 Акта о Парламенте 1911 г., ст. 17, 55, 56, 57 Конституционного Акта Канады 1867 г.). В процесс импичмента в ряде стран включены отдельные процедуры, поручаемые конституцией органам судебной власти (например, в России и Казахстане). Также законодательством ряда стран процесс парламентского расследования может включать отдельные процедуры, поручаемые следственной комиссией парламента (парламентской комиссией по расследованию)

правоохранительным органам. Вместе с тем, несмотря на это, все названные процедуры направлены на реализацию конституционных функций парламента, отсюда можно сделать вывод о том, что их именованне парламентарским процессом обосновано.

## §7. Подходы к классификации парламентарских процедур

Существуют различные мнения по поводу классификации парламентарских процедур. Свои подходы в этой области предложили И.Н. Рязанцев и О.В. Клёнкина, которые полагают возможным классифицировать по их субъектному составу, по целям и по объекту правового воздействия.

Классификация парламентарских процедур *по субъектному составу* предполагает разделение их по числу и разнообразию участников:

- процедуры деятельности всего парламента;
- процедуры деятельности палат парламента;
- процедуры совместной деятельности палат парламента;
- процедуры деятельности органов парламента;
- процедуры совместной деятельности парламента и Президента, правительства и органов судебной власти;
- процедуры взаимодействия парламента с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;
- процедуры взаимодействия с гражданами;
- процедуры взаимодействия с парламентами других стран и международными организациями;
- процедуры взаимодействия со средствами массовой информации и общественными объединениями)<sup>236</sup>.

Согласившись с основанием данной классификации, считаем, однако, невозможным согласиться с некоторыми выводами И.Н. Рязанцева по данному

---

<sup>236</sup> Рязанцев И.Н. Парламентарские процедуры в Российской Федерации: вопросы теории и практики. Автореферат дисс... к.ю.н. М, 2005. С.18.

основанию классификации. Поскольку классификация по субъектному составу предполагает разделение всего спектра парламентских процедур по числу и разнообразию участников, считаем нецелесообразным выделение одновременно процедур деятельности всего парламента и процедур совместной деятельности палат парламента. Здесь либо стоит при классификации указать, что она применима как к двухпалатным, так и к однопалатным парламентам, либо приводить классификацию применительно к конкретному типу парламента. И хотя в общем данная классификация выглядит корректной, она не лишена и других изъянов. При общей классификации автором не учтено, что процедуры могут быть как одновременно проводимые палатами в рамках одного вида парламентского процесса (законодательный процесс во Франции), так и строго последовательно (как, например, в США). Не учтено и то, что в Испании, Италии, Греции, Аргентине, а также Португалии процедуры отдельных чтений или в целом законодательный процесс может проводиться с окончательным принятием решения в органах (комитетах, секциях, комиссиях) парламента или его палаты. При этом в классификации оказываются не учтены процедуры, проводимые органами парламента самостоятельно (совместный комитет Генеральных кортесов Испании, который правомочен принимать решения в перерывах между сессиями Генеральных кортесов, судебный комитет Палаты Представителей США, который слушает дело об импичменте до рассмотрения на всей палате и т.д.). Полагаем, что по данному основанию классификации (применительно к России) следует предложить иное деление: процедуры, касающиеся деятельности всего парламента (совместное заседание для заслушивания послания Президента РФ Федеральному Собранию); процедуры, касающиеся деятельности палаты парламента (например, организационные процедуры, утверждение кандидатуры Председателя Правительства РФ Государственной Думой, процедура принятия Государственной Думой акта об импичменте, процедура дачи Советом Федерации согласия Президенту РФ на введение военного или чрезвычайного положения); процедуры, касающиеся деятельности органов парламента (палаты парламента) (например, процесс парламентского расследования Федерального Собрания, процедура

согласования комитетом по международным делам кандидатур для назначения послами и постоянными представителями РФ за рубежом); процедуры совместной деятельности с Президентом РФ (например, процедура преодоления вето Президента РФ на принятый федеральный закон); процедуры совместной деятельности с Правительством РФ (например, процедура утверждения по представлению Председателя Правительства РФ кандидатур его заместителей и федеральных министров); процедуры совместной деятельности с органами судейского сообщества (например, процесс отрешения от должности Президента РФ или процедура направления обращения Государственной Думы в Конституционный Суд РФ о толковании Конституции РФ)<sup>237</sup>; процедуры, предполагающие координацию с органами государственной власти субъектов РФ (например, процедура принятия поправок к Конституции РФ, процедура согласования проекта федерального закона по предмету совместного ведения РФ и субъектов РФ после первого чтения с законодательными (представительными) органами субъектов РФ); процедуры взаимодействия с гражданами, организациями и средствами массовой информации (например, парламентские слушания или процедуры направления депутатских запросов).

*По целям правового воздействия* парламентские процедуры О.В. Клёнкина предлагает разделить на четыре типа:

1. процедуры, обеспечивающие законодательный процесс (законодательная инициатива, чтения и др.);
2. процедуры, обеспечивающие организацию работы парламента (формирование органов парламента, включая внешние контрольные органы – Счетную палату и др., определение их состава, полномочий и порядка работы);
3. процедуры, реализующие связь парламента с другими властными институтами (утверждение кандидатуры главы правительства, его заместителей, федеральных министров, одобрение кандидатур

---

<sup>237</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Взаимодействие российского парламента и судебной власти // Вестник Томского государственного университета. 2020. № 460. С. 258-264.

министров и руководителей органов власти, подчиненных напрямую Президенту, согласование кандидатур прокуроров, назначение судей высших судебных инстанций, импичмент главы государства, вынесение вотума недоверия правительству и др.);

4. процедуры, обеспечивающие качество принимаемых решений (парламентские слушания, парламентский/ депутатский запрос, парламентские расследования)<sup>238</sup>.

Хотя данное деление отражает специфику целей правового воздействия, оно не идеально, поскольку сложно согласиться с тем, что импичмент главе государства, например, реализует связь с другими властными институтами, а не реализацию представительной функции парламента, или что парламентский запрос направлен на обеспечение качества принимаемых решений, а не на реализацию контрольной функции парламента и так далее. В этой связи можно предложить и более лаконичное деление по данному основанию классификации, разделив все парламентские процедуры на три типа:

1. процедуры, обеспечивающие законодательную функцию парламента;
2. процедуры, обеспечивающие представительную функцию парламента;
3. процедуры, обеспечивающие контрольную функцию парламента.

Современной тенденцией является и наличие парламентских процедур, направленные на *предотвращение и урегулирование конфликта интересов, сохранение авторитета и доверия к институту парламента*. Появление таких процедур относится к XX веку, когда коррупционные скандалы в депутатской среде стали негативно влиять на авторитет парламента в Великобритании<sup>239</sup> и США<sup>240</sup>, а с начала XXI века к таким негативным проявлениям добавились

---

<sup>238</sup> Клёнкина О.В. Парламентские процедуры в Российской Федерации. Автореферат дисс... к.ю.н. Саратов, 2004. С. 7.

<sup>239</sup> Rogers R., Walters R. How Parliament Works. 8<sup>th</sup> edition. L., 2018. P. 111-115.

<sup>240</sup> Paul Bovend'Eert, Public Office and Public Trust: Standards of Conduct in Parliament: A Comparative Analysis of Rules of Conduct in Three Parliaments, *Parliamentary Affairs*, Vol. 73, № 2, April 2020. P. 298-300.

конфликты, связанные с сексуальными скандалами в парламенте<sup>241</sup>. К таким парламентским процедурам относятся (1) процедура сбора и размещения публичной информации о доходах, расходах, имущественном положении депутата, членов его семьи, а также (2) процедура расследования, проводимые комиссиями по этике (депутатской дисциплине), специальными органами (уполномоченными) парламента в отношении депутатов, обвиняемых в совершении коррупционных правонарушений, использовании служебного положения, действий вопреки конфликту интересов, действий, порочащих статус депутата и парламента. Хотя, в сущности, эти процедуры также обеспечивают и представительную функцию парламента.

*По объекту правового воздействия* парламентские процедуры можно условно разделить на две крупные группы. Первая связана с осуществлением парламентом полномочий законодательного и представительного органа власти (процедуры представительства нации; процедуры, используемые при политическом волеобразовании; процедуры, используемые при законотворчестве; процедуры взаимодействия с другими органами власти федерального и регионального уровня; процедуры, связанные с участием парламента в формировании органов государственной власти; процедуры, связанные с осуществлением контрольных функций парламента; процедуры, связанные с решением вопросов, касающихся публичных финансов; процедуры, связанные с вопросами статуса граждан, организаций и объединений; процедуры, касающиеся решения вопросов обороны и безопасности государства; процедура участия парламента в вопросах внешних сношений). Вторая группа связана с вопросами самоорганизации парламента (процедуры формирования органов парламента и вопросы деятельности парламента и его органов)<sup>242</sup>. С данной классификацией И.Н. Рязанцева можно согласиться. Однако предложим и свой вариант

---

<sup>241</sup> Maskell J. Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives. Washington, DC, Congressional Research Service, 2016. URL: [fas.org/sgp/crs/misc/RL31382.pdf](https://fas.org/sgp/crs/misc/RL31382.pdf) (Accessed:09.05.2020) P. 17.

<sup>242</sup> Рязанцев И.Н. Парламентские процедуры в Российской Федерации: вопросы теории и практики. Автореферат дисс... к.ю.н. М, 2005. С.14.



классификации парламентских процедур по объекту правового воздействия, то есть по кругу лиц, чья деятельность затрагивается решениями, принятыми посредством парламентских процедур, применительно к Федеральному Собранию РФ: процедуры, направленные на организацию и обеспечение независимости парламента, палат парламента, его внутренних органов и членов парламента (сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы); процедуры, направленные на принятие общеобязательных норм, включая законодательство (например, законодательный процесс, амнистия, дача согласия Президенту РФ на введение военного или чрезвычайного положения или на использование Вооруженных Сил РФ за рубежом, а также парламентские слушания); процедуры, направленные на формирование, контроль за деятельности органов власти, назначение, контроль за деятельностью и досрочное прекращение полномочий лиц, замещающих Государственные должности (например, учредительные процедуры, парламентское расследование, импичмент, парламентские и депутатский запросы).

В современной доктрине российского парламентаризма признается приоритет парламента<sup>243</sup>. Кроме того, парадигма конституционного развития норм о взаимоотношении законодательной и исполнительной власти предполагает с 2008 года постепенное увеличение контрольных полномочий со стороны Парламента за Правительством Российской Федерации. Так, Законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ<sup>244</sup> было введено представление ежегодных отчетов Государственной Думе Правительством Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. А уже Законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ<sup>245</sup> установлен целый комплекс

---

<sup>243</sup> Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т.9. Институты государственной власти и местного самоуправления. Парламентское право. Правосудие. М., 2018. С. 392.

<sup>244</sup> Российская газета, 2008, 31 декабря.

<sup>245</sup> URL: [publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001](https://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001) (дата обращения: 02.04.2020).

конституционных нововведений, направленных на усиление власти палат российского Парламента, среди которых наиболее важными являются следующие:

1) утверждение (ранее – согласование) по представлению Президента кандидатуры председателя Правительства (п. «а» ст. 83, п. «а» ч. 1 ст. 103, ч. 1 ст. 111 Конституции);

2) утверждение по представлению председателя Правительства Российской Федерации кандидатур заместителей председателя Правительства, федеральных министров, контроль за деятельностью которых возложен на Правительство (п. «д» ст. 83, п. «а<sup>1</sup>» ч. 1 ст. 103, ч. 2 ст. 112);

3) проведение Президентом консультаций с Советом Федерации при назначении руководителей федеральных органов (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, иностранных дел, юстиции, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности (п. «д»<sup>1</sup> ст. 83, п. «к» ч. 1 ст. 102);

4) проведение Президентом консультаций с Советом Федерации при назначении Генерального прокурора, заместителей Генерального прокурора, прокуроров субъектов Российской Федерации (ранее Совет Федерации назначал Генерального прокурора и его заместителей по представлению Президента, а в отношении региональных прокуроров – Президент согласовывал их кандидатуры с региональными парламентами) (п. «е<sup>1</sup>» ст. 83, п. «з» ч. 1 ст. 102, ч. 3 и 4 ст. 129);

5) введение возможности «импичмента» руководителей и судей Конституционного Суда и судей Верховного Суда Российской Федерации, судей кассационных и апелляционных судов (включая председателей и заместителей председателей указанных судов) решением Совета Федерации по представлению Президента в случае совершения судьей поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных случаях, свидетельствующих о невозможности дальнейшего исполнения судьей своих обязанностей (п. «е<sup>3</sup>» ст. 83, п. «л» ч. 1 ст. 102);

6) введение диспозитивного права Президента на роспуск Государственной Думы при трехкратном отказе на утверждение предложенных Президентом

кандидатур Председателя Правительства (ранее Президент при трехкратном отклонении кандидатур Председателя Правительства императивно распускал Думу) (ч. 4 ст. 111);

7) введение запрета на выражение вотума недоверия, а также постановки Правительством вопроса о доверии перед Государственной Думой в течение года после назначения Председателя Правительства (ч. 6 ст. 117).

Из перечисленного выше заключаем, что можно выделить и четвертое основание классификации парламентских процедур *по форме правового регулирования* – юрисдикционные и неюрисдикционные. Юрисдикционные процедуры корреспондируют судебным или, если точнее, квазисудебным полномочиям парламента. Часто в науке парламенту отказывают в праве на судебную юрисдикцию, и отказывая представительной власти в юрисдикционных полномочиях ряд авторов основывают свою позицию на устаревшей сегодня марксистской теории разделения властей, как о простом разделении полномочий между различными органами власти<sup>246</sup>. Здесь, безусловно, стоит отметить, что один из основоположников теории разделения властей Ш.-Л. Монтескье отмечал, что парламент не должен брать на себя судебные функции, однако может выступать как «судебная палата» в том исключительном случае, когда он представляет интерес народа<sup>247</sup>. Таким образом, преломляя учение о парламентской процедуре через призму учения о юрисдикционном процессе, можно предположить, что парламентские процедуры, составляющие процесс импичмента, процедуру досрочного прекращения полномочий судей и депутатов парламента (исключая, конечно, вопросы досрочного прекращения полномочий в связи со смертью или по собственной инициативе), то есть исключительно в связи с наличием в действиях лица, замещающего государственную должность<sup>248</sup>,

---

<sup>246</sup> Баренбойм П.Д. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. М.: Белые Альвы, 1996. С. 34.

<sup>247</sup> Монтескье Ш.Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999. С. 145.

<sup>248</sup> Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995, № 3, ст. 173.

признаков определенного *delicta publica*, составляют юрисдикционные парламентские процедуры.

В этой связи применительно к работе парламента характеристиками юрисдикционной процедуры обладают процесс импичмента президента и схожая с ним по конституционно-правовой природе процедура досрочного прекращения полномочий судей высших судов, кассационных и апелляционных судов Российской Федерации, процедура лишения неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий и так далее, так как при разрешении указанных вопросов Совет Федерации должен, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, основывать свою позицию исключительно на праве. Это исключает такие виды конституционно-правовой ответственности как отзыв депутата, вотум недоверия правительству и т.д., так как основаниями такой ответственности могут быть и исключительно политические причины, такие как несогласие с действиями должностных лиц и органов власти. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 93 Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности, а Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, может быть лишен неприкосновенности на основании обвинения <...> в государственной измене или в совершении иного тяжкого преступления. Аналогичным образом в Конституции Российской Федерации (п. «л» ч. 1 ст. 102) сформулированы основания для прекращения полномочий председателя, заместителя председателя и судей Конституционного и Верховного Судов, а также кассационных и апелляционных судов. Также здесь должна идти речь и о случае, когда Государственная Дума рассматривает и разрешает дело о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы в связи с его отсутствием в течение месяца на заседаниях Государственной Думы, комитетов Государственной Думы, членом которых он состоит, Совета Федерации в отношении сенаторов Российской Федерации, и Государственной Думы в отношении депутатов Государственной Думы в случае выявления их участия в управлении хозяйственным обществом, вхождения в состав органов управления иностранных некоммерческих

неправительственных организаций, наличия вкладов и ценностей за рубежом, непредставления (несвоевременного представления, неполного представления) сведений «антикоррупционных деклараций о доходах», т.е. о материально-правовых нормах, закрепленных ст. 4 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>249</sup>.

В данном случае есть основания полагать, что здесь речь идет о реализации материальных норм конституционного права, предполагающих конституционно-правовую ответственность посредством парламентской юрисдикционной процедуры. В этой связи закономерно встает целый ряд теоретико-правовых вопросов, среди которых соблюдение права граждан на справедливый суд, квалифицированную юридическую помощь, порядок сбора и оценки доказательств, оценка виновности лица, право на обжалование, и другие, которые отчасти не нашли свое отражение как в нормах Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, так и в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.

Европейский Суд по правам человека в своих решениях неоднократно подчеркивал, что ЕСПЧ может квалифицировать конкретный национальный административный или парламентский орган как «суд» в базовом значении этого термина для целей применения при разбирательстве положений § 1 ст. 6 Европейской Конвенции о правах человека, т.е. право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом. Эти доводы нашли свое отражение в решениях ЕСПЧ по делам *Аргироу* и другие против Греции<sup>250</sup>, *Савино* и другие против Италии<sup>251</sup>, и подтверждаются последующими решениями, такими, как *Волков* против Украины<sup>252</sup>. Следовательно, должна быть разработана и утверждена четкая процедура такого

---

<sup>249</sup> Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета, № 130, 08.07.1999.

<sup>250</sup> *Argyrou and Others v. Greece*, App. no. 10468/04, Judgment of 15 January 2009, para. 27.

<sup>251</sup> *Savino and Others v. Italy*, nos. 17214/05, 20329/05 and 42113/04, §§ 72-75, 28 April 2009.

<sup>252</sup> *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, no. 21722/11, § ..., ECHR 2013.

разбирательства, обеспечивающая участие в заседании парламента гражданина или его представителей (адвокатов), в отношении которого парламент разрешает вопрос о досрочном прекращении полномочий. К аналогичному выводу пришел и Верховный Суд США в деле «США против Никсона» (1974) указав, что если Палата Представителей Конгресса США запрашивает информацию для расследования дела об импичменте, она возлагает на себя судебные функции, а значит должна применять правила и процедуры, применяемые в федеральных судах и судах присяжных<sup>253</sup>.

Также возникает вопрос о судебной защите прав гражданина, а точнее права на обжалование решения парламента о досрочном прекращении полномочий. В этом случае Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении отметил возможность, хотя и отсутствующую в законодательстве, но прямо вытекающую из смысла статей 3 (ч. 3), 32 (ч. 2) и 97 Конституции Российской Федерации<sup>254</sup>, на судебное обжалование решений Государственной Думы и Совета Федерации о досрочном прекращении полномочий депутатов (сенаторов), что прямо не было предусмотрено законодательством о статусе депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации (сенатора), а также не было предусмотрено и регламентами соответствующих палат российского парламента. Тем более, что обеспечение такой защиты является прямой обязанностью государства<sup>255</sup>.

Указанное решение Конституционного Суда скорректировало нормативное регулирование вопросов о статусе члена Совета Федерации. Так, в соответствии с постановлением Совета Федерации от 30 октября 2013 г. № 421-СФ, ст. 8 Регламента Совета Федерации была дополнена ч. 1.1, предусматривающей

---

<sup>253</sup> United States v. Nixon, 418 U.S. 683 (1974) [Electronic resource] URL: [supreme.justia.com/cases/federal/us/418/683](http://supreme.justia.com/cases/federal/us/418/683) (Accessed: 20.07.2020).

<sup>254</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений п. «в» части 1 и части 5 статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета, № 6, 16.01.2013.

<sup>255</sup> Гриценко Е.В. Защита субъективных публичных прав в России: универсальные стандарты доступа к правосудию // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6 (121). С. 65.

распространение гарантий неприкосновенности члена Совета Федерации на члена Совета Федерации, полномочия которого были досрочно прекращены по основаниям, предусмотренным п. «в» и «г» ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» на срок, в течение которого указанное лицо может обратиться в Верховный Суд Российской Федерации об обжаловании решения о досрочном прекращении его полномочий, а в случае обращения в Суд – до вступления в силу решения Суда по данному делу. В соответствии с ч. 1 ст. 219 КАС РФ, срок исковой давности по таким делам составляет три месяца<sup>256</sup>. В то же время аналогичные поправки в Регламент Государственной Думы не были внесены.

На основании изложенного заключаем, что юридические процедуры парламента, корреспондирующие квазисудебным полномочиям парламента отвечают характеру юрисдикционного процесса, что подтверждается выводами не только предшествующих работ по теории права, но и судебной практикой Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации<sup>257</sup>.

В этой связи для совершенствования работы парламента необходимо доработать регламенты Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, предусмотрев в первую очередь при рассмотрении процессуальных вопросов, корреспондирующих квазисудебным полномочиям парламента, соблюдение прав, законных интересов и гарантий правовой защиты аналогичных процедуре судебного рассмотрения в судебной инстанции, для лиц, в отношении которых применяется соответствующая юрисдикционная процедура аналогичная процедуре судебного рассмотрения в судебной инстанции. Указанное должно стать реализацией положений ст. 46-51

---

<sup>256</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ, 09.03.2015, № 10, ст. 1391.

<sup>257</sup> Кошель А.С. Досрочное прекращение полномочий руководителей и судей высших судов в Российской Федерации как мера ответственности (на основе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия, 2022. № 1 (85). С/ 12-22.

Конституции Российской Федерации, §1 ст. 6 Европейской конвенции о правах человека, гарантирующих право на справедливое судебное разбирательство, презумпцию невиновности и другие права. Применительно к остальным парламентским процедурам, выводы данной работы должны также стать определенным катализатором по совершенствованию порядка применения парламентских процедур с точки зрения соблюдения прав и законных интересов участников парламентских процедур, что корреспондирует ч. 1 ст. 19 и ч. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации, а именно: равенство граждан перед законом, государственную защиту прав и свобод человека и гражданина. Одновременно отметим необходимость дополнения Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и регламента Государственной Думы распространением гарантий независимости сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы на лиц, чьи полномочия прекращены досрочно, на срок, предусмотренный для подачи искового заявления в Верховный Суд Российской Федерации в порядке, предусмотренном КАС РФ, а в случае принятия указанного искового заявления к рассмотрению Верховным Судом Российской Федерации – до вступления в законную силу решения Верховного Суда Российской Федерации по указанному делу, что отвечает правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 27 декабря 2012 г. № 34-П.



## **Глава II. Характеристика и правовое регулирование парламентских процессов**

### **§1. Законодательный процесс: дефинитивное многообразие, общая элементная характеристика**

Издание законов является титульной или базовой функцией парламента<sup>258</sup>. Этим обусловлено рассмотрение законотворчества и законодательного процесса в качестве фундаментальных институтов конституционного права России. Хотя современная отечественная конституционно-правовая доктрина идёт по пути разделения законотворчества и законодательного процесса (например, Б.А. Страшун выделяет законотворчество и законодательный процесс)<sup>259</sup>, так было не всегда. В свое время С.С. Алексеев не разделял законотворчество и законодательный процесс, указывая в своей работе, что законодательный процесс состоит из двух стадий: подготовки законопроекта и принятия закона<sup>260</sup>. Однако процедурно-процессуальными нормами урегулирован лишь законодательный процесс, то есть процесс принятия закона парламентом.

Считаем, что большое внимание в регулировании законодательного процесса и отдельных его стадий необходимо уделить разработке и совершенствованию нормативных предписаний, способствующих обеспечению прав и законных интересов граждан, субъектов законодательного процесса, а также обеспечению легитимности принимаемых законов<sup>261</sup>.

---

<sup>258</sup> Васильева Т.А. Законодательные полномочия парламентов в Европейских странах: современные тенденции // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2012. № 1. С. 138-156; Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. пособие. Минск, 2001. С. 361; Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право. Киев, 2007. С. 247; Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 1996. С. 568.

<sup>259</sup> Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1999. С.532.

<sup>260</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права Т.2. Свердловск. 1973. С.16.

<sup>261</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Парламент и правотворчество: современное осмысление роли парламентских процедур и законов в трансформируемом обществе // Вестник Балтийского

Под законотворчеством автор данной работы понимает *деятельность, направленную на разработку проекта законодательного акта*, которой вправе заниматься неограниченное число лиц, однако, как правило, законотворчеством занимаются администрация высшего должностного лица, органы исполнительной власти, их аппараты, аппараты представительных органов, субъекты права законодательной инициативы самостоятельно, в то время как законодательный процесс – строго регламентированная деятельность государства, направленная на внесение, рассмотрение и принятие законопроекта, одобрение (в странах с бикамеральным парламентом) и промульгацию закона. Исследование законотворчества как самостоятельного конституционного процесса среди прочих исследователей поддерживает И.И. Шувалов, который в своей работе отмечает, что законодательная деятельность, будучи формально определённой и строго регламентированной деятельностью по рассмотрению и принятию законов, является лишь завершающей стадией законотворчества<sup>262</sup>.

Законотворчество, будучи более широким явлением, основанным на принципах координации, подразумевает возможность инициирования разработки и обсуждения законопроекта любым гражданином, организацией или юридическим лицом, и не налагает на субъектов законодательного процесса никаких обязанностей. В то же время законодательный процесс после официальной реализации субъектом права законодательной инициативы (права на внесение законопроекта в парламент), налагает на парламент обязанность рассмотреть указанный законопроект, и принять по нему одно из двух решений – либо принять его, либо отклонить<sup>263</sup>. Указанная позиция соотносится и с мнением авторов коллективной монографии «Законодательная социология», выделяющих два этапа законотворчества: предзаконодательный (предпроектный) и законодательный (проектный)<sup>264</sup>. Предзаконодательная стадия призвана реализовать функцию

---

федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2020. № 1. С. 5–18.

<sup>262</sup> Шувалов И.И. Теория законотворчества. М.: Норма, 2006.

<sup>263</sup> Чиркин В.Е. Законодательная власть. М.: Норма, 2019. С. 276-277.

<sup>264</sup> Законодательная социология / Отв. ред. В.П. Казимирчук и С.В. Поленина. М.: Формула права, 2010. С.7.

профилактики ошибок правового регулирования<sup>265</sup>. Хотя встречаются и иные точки зрения на этот вопрос. Например, Е.В. Ульяновой выделяется девять этапов законопроектной работы, направленной на разработку законопроекта вплоть до его внесения в парламент<sup>266</sup>. Это (1) возникновение идеи; (2) подготовка концепции; (3) планирование законопроектной работы; (4) создание рабочей группы для подготовки законопроекта; (5) работа над текстом законопроекта; (6) согласование текста законопроекта с органами исполнительной и судебной власти в случаях, предусмотренных конституцией и законодательством; (7) экспертиза законопроекта (научная и антикоррупционная); (8) оформление законопроекта в соответствии с регламентом; (9) официальное внесение законопроекта в парламент. Такая громоздкая структура законопроектной работы не лишена смысла, однако часть поименованных этапов законопроектной работы (например, 2, 3, 4, 6, 7) носят факультативный характер в Российской Федерации и большинстве других стран.

Под законодательным процессом в этой работе понимаем деятельность законодательных органов государственной власти<sup>267</sup>, составляющую совокупность стадий, поочередно сменяющих друг друга, направленных на принятие, одобрение и обнародование законов Российской Федерации Федеральным Собранием<sup>268</sup>. Однако законодательным процессом именуют и принятие поправок в конституцию в тех случаях, когда принятие таких поправок осуществляется парламентом<sup>269</sup>.

На федеральном уровне законодательный процесс урегулирован Конституцией Российской Федерации, а также регламентами Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации,

---

<sup>265</sup> Подробнее: Осипов М.Ю. Роль правотворчества в профилактике ошибок в правовом регулировании // Ленинградский юридический журнал. 2009. № 4 (18). С. 44-49.

<sup>266</sup> Ульянова Е.В. Законодательная инициатива и этапы ее развития // Этносоциум и межнациональная культура. 2015. № 3 (81). С. 92-100.

<sup>267</sup> Васильев Р.Ф. Законодательный процесс: понятие, институты, стадии. Научно-практическое пособие. М., 2015. С.85.

<sup>268</sup> Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М. В. Баглай. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2014. С.432.

<sup>269</sup> Особенности законодательного процесса в отношении законопроектов, направленных на внесение поправки см. подробнее: Заварухин А.Ю. Конституционная законодательная инициатива и стабильность Конституции Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2013. № 2. С. 27-32.

Правительства Российской Федерации (в части подготовки заключений и официальных отзывов Правительства Российской Федерации).

На уровне субъектов Российской Федерации законодательный процесс регулируется конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, регламентом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, а также региональными законами регуливающими правотворческую (законотворческую) деятельность органов государственной власти субъектов РФ, к числу которых относятся законы о нормативных правовых актах<sup>270</sup> и законы о нормотворчестве (законодательной деятельности)<sup>271</sup>, законы об экспертизе проектов нормативных правовых актов<sup>272</sup>, об общественном обсуждении проектов законов и иных нормативных правовых актов<sup>273</sup>, о порядке опубликования и вступления в силу<sup>274</sup>.

---

<sup>270</sup> Закон Волгоградской области от 09.12.2014 № 169-ОД «О нормативных правовых актах Волгоградской области» // Волгоградская правда, № 237, 17.12.2014; Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24.02.2009 № 25-ОЗ // Ведомости, № 8/3(386/3), 27.02.2009.

<sup>271</sup> Закон Астраханской области от 10.04.2018 № 18/2012-ОЗ «О нормотворческой деятельности, нормативных правовых актах и иных правовых актах органов государственной власти Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области, № 17, 12.04.2012; Закон Кемеровской области - Кузбасса от 19.01.2004 № 1-ОЗ «О Законодательном Собрании Кемеровской области - Кузбасса и законодательной деятельности в Кемеровской области – Кузбассе» (ред. от 18.03.2020) // Электронные ведомости Совета народных депутатов Кемеровской области, <http://www.zakon.sndko.ru>, 18.03.2020

<sup>272</sup> Закон Республики Северная Осетия - Алания от 05.11.2016 № 58-РЗ «О проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Республики Северная Осетия-Алания, проектов муниципальных нормативных правовых актов, установлении и оценке применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах Республики Северная Осетия-Алания, муниципальных нормативных правовых актах, проведении экспертизы нормативных правовых актов Республики Северная Осетия-Алания, муниципальных нормативных правовых актов» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 08.11.2016; Закон Рязанской области от 28.12.2009 № 175-ОЗ «Об антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов Рязанской области и нормативных правовых актов Рязанской области» // Рязанские ведомости, N 264-265, 30.12.2009; Закон Республики Бурятия от 13.12.2013 № 216-V «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Республике Бурятия» // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия [www.egov-buryatia.ru](http://www.egov-buryatia.ru), 16.12.2013, "Бурятия", N 169, 19.12.2013.

<sup>273</sup> Закон Вологодской области от 30.01.2013 № 2980-ОЗ «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Вологодской области» // Красный Север, № 18, 02.02.2013.

<sup>274</sup> Закон Приморского края от 06.08.2014 № 463-КЗ «О порядке опубликования и вступления в силу правовых актов Приморского края» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского

### **Законодательная инициатива**

Под *законодательной инициативой* понимается *установленная конституцией и иными нормативными правовыми актами совокупность прав и обязанностей субъекта инициативы (инициатора) по внесению в законодательный орган проекта закона или законодательного предложения, и обязанности законодательного (представительного) органа по принятию и рассмотрению такого законопроекта или законодательного предложения в порядке законодательной процедуры*<sup>275</sup>. Преимуществом данного определения является включение в его содержание не только прав и обязанностей субъекта права законодательной инициативы, но также и корреспондирующих указанному праву обязанности законодательного органа принять и рассмотреть указанную инициативу.

Совокупность прав и обязанностей субъекта права законодательной инициативы предложены профессором С.В. Бошно<sup>276</sup>. В частности, им выделены четыре права субъекта законодательной инициативы: 1) в любое время внести проект закона; 2) требовать рассмотрения законопроекта; 3) вносить законопроект по неограниченному кругу вопросов, относящихся к сфере компетенции парламента, неограниченное число раз; 4) в любое время отозвать законопроект. В качестве обязанностей субъекта права законодательной инициативы он предлагает выделять: 1) подготовку качественного законопроекта; 2) определение вида (формы) законопроекта; 3) выявление норм, подлежащих внедрению, изменению, отмене; 4) подготовка законопроекта с учётом требований юридической техники; 5) составление пояснительной записки с обоснованием необходимости принятия законопроекта; 6) подготовка финансово-экономического обоснования; 7)

---

края, 06.08.2014, № 89, с. 42-46; Закон Калининградской области от 11.05.2011 № 3 «О порядке подготовки, принятия, обнародования и вступления в силу законов Калининградской области» // Калининградская правда (вкладыш "Официально"), № 85, 18.05.2011

<sup>275</sup> Абрамова А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. 2006. №3. С. 19.

<sup>276</sup> Бошно С. В. Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: автореф. дисс. ... к.ю.н.. М., 1997. С. 18-19.

получение заключения (обязательного отзыва) Правительства Российской Федерации в случаях, предусмотренных Конституцией России либо федеральными законами, регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации. Таким образом, на субъекта права законодательной инициативы возлагаются обязанности оформить законодательную инициативу в строгом соответствии с регламентными нормами парламента, что не исключает волокиты и безосновательного препятствования субъекту права законодательной инициативы в реализации своего права. В этой связи представляется целесообразным предусмотреть ряд гарантий реализации права законодательной инициативы<sup>277</sup>. Одной из таких гарантий должно стать закрепление обязанности законодательного (представительного) органа и его должностных лиц по принятию законодательной инициативы и по ее рассмотрению в порядке законодательной процедуры.

Для реализации права законодательной инициативы в форме законопроекта, исполнения всех обязанностей субъекта права законодательной инициативы по подготовке сопроводительных документов к законопроекту необходима совокупность специальных знаний. Здесь считаем возможным отметить в качестве иллюстрации один из форматов гарантии реализации права законодательной инициативы. Так, в США работу каждого сенатора, конгрессмена, их помощников и советников обеспечивает с 1914 года Исследовательская служба Конгресса, которая является структурным подразделением библиотеки Конгресса США. Ежедневно эта служба принимает порядка 90 000 запросов от указанных лиц на подготовку аналитической информации на конфиденциальной основе по рассматриваемым вопросам законопроектной работы, включая оценку последствий и оценку затрат принятия той или иной законодательной инициативы<sup>278</sup>. Это очень позитивный опыт, тем более, что, в соответствии с Положением об Аппарате Государственной Думы, его структурные подразделения по заданию комитетов (комиссий) формируют лишь общие аналитические отчеты

---

<sup>277</sup> Абрамова А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. 2006. №3. С. 14-15.

<sup>278</sup> Авдулов А.Н., Кулькин А.М. Конгресс США: Обеспечение информацией // Народный депутат. – М., 1990. – №№ 5,6. С. 122-127, 118-123.

в соответствии с утверждаемым планом, а помощь субъектам законодательной инициативы в разработке законодательства или его обосновании не входит в их обязанности.

В этой связи в качестве предложений считаем возможным предусмотреть две гарантии реализации права законодательной инициативы:

- право субъекта права законодательной инициативы по обращению в соответствующее подразделение Аппарата парламента для оказания содействия в оформлении законодательной инициативы и подготовки аналитических сопроводительных документов;

- право субъекта права законодательной инициативы требовать от председателя парламента или иного органа парламента включить законодательную инициативу в повестку очередного заседания парламента.

Кроме того, как уже указывалось ранее, в законодательстве ряда стран (Франция<sup>279</sup>, Беларусь<sup>280</sup>, Казахстан<sup>281</sup>) существуют нормы, позволяющие признать законопроект по решению Президента или Правительства приоритетным с тем, чтобы он рассматривался в ускоренном порядке. Конечно, это обусловлено тем, что в указанных республиках со смешанной формой правления теоретически может сложиться ситуация политического «противостояния» между президентом (правительством) и парламентом, вследствие чего принятие важных законов может затягиваться. Наиболее верным представляется подход Казахстана, где конституционно ограничено количество законодательных инициатив, которые можно признать срочными (приоритетными). Однако, как уже отмечалось выше, не только этим субъектам должно быть представлено право признать закон срочным. Такое же право должно быть представлено и иным субъектам (верхней палате парламента, фракциям политических партий и депутатским объединениям),

---

<sup>279</sup> Ст. 48 Конституции Французской Республики.

<sup>280</sup> Ст. 99 Конституции Республики Беларусь, ст. 48 Закона Республики Беларусь от 8 июля 2008 г. № 370-З «О Национальном собрании Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г., № 172, 2/1467.

<sup>281</sup> Ч. 2 ст. 61 Конституции Республики Казахстан, ст. 17 Конституционного закона от 16 октября 1995 г. № 2529 «О парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» // Ведомости Верховного Совета РК, 1995, № 21, ст. 124.

конечно с ограничением количества таких требований за одну сессию с тем, чтобы деятельность парламента оставалась демократичной и не была парализована оппозиционными инициативами в ущерб инициативам правящего большинства в парламенте.

В этой связи считаем целесообразным при принятии федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании (парламенте) Российской Федерации»<sup>282</sup>, а до того – в Регламенте Государственной Думы предусмотреть следующие нормы:

1. По требованию Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации законопроект может быть объявлен приоритетным, а по требованию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации или фракции политической партии (депутатского объединения) Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации законопроект может быть объявлен срочным.

2. Объявление законопроекта приоритетным означает обязанность Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации рассмотреть его в месячный срок.

3. Объявление законопроекта срочным означает обязанность Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации рассмотреть его в месячный срок в первом чтении, а в случае принятия в первом чтении указанного законопроекта – рассмотреть его в месячный срок во втором чтении, а в случае принятия его во втором чтении – рассмотреть его в месячный срок в третьем чтении.

4. Как Президент Российской Федерации, так и Правительство Российской Федерации вправе объявлять законопроект приоритетным не чаще одного раза в

---

<sup>282</sup> О необходимости принятия ФКЗ «О Федеральном Собрании Российской Федерации» см. подробнее: Кошель А.С. Парламент и правотворчество: современное осмысление роли парламентских процедур и законов в трансформируемом обществе // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2020. № 1. С. 5–18.



течение каждой сессии Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

5. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и фракции политической партии (депутатского объединения) Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации вправе пользоваться своим правом объявлять законопроект срочным не чаще одного раза в течение каждой сессии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации каждый.

Отдельного внимания заслуживает проблема реализации права законодательной инициативы посредством законодательного предложения. Считаем возможным определить понятие *законодательного предложения*, как *письменного предложения по созданию правила поведения для урегулирования общественного отношения посредством создания новой нормы права, а также изменения или отмены уже имеющейся*. Законодательное предложение является видом законодательной инициативы в случаях, когда это предусмотрено основным законом и регламентом парламента.

Считаем, что развитие института законодательной инициативы должно идти по направлению развития именно законодательного предложения. Особенно с учетом того, что необходимо расширять круг субъектов права законодательной инициативы за счет включения в этот состав непосредственно граждан<sup>283</sup>.

Традиционно среди субъектов права законодательной инициативы выделяют правительство, депутатов парламента (ч. 1 ст. 87 Конституции Испании, ст. 71 Конституции Италии, ч. 1 ст. 82 Конституции Нидерландов, абз.1 ст.39 Конституции Франции, ст. 104 Конституции РФ). В смешанных республиках законодательной инициативой наделяются глава государства, правительство депутаты и верхняя палата парламента (абз. 1 ст. 118 Конституции Польши, ст. 104 Конституции РФ). В федеративных государствах правом законодательной

---

<sup>283</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Использование инструментов «электронного парламента» в законодательном процессе // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2021. №3. С. 62-86; Koshel A.S. Can artificial intelligence author laws: A perspective from Russia / Dremluga R.I., Koshel A.S. // Journal of Politics and Law. 2020. Vol. 13, № 3. P. 286–294.

инициативы могут наделяться парламенты субъектов Федерации (ч. 1 ст. 160 Конституции Швейцарии, ст. 71 Конституции Мексики и ст. 104 Конституции РФ). А в ряде конституций стран Азиатско-Тихоокеанского Региона можно обнаружить иные субъекты: государственные учреждения и организации (Королевство Таиланд), иные общественные формирования (Республика Перу, Вьетнам), группы избирателей (например, Колумбия). В США правом вносить законопроекты обладают только члены палат Парламента (исключение – проект бюджета, который представляется Президентом).

В научной литературе встречаются предложения по ограничению субъектного состава законодательной инициативы в России. Как заметил В.Ф. Яковлев, законы должно готовить правительство, а депутаты должны ограничиться их принятием, выстраивая, таким образом, баланс интересов<sup>284</sup>. Законы должны быть конституционными, должны обеспечивать однозначное и грамотное понимание нормы, одновременно с этим должны отражать баланс общественных и групповых интересов. Такое понимание корреспондирует идеям Дж. Локка, определявшего за законодательной властью обязанность следить за тем, чтобы законы отражали благо общества и обеспечивали сохранение общества<sup>285</sup>. Так, Л.Г. Агабекова предлагает внести в Конституцию России поправку, предполагающую отход от популистских законопроектов депутатов, в частности предоставить право законодательной инициативы не каждому депутату и сенатору, а группам, численностью не менее 30 депутатов или 15 сенаторов<sup>286</sup>. Указанная инициатива небезосновательна. К примеру, законодательство ряда зарубежных государств содержит требования об объединении депутатов для осуществления права законодательной инициативы. Так, для внесения законопроекта в парламенты Германии, Австрии, Франции, Китая, Японии, Венесуэлы, Латвии и Польши

---

<sup>284</sup> Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования. М.: Статут, 2012. С. 289.

<sup>285</sup> Локк Д. Два трактата о правлении / Джон Локк ; пер. с англ. Е. С. Лагутина и Ю. В. Семенова. – Москва: Челябинск: Социум, 2014. С. 355-356.

<sup>286</sup> Агабекова Л.Г. Законодательные органы как субъекты выстраивания правовой политики // Правовая культура. 2017. № 1 (28). С. 96-100.

инициатива по внесению законопроекта также должна исходить от нескольких депутатов – численностью от пяти до 60<sup>287</sup>.

В законодательстве субъектов Российской Федерации право законодательной инициативы принадлежит, по меньшей мере, 40 различным типам субъектов. Наиболее интересным для исследователя представляется появление в законодательстве такого субъекта права законодательной инициативы *как некоммерческие организации и конкретное общественное объединение в лице его регионального отделения*. Так, конституциями (уставами) российских регионов право законодательной инициативы предоставлено *профессиональным союзам* (Республика Алтай, Республика Башкортостан, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Алтайский край, Забайкальский край, Краснодарский край, Красноярский край, Приморский край, Архангельская область, Брянская область, Волгоградская область, Воронежская область, Иркутская область, Костромская область, Курская область, Магаданская область, Новгородская область, Оренбургская область, Ростовская область, Рязанская область, Саратовская область, Сахалинская область, Тамбовская область, Томская область, Ульяновская область, Еврейская автономная область), *советам муниципальных образований региона* (Республика Мордовия, Забайкальский край, Камчатский край, Пермский край, Ставропольский край, Волгоградская область, Воронежская область, Иркутская область, Калининградская область, Калужская область, Кемеровская область, Курганская область, Магаданская область, Московская область, Новгородская область, Оренбургская область, Орловская область, Тамбовская область, Томская область, Ульяновская область, город Москва и Чукотский автономный округ), *политическим партиям/региональным отделениям* (Республика Саха (Якутия), Иркутская область), *торгово-промышленным палатам* (Краснодарский край, Воронежская область, Иркутская область, Саратовская область, Ульяновская

---

<sup>287</sup> Кордик Д.Н. Законодательный процесс в европейских государствах: Россия, Германия, Австрия, Швейцария (сравнительно-правовой анализ). Автореферат дисс... к.ю.н. М., 2007. С.8; Законодательный процесс в зарубежных странах: учеб. пособие / Ю.И. Лейбо [и др.]; под ред. Ю.И. Лейбо. М.: МГИМО-Университет, 2012. С.7.

область), *союзу сельскохозяйственных товаропроизводителей* в Воронежской области, *региональному отделению Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»* (Калининградская и Ульяновская область).

Сегодня мы наблюдаем ситуацию расширения (особенно на региональном уровне) круга субъектов права законодательной инициативы. Примером такой тенденции, например, можно считать инициативу наделения *Уполномоченного по правам человека* правом законодательной инициативы, которая предпринималась как в литературе, так и самим Уполномоченным по правам человека с 2004 года<sup>288</sup>. Эта инициатива поддерживается рядом отечественных ученых, в частности А.В. Малько, Л.Г. Агабеговой, А.В. Заварухиным, обосновывающими это парламентской природой омбудсмена, назначаемого парламентом и помогающего парламенту осуществлять контрольные функции в отношении органов исполнительной и судебной власти в части соблюдения прав и свобод человека и гражданина<sup>289</sup>. Данную инициативу можно считать успешно реализованной во многих частях страны, поскольку региональные уполномоченные в 28 субъектах Российской Федерации к настоящему моменту уже наделены правом законодательной инициативы по вопросам своего ведения (Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Татарстан, Республика Тыва, Алтайский край, Камчатский край, Пермский край, Приморский край, Архангельская область, Брянская область, Волгоградская область, Воронежская область, Иркутская область, Калининградская область, Калужская область, Кемеровская область, Кировская область, Московская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Саратовская область, Сахалинская область, Тамбовская область, Тверская область, Тульская область, город Москва). Наряду с ними правом законодательной

---

<sup>288</sup> Чернышова А.П. Законодательная инициатива Уполномоченного по правам человека в РФ // *Право и политика: теоретические и практические проблемы* Сборник материалов 5-й Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор Н.Н. Кулешова. 2017. С. 177-180.

<sup>289</sup> Заварухин А.В. Возможные формы участия общества в законотворческом процессе в Российской Федерации // *Известия высших учебных заведений. Уральский регион*. 2013. № 4. С. 9-14.

инициативы наделены также и Уполномоченные по правам предпринимателей (Республика Дагестан, Республика Тыва, Алтайский край, Брянская область, Иркутская область, Калужская область, Кемеровская область, Саратовская область, Смоленская область, Тульская область) и уполномоченные по правам ребенка (Республика Тыва, Брянская область, Волгоградская область, Иркутская область, Калужская область, Кемеровская область, Оренбургская область, Самарская область, Саратовская область, Тамбовская область, Тульская область).

Ряд субъектов Российской Федерации наделил *членов Совета Федерации*, которые представляют соответствующие субъекты Федерации правом законодательной инициативы по представлению в парламент субъекта Федерации законопроектов (республика Марий Эл, республика Мордовия, Приморский край, Пермский край, Ставропольский край, Хабаровский край, Волгоградская, Вологодская, Ивановская, Кировская, Костромская, Курганская, Липецкая, Магаданская, Нижегородская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Тюменская и Ульяновская области, Еврейская автономная область и др.). Аналогично указанным правом ряд субъектов Федерации наделил и депутатов Государственной Думы, избранных от территории данного субъекта (Краснодарский край, Кировская область). Избирательные комиссии субъектов Федерации получили общее право законодательной инициативы в ряде субъектов Федерации (Республики Башкортостан, Мордовия, Кабардино-Балкарская Республика, Ивановская, Кемеровская, Ленинградская, Тверская, Томская, Ульяновская области, Чукотский автономный округ и некоторые другие). Некоторые субъекты Российской Федерации отнесли региональные избирательные комиссии к числу субъектов специального права законодательной инициативы, т.е. ограничили данное право определенным кругом вопросов, касающихся организации и проведения выборов и референдумов (Республики Адыгея, Алтай, Дагестан, Карелия, Татарстан, Тыва, Хакасия, Удмуртская и Чеченская Республики, Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Пермский, Приморский края, Амурская, Архангельская, Белгородская, Брянская, Воронежская, Калининградская, Калужская, Кировская, Костромская, Курганская, Магаданская,

Московская, Новгородская, Орловская, Ростовская, Рязанская, Саратовская, Сахалинская, Смоленская, Тульская, Тюменская, Челябинская, Ярославская области, Еврейская автономная область, Ненецкий, Ямало-Ненецкий автономный округ и некоторые другие субъекты Федерации)<sup>290</sup>.

Интересен и опыт наделения правом законодательной инициативы *профессиональных союзов* в ряде субъектов Российской Федерации (Краснодарский край, Тульская область).

Среди новеллы в законодательном процессе можно выделить также инициативу Генерального прокурора Российской Федерации, высказанной в 2006 году относительно расширения полномочий прокуратуры по участию *органов прокуратуры* в законодательном процессе в качестве субъектов права законодательной инициативы<sup>291</sup>. В 2007 году указанная инициатива была реализована в приказе Генерального Прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «Об организации правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления». Внедрение указанного права должно было обеспечить реализацию обязанности органов прокуратуры по контролю за соблюдением Федерального законодательства и обеспечению единства правовой системы Российской Федерации. В соответствии с указанным приказом Генерального Прокурора, органы прокуратуры должны реализовывать своё право не непосредственно, а через поименованных в конституциях (уставах) субъектов Федерации субъектов права законодательной инициативы<sup>292</sup>.

---

<sup>290</sup> Озиев Т.Т. Законодательная инициатива субъектов: оправдано ли расширение? (На примере законодательства Чеченской Республики) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 7. С. 72.

<sup>291</sup> Чайка Ю.А. О развитии органов прокуратуры // Адвокат. 2006. №7. С.40-41.

<sup>292</sup> См. подробнее: Залужная И.А. Кадровое обеспечение деятельности прокуратуры субъекта Российской Федерации по разработке и внесению законопроектов в региональные парламенты // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2013. № 3. С. 43-51.

В соответствии с Конституцией СССР 1977 года, Генеральному прокурору СССР было предоставлено право законодательной инициативы. То же право на республиканских уровнях было предоставлено всем республиканским прокурорам. Указанная норма нашла свое отражение и в Законе Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии со ст. 9 которого *«Прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов».*

Инициатива наделения прокуроров правом законодательной инициативы находит поддержку и в среде исследователей<sup>293</sup>. Вместе с тем Т.Т. Озиев отмечает неоправданность отнесения органов прокуратуры к числу субъектов права законодательной инициативы, так как, по его мнению, это не соотносится со ст. 3 Закона Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в которой указано что на прокуратуру РФ не могут быть возложены функции, не предусмотренные Федеральным законодательством<sup>294</sup>.

---

<sup>293</sup> см. Мальков А.В., Агабекова Л.Г. Законодательная инициатива как особая разновидность правовой инициативы // Юридическая наука. 2016. № 6. С. 34-38; Бессарабов В.Г. Участие прокуратуры в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации / В. Г. Бессарабов, Д. Р. Паштов // Законность. 2012. № 4. С. 20-21; Забарчук Е.Л. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления / Е. Л. Забарчук, А. С. Саломаткин. – М.: Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2009; Долгушева С.Ю., Касаткина Е.А. Роль прокуратуры в правотворческой деятельности // Правовое обеспечение деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы как субъектов частнопровых отношений. Материалы межвузовской научно-практической конференции. Редколлегия: А.В. Баринов (пред.) [и др.]. 2016. С. 123-127; Шевченко В.Ю. Взаимодействие органов законодательной власти и прокуратуры Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 3 (116). С. 64-68.

<sup>294</sup> Озиев Т.Т. Законодательная инициатива субъектов: оправдано ли расширение? (На примере законодательства Чеченской Республики) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 7. С. 70-73.

Практически все субъекты Российской Федерации (за исключением Республики Саха (Якутия) и Чеченской Республики) уже наделили прокурора субъекта Российской Федерации правом законодательной инициативы. Из них 55 субъектов Российской Федерации наделили прокурора универсальным правом законодательной инициативы, а 28 субъектов Российской Федерации ограничили это право вопросами ведения прокуратуры.

Законодательство ряда зарубежных стран содержит нормы, наделяющие прокуратуру правом законодательной инициативы. К числу таких стран относятся Куба (п. «g» ст. 88 Конституции). К примеру, в соответствии с ч. 7 ст. 159 Конституции Перу, к обязанностям Генеральной прокуратуры относится реализация законодательной инициативы и информирование Конгресса и Президента Республики о правовых пробелах и ошибках, существующих в законодательстве.

Принятие Советом Федерации поправки в регламент Совета Федерации, предусматривающий возможность внесения в Государственную Думу законопроектов совместно с *законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации*, обусловило появление консолидированной законодательной инициативы Федерального законодательного органа и законодательного органа субъекта Федерации. Преимущества консолидированной законодательной инициативы рассматривают в своей статье подробно С.О. Харламов и В.В. Ломакин<sup>295</sup>. Можно согласиться с позицией указанных авторов в том, что ограничение круга субъектов права законодательной инициативы напрямую позитивно влияет на качество законодательной деятельности парламента за счет сокращения популистских инициатив отдельных депутатов. Однако вызывает недоумение вывод авторов, что консолидированная законодательная инициатива позволяет обеспечить сближение правовых систем Федерации и субъектов Федерации.

---

<sup>295</sup> Харламов С.О., Ломакин В.В. Консолидированная законодательная инициатива // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 4. С. 146-151.



## Экспертиза законопроектов

Экспертное сопровождение законодательной деятельности недооценено в российском законодательстве и отечественной науке конституционного права, хотя рядом российских и зарубежных исследователей отмечается важность экспертизы законопроектов<sup>296</sup>, так, например, английский философ Г. Спенсер еще в XIX веке отмечал, что *невежество законодателя приводит к большим бедствиям, чем невежество врачей*<sup>297</sup>.

Наличие обязанности субъектов права законодательной инициативы получать заключения и официальные отзывы от органов исполнительной или судебной власти на ряд законопроектов без строгой регламентации срока выдачи таких документов приводит к злоупотреблениям. И если в отношении официальных отзывов и заключений Правительства Российской Федерации абз. 2 п. 95 Регламента Правительства Российской Федерации<sup>298</sup> установлено, что такие заключения (официальные отзывы) направляются субъекту права законодательной инициативы в месячный срок, то в отношении Верховного Суда Российской Федерации, официальный отзыв которого обязателен в ряде случаев, в том числе при внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, никаких сроков подготовки такого отзыва не установлено. Таким образом, органы судебной власти могут необоснованно блокировать возможность внесения законопроекта, нарушая принципы разделения властей, независимости и самостоятельности парламента в вопросах своей деятельности<sup>299</sup>.

М.Н. Ласточкина выделяет следующий предмет правительственного фильтра законопроектов: актуальность (соответствие состоянию общества, уровню развития науки и техники); социальная значимость; исполнимость (экономическая

---

<sup>296</sup> Шишпаренок О.Н. Экспертно-правовая оценка законов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия правилам юридической техники // Академический юридический журнал. 2009. № 1 (35). С. 27-34; Dawn O. Improving the scrutiny of bills: The case for standards and checklists // Public law. L., 2006. P. 219-246.

<sup>297</sup> Спенсер Г. Грехи законодателей // Социологические исследования. 1992. № 2. С. 129-136.

<sup>298</sup> СЗ РФ, 07.06.2004, № 23, ст. 2313.

<sup>299</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Ограничение судом суверенитета парламента как основа справедливого общества // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России. 2019. № 1 (12). С. 38-41.

обоснованность)<sup>300</sup>. Вместе с тем, несомненно, при подготовке официальных отзывов и заключений Правительства Российской Федерации, общий вывод о поддержке законодательной инициативы чаще основывается на соответствии основным положениям внутренней/внешней политики Российской Федерации, утвержденным Президентом Российской Федерации, а также программе действий (концепции) Правительства Российской Федерации.

Думается, что данный предмет правительственного фильтра применим и в других странах, где правительство (совет министров) выступают в качестве участника законодательного процесса. Именно в такой форме реализуется право законодательной инициативы в Испании. Так, в соответствии со ст. 87 Конституции Испании, все законопроекты подлежат одобрению Советом Министров, после чего они передаются в Конгресс с изложением мотивов и уточнений, необходимых для принятия (отклонения) данного законопроекта.

Аналогичная практика существует и в Польше: в законодательном процессе этой страны особую роль занимает деятельность Республиканского центра законодательства (Rządowe Centrum Legislacji) при Правительстве Польши. Отличительной особенностью законопроектной работы в Польше является направление Маршалом Сейма всех внесённых в Сейм законопроектов председателю Рады Министров (Совета Министров) (п.2 ст. 32 регламента Сейма). Республиканский центр законодательства на основании Раздела 2 Регламента Рады Министров и Правил законодательной техники осуществляет проверку законодательной техники всех нормативных правовых актов Польской Республики до внесения их в Раду Министров. Все законопроекты проходят обязательную проверку в Республиканском центре законодательства. Более того, всем законопроектам на основании §11 Регламента Рады Министров дается оценка последствий их принятия. В Правилах законодательной техники четко определена структура нормативного правового акта, используемая лексика, форма, порядок

---

<sup>300</sup> Некоторые правовые и аналитические аспекты законодательного процесса в Государственной Думе / Под общей ред. М.Н. Ласточкиной. М.: Издание Государственной Думы, 2012. С.26-35.

записи информации об изменениях (в связи с тем, что измененный акт подлежит публикации) и прочее<sup>301</sup>.

Важной частью экспертизы законопроектов выступает их антикоррупционная экспертиза. В частности, среди субъектов антикоррупционной экспертизы российское законодательство выделяет органы прокуратуры и Министерство Юстиции Российской Федерации. По мнению Т.Я. Хабриевой, антикоррупционная экспертиза правовых актов должна выступать дополнительным инструментом качества правовых актов<sup>302</sup>. Применительно к антикоррупционной экспертизе участие органов прокуратуры в законодательном процессе было расширено в соответствии с нормами принятого в 2009 году Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>303</sup>. Антикоррупционная экспертиза проводится по проектам нормативных правовых актов и по уже принятым нормативным правовым актам. Так, в отношении федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации проводится только предварительная антикоррупционная экспертиза проектов указанных актов. В то же время в отношении остальных нормативных правовых актов прокуроры всех уровней, в соответствии с приказом Генерального Прокурора РФ от 28.12.2009 № 400<sup>304</sup>, проводят антикоррупционную проверку в установленный срок.

### **Первое чтение**

В соответствии с Главой 13 Регламента Государственной Думы, с точки зрения нормативистского подхода, все три чтения законопроекта относятся к

---

<sup>301</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Регулирование законодательного процесса в России и за рубежом. Издательство LAP Саарбрюкен, 2015. 61 с.

<sup>302</sup> Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10 (154). С. 5-13.

<sup>303</sup> Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ, 20.07.2009, № 29, ст. 3609.

<sup>304</sup> Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Законность, 2010, №4.

единой парламентской процедуре – законодательной процедуре. Чтением называют обсуждение законопроекта на пленарных заседаниях (сессиях) парламента.<sup>305</sup> Как правило, в парламентах стран мира обсуждения законопроектов проходят три чтения. В Парламенте законопроект может пройти одно, два или три чтения, в зависимости от решения депутатов. Принятие законопроекта в чтении или в целом определяется голосованием.

Смысл первого чтения по предлагаемому законопроекту заключается в том, чтобы определить, «нужен ли такой законопроект». В некоторых парламентах первое чтение заключается в дебатах об общих принципах законопроекта. При рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка его соответствия действующему законодательству, его актуальности и практической значимости.

Обсуждение в первом чтении в парламенте начинается с доклада субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект. Далее следует содоклад председателя ответственного комитета (комиссии) парламента. В доклады включается обоснование значимости законопроекта, необходимости его принятия, заканчивается же доклад заключительным словом, где дается анализ внесенных в процессе обсуждения предложений и замечаний. Далее докладчики отвечают на вопросы депутатов по существу законопроекта, а затем заслушиваются предложения и замечания депутатов и других лиц, приглашенных для участия в обсуждении.

При внесении альтернативных законопроектов парламент обычно рассматривает их в одном заседании в порядке внесения в парламент. Итогом голосования в первом чтении могут быть решения: «отклонить законопроект», «принять законопроект в первом чтении, и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний», а также «принять закон».

Государственная Дума Российской Федерации использует *две формы* голосования (*открытое* или *тайное*) и *три вида* голосования (*количественное,*

---

<sup>305</sup> См.: Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. д.ю.н. проф. Р.Ф. Васильев. М.: Юриспруденция, 2000. С.193.

*рейтинговое* или *альтернативное*), используемые преимущественно именно в рамках первого чтения, когда существует конкуренция законопроектов (законодательных предложений) по одному предмету правового регулирования.

Ниже рассмотрим их особенности:

- *количественное голосование* представляет собой выбор вариантов «за», «против» или «воздержался». Голосующему можно выбрать только один вариант ответа. Подсчет голосов и оглашение результатов осуществляется по каждому голосованию;
- *рейтинговое голосование* представляет собой ряд последовательных количественных голосований по каждому из вариантов решения вопроса (законопроекту). При этом в рамках рейтингового голосования депутат может проголосовать несколько раз. Подсчет голосов и оглашение результатов осуществляется только после окончания голосования по всем видам голосования;
- *альтернативное голосование* представляет собой голосование только за один из вариантов решения вопроса (законопроект), поставленных на голосование. Подсчет голосов и оглашение результатов производится отдельно по каждому из вариантов решения вопроса (законопроекта), поставленного на голосование.

## **Второе чтение**

В случае принятия законопроекта в первом чтении законопроект в течение пяти дней направляется всем субъектам права законодательной инициативы, при этом устанавливается срок представления поправок к законопроекту, который, как правило, по продолжительности не может быть менее пятнадцати дней. Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, вносятся в ответственный профильный комитет в виде изменения редакции статей, либо в виде дополнения законопроекта конкретными статьями, либо предложением об исключении конкретных слов, пунктов, частей, статей законопроекта, с обоснованием внесения

поправок, однако при этом поправки не могут нарушать общую концепцию законопроекта, одобренную депутатами парламента ранее в первом чтении.

По итогам голосования специальным постановлением парламента может быть принято решение о вынесении законопроекта на всенародное обсуждение, либо о проведении публичных слушаний, в связи с чем текст законопроекта, принятого в первом чтении, подлежит обязательной публикации с указанием срока предоставления своих представлений и замечаний гражданами.

По окончании сроков предоставления поправок ответственный профильный комитет изучает и обобщает внесенные поправки и составляет их таблицу. Также комитет рекомендует к принятию одни поправки, рекомендует к отклонению другие, составляя по каждому списку отдельную таблицу поправок, а также формирует отдельную таблицу поправок, по которым не было принято решения. После этого ответственный комитет осуществляет подготовку законопроекта ко второму чтению, куда постатейно вносит поправки, особо их выделяя. Таблица поправок содержит текст законопроекта, данные об авторе поправки, содержание поправки, новую редакцию законопроекта с учетом предлагаемой поправки, а также краткую мотивировку решения комитета по отдельным поправкам. По поручению ответственного комитета правовое управление Аппарата Государственной Думы проводит правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта и выносит свое заключение.

Второе чтение предполагает обсуждение законопроекта по существу. В Великобритании на данной стадии рассмотрение неугодных Правительству законопроектов может быть отложено на шесть месяцев<sup>306</sup>. Как правило, второе чтение проводится по докладу комитета (комиссии), работавшего над данным законопроектом. Такой доклад имеет чрезвычайно важное значение. Его текст изучается депутатами, до обсуждения на сессии и, соответственно, представленные в нем оценки и выводы могут повлиять на позицию депутатов, еще не сформировавших свое мнение по данному проекту до этого. На стадии второго

---

<sup>306</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран /Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 2016. С. 257.

чтения уже невозможно изменить основы законопроекта, принятые в первом чтении. Как уже отмечалось, обсуждение проекта проводится по докладу ответственного профильного комитета и если возражений с мнением комитета у депутатов не возникает, то ставится вопрос о принятии поправок, рекомендованных ответственным комитетом в целом. Если депутаты или приглашенные на заседание имеют возражение против внесения в текст рекомендуемых комитетом поправок, то проводится голосование сначала по тем поправкам, которые не вызвали противоречий в целом, а затем по каждой поправке, по которой имеются возражения, в отдельности. Далее Парламент переходит к рассмотрению поправок, рекомендованных к отклонению. Если депутаты не соглашаются с решением комитета, то председательствующий ставит на голосование отдельно каждую из поправок, а также те поправки, по которым ответственным комитетом не было принято решения.

Голосование по вопросу о принятии законопроекта в целом, после принятия его во втором чтении, может быть проведено по предложению депутатов только при наличии заключительного текста законопроекта и при условии, что правовая и лингвистическая экспертизы по нему уже проведены.

Второе чтение представляет собой «апофеоз» совещательного сотрудничества в парламентской среде. Через парламент государственная система решает очень важные задачи, включая: 1) выявление основных имеющихся в обществе позиций по законопроекту; 2) поиск социального компромисса; 3) снижение социальной напряженности; и 4) вовлечение граждан в государственную деятельность<sup>307</sup>. Эти задачи реализуются в рамках *делиберативной демократии*. Именно в рамках второго чтения достигается основная цель делиберативной демократии в работе представительного органа – достижение консенсуса при выработке законов<sup>308</sup>. В рамках второго чтения по законопроекту, в соответствии со ст. 120-123 Регламента Государственной Думы, происходит представление

---

<sup>307</sup> Шерипов Н.Т. Конституционное право Кыргызской Республики. Учебное пособие. Бишкек.:2010. С. 161.

<sup>308</sup> Juchacz, P.W. Deliberative Law-Making: A Case Study of the Process of Enacting of a ‘Constitution of the Third Sector’ in the Polish Sejm. *Int J Semiot Law*, 2020, № 3, Vol. 33, P. 77–100.

поправок, постатейное обсуждение законопроекта и представленных поправок в ответственном комитете Государственной Думы, а также, собственно, постатейное обсуждение всего законопроекта и каждой поправки на пленарном заседании. Суть делиберативной демократии заключается в следующем:

- чтобы ни одна часть общества, вовлеченная в процесс обсуждения законопроекта, не игнорировалась и не отвергалась без разумного на то обоснования (эпистемическая функция),
- чтобы стороны общественного диалога, представленные в парламенте, способствовали достижению взаимного уважения различных социальных групп (этическая функция),
- чтобы депутаты учитывали имеющееся множество интересов, проблем и требований на основе возможного равенства участников (демократическая функция)<sup>309</sup>.

Наиболее полно функции делиберативной демократии достигаются на комитетском уровне обсуждения законопроекта перед вторым чтением в палате. Именно ответственный комитет может при обсуждении законопроекта использовать все силы и средства, предоставленные ему регламентом, для достижения всеобщего консенсуса при выработке государственно-властного решения: от привлечения представителей правительства и различных экспертных советов на свое заседание до проведения публичных слушаний по законопроекту.

В монокамеральном Национальном Собрании Армении законопроекты рассматриваются по общему правилу в трех чтениях<sup>310</sup>. Одновременно, следует заметить, что законопроекты, которые не несут концептуально нового законодательного регулирования, а лишь вносят изменения и дополнения в действующее законодательство, рассматриваются в двух чтениях<sup>311</sup>. Однако, по

---

<sup>309</sup> Mansbridge, Jane, Bohman, James, Chambers, Simone, Christiano, Thomas, Fung, Archon, Parkinson, John, Thompson, Dennis F. and Warren, Mark E. 2012. A systemic Approach to Deliberative Democracy. In *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*. ed. John Parkinson, and Jane Mansbridge, 1–26. Cambridge: Cambridge University Press. P. 11.

<sup>310</sup> п.1 ст. 63 Закона «Регламент Национального Собрания Республики Армения»

<sup>311</sup> п.2 ст. 63 Закона «Регламент Национального Собрания Республики Армения»



решению Национального Собрания, принятому по предложению автора и головной комиссии, может быть предусмотрено рассмотрение законопроекта в трех чтениях.

Интересным также представляется опыт законотворческой деятельности в Республике Беларусь, где реализуется особый порядок внесения поправок в законопроект. Так, изменения и дополнения вносятся в проект закона лишь с согласия на то субъекта права законодательной инициативы либо его уполномоченного представителя, за исключением исправлений, которые носят технический характер<sup>312</sup>.

### **Третье чтение**

Принятый во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет Парламента для устранения с участием правового управления Аппарата Парламента возможных внутренних противоречий, а также для установления правильной взаимосвязи статей и для редакционной правки, необходимой в связи с изменениями, внесенными в текст законопроекта при рассмотрении его во втором чтении. После завершения указанной работы ответственный комитет направляет законопроект на заседание Парламента для голосования в целях его принятия в качестве закона.

Предметом третьего чтения является принятие законопроекта целиком после экспертно-правовой и лингвистической экспертизы. На данном этапе отклонение законопроекта является скорее исключением из правил. Кроме того, часто к третьему чтению прибегают непосредственно в день проведения второго, если второе чтение не привело к изменению изначального текста законопроекта, либо если такие изменения несут незначительный характер, и нет необходимости проводить

---

<sup>312</sup> Исправления технического характера: исправление грамматических ошибок; перемена мест (перестановка) отдельных норм проекта, изменение их структуры, если это не меняет смысл норм; иное редактирование текста проекта, направленное на приведение его в соответствие со сложившимися правилами нормотворческой техники; изменение или исключение нумерации статей, глав, разделов, других структурных элементов проекта; изменение оформления, шрифтов, иных внешних атрибутов. (Кулеша Н.Н. Порядок рассмотрения и принятия законопроектов Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь// Законотворческий процесс в Республике Беларусь (Семинар 18 декабря 2008 года), Минск: Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь, 2008. С. 37).

лингвистическую и правовую экспертизу законопроекта для достижения однозначного и непротиворечивого восприятия норм закона.

При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускается внесение в текст законопроекта поправок (за исключением чисто редакционных) наряду с возвращением к обсуждению законопроекта в целом или к обсуждению отдельных его глав, разделов или статей.

Если законопроект не принят в третьем чтении, он считается отклоненным, что оформляется постановлением Парламента и дальнейшему рассмотрению такой законопроект не подлежит. В исключительных случаях по требованию большинства депутатов законопроект может быть возвращен к процедуре второго чтения.

#### **Участие верхней палаты парламента в законодательном процессе**

В случае неодобрения (непринятия или отклонения) верхней палатой проекта закона, принятого нижней палатой по согласованному решению каждой из палат, может быть сформирована согласительная комиссия, состоящая на паритетных началах из депутатов каждой из палат. Руководство комиссией осуществляют сопредседатели, один – от одной палаты, второй – от другой.

В работе согласительной комиссии могут принимать участие с правом совещательного голоса ученые, представители государственных органов, авторы законопроекта, эксперты, депутаты, не включенные в состав согласительной комиссии и специалисты аппаратов (секретариатов) обеих палат.

Решение согласительной комиссии считается принятым, если за него проголосовали большинство от депутатий каждой из палат. Подсчет голосов, как правило, производится раздельно.

Если консенсус найден и принято положительное решение, то проект закона возвращается в палату, которая рассматривает законопроект первой, где он рассматривается вновь по обычной процедуре или по сокращенной, применяемой в таких случаях. Палата может согласиться с решением согласительной комиссии либо не согласиться с ним. В случае, если палата не согласна с решением

согласительной комиссией, то могут быть закреплены следующие варианты принимаемых ею решений: «снять проект закона с дальнейшего рассмотрения» либо «рекомендовать согласительной комиссии продолжить работу над проектом закона».

В случае непринятия положительного решения другой палатой, она также может предложить согласительной комиссии продолжить работу с учетом замечаний или отклонить проект.

В парламентских процедурах бикамеральных парламентов также можно выделить несколько особенностей.

В частности, это особенности законодательного процесса: «новелла», «челнок», сроки рассмотрения законопроектов в верхней палате парламента, которые рассматривались в Главе I настоящей работы.

Особенность проведения процедуры чтений в Парламенте Франции заключается в том, что законопроект (законодательное предложение) рассматривается поочередно в каждом чтении каждой палатой. Таким образом, если законопроект принимается в первом чтении Национальным собранием, то следующим этапом будет его рассмотрение в первом чтении в Сенате. Такой «челночный» способ рассмотрения законопроектов (законодательных предложений) накладывает определенные трудности в случае наличия (появления) разногласий между палатами Парламента. Однако, чтобы избежать затягивания законодательного процесса, Конституция 1958 года предусмотрела специальную процедуру преодоления разногласий между палатами путем создания смешанной паритетной комиссии (включает до 7 представителей от каждой из палат), однако это будет возможным только тогда, когда это будет в интересах Правительства<sup>313</sup>. Для ускорения процесса рассмотрения законопроекта в Парламенте Правительство так же может потребовать введения срочной процедуры. Судьба же проекта,

---

<sup>313</sup> В ст. 45 Конституции Франции сказано: «Если в результате разногласия между палатами законопроект или законодательное предложение не было принято после двух чтений в каждой палате или если правительство потребует его срочного обсуждения, то после одного чтения в каждой из палат премьер-министр имеет право созвать заседание смешанной паритетной комиссии, уполномоченной предложить акт, касающийся положений, по которым остаются разногласия».

выработанного паритетной комиссией, зависит от решения Правительства, которое в течение 15 дней после утверждения комиссией нового проекта может передать проект комиссии на рассмотрение Парламента либо не сделать этого. В случае, если Правительство не передает проект комиссии в Парламент, – палата, которая последней обсуждала проект, вправе возобновить его обсуждение на основе обычной процедуры рассмотрения законопроектов (законодательных предложений). В большинстве стран, подобно Франции, «челнок» прекращается по запросу правительства о срочном рассмотрении законопроекта. В этой ситуации либо создается согласительная комиссия, включающая представителей обеих палат, для выработки единого текста законопроекта, либо этот вопрос передается для окончательного решения «нижней» палате парламента<sup>314</sup>.

### **Согласительные процедуры**

Вследствие наличия особенностей территориального или политического устройства при реализации права законодательной инициативы могут быть предусмотрены согласительные процедуры. Согласительные процедуры могут проводиться как до внесения законопроекта в Парламент, так и непосредственно после внесения, но до рассмотрения в первом чтении.

В России вследствие федеративного устройства государства проекты федеральных законов по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации направляются в высшие исполнительные и высшие законодательные органы субъектов Российской Федерации для представления ими в 30-дневный срок отзывов на указанные законопроекты. При получении отрицательных отзывов более чем от 1/3 субъектов Федерации создается согласительная комиссия. Указанный порядок участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в предварительном согласовании проектов федеральных законов по предметам совместного ведения регулируется ст. 26.4 Закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных

---

<sup>314</sup> Tsebelis G., Money J. Bicameralism. Cambridge: Cambridge Univ. Press. 2009. P. 55.

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>315</sup> и ст. 109 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации<sup>316</sup>.

В соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации, законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, а также другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации только при наличии заключения на них Правительства Российской Федерации.

Также в соответствии со ст. 8 Федерального закона от 13.06.1996 № 64-ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации»<sup>317</sup>, проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации могут быть внесены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации только при наличии официальных отзывов Правительства Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

Аналогично при реализации права законодательной инициативы Бундесратом Германии предусмотрено, что он должен предварительно направить законопроект в Федеральное правительство. Федеральное правительство в течение 3 месяцев обязано высказать свою точку зрения по законопроекту, внесенному Бундесратом, и самостоятельно направить законопроект со своей позицией по нему в Бундестаг<sup>318</sup>.

Для внесения проекта закона в Палату представителей Национального Собрания Республики Беларусь необходимо получить согласие Президента Республики Беларусь или представить его соответствующее поручение

---

<sup>315</sup> СЗ РФ, 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

<sup>316</sup> СЗ РФ, 1998. № 7. Ст. 801.

<sup>317</sup> СЗ РФ, 1996. № 25, Ст. 2955.

<sup>318</sup> п. 3 ст. 76 Основного закона ФРГ от 23 мая 1949 года // <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.HTM#07>

Правительству Республики Беларусь и согласие Правительства Республики Беларусь на внесение законопроекта, если следствием принятия соответствующего законопроекта может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов; согласие Президента Республики Беларусь на внесение законопроекта, если проект закона по содержанию расходится с временными декретами или указами Президента Республики Беларусь и вносится не Президентом Республики Беларусь<sup>319</sup>.

### **Парламентская процедура преодоления вето Президента на принятый палатами парламента федеральный закон.**

Санционирование и промульгация законов – заключительный этап законодательного процесса, отнесенный, в соответствии с концепцией разделения властей, к полномочиям и обязанностям главы государства (высшего должностного лица). Под санкционированием законов понимают подписание закона, а под промульгацией – его публикацию (обнародование) в официальном издании.

Вместе с тем терминологически промульгация многими учеными понимается значительно шире, чем исключительно опубликование закона, принятого и санкционированного главой государства (высшим должностным лицом). Так, ряд ученых считает, что санкционирование закона суть первый элемент промульгации, и не выделяет его в отдельную стадию законодательного процесса<sup>320</sup>. Однако в ряде стран публикация принятого закона в случае неисполнения главой государства (высшим должностным лицом) обязанности по публикации – может возлагаться на иные органы власти или относиться к компетенции иных должностных лиц. Именно в этой связи теоретически стоит эти стадии разделять.

Таким образом, санкционирование законов – предфинальная стадия законодательного процесса. Она имеет своей целью реализацию Главой

---

<sup>319</sup> Ст. 50 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»

<sup>320</sup> Червяковский А.В. Промульгация и официальное опубликование законов // Современное право. 2017. № 9. С. 12-15.

государства своих конституционных прерогатив по рассмотрению принятых Парламентом законов прежде, чем они должны быть опубликованы и вступить в силу. Именно на этой стадии реализуется один из важнейших элементов системы сдержек и противовесов в разделении властей – право вето главы государства.

Само по себе подписание закона может быть обязательным элементом вступления в силу законодательных актов, так и факультативным. Выделяется также предполагаемое.

Законодательство стран англосаксонской правовой семьи содержит нормы о факультативности этапа санкционирования. Так, к примеру, в случае пропуска Президентом США десятидневного срока на рассмотрение и подписание закона, в соответствии с разделом 7 Ст. 1 Конституции США, билль (англ. *bill* – законопроект) считается автоматически одобренным и предполагается подписанным Президентом США.

В ряде стран континентальной правовой семьи, однако, процедура подписания – обязательный элемент конституционной модели законодательного процесса, в силу чего возникают некоторые издержки и перекосы при ее реализации с целью не превращения отлагательного вето в абсолютное. К примеру, в России (ч.3 ст. 107 Конституции Российской Федерации), во Франции, в Кыргызстане, Украине, Молдове и Беларуси президент обязан подписать закон в случае, если при повторном рассмотрении отклоненного закона его вето было преодолено соответствующим квалифицированным большинством голосов Парламента. Однако в Украине и Кыргызстане после преодоления вето и в случае отказа президента от подписания закона, – данный закон подписывается председателем Парламента<sup>321</sup>. Во Франции в таком случае закон подписывается Премьер-министром и контрассигнуется соответствующим министром. А вот в Молдове нашли «изысканную» форму решения данной проблемы: временное отстранение президента страны от власти Конституционным судом в связи с

---

<sup>321</sup> Кошель А.С. Регулирование законодательного процесса в России и за рубежом. Пути реформирования отечественного законодательного процесса. Саарбрюккен: Издательство LAP, 2015. С.30.

неисполнением им своих конституционных обязанностей. В такой ситуации исполнение обязанностей переходит, в соответствии с Конституцией страны, к временному президенту – главе парламента, который подписывает закон(ы), после чего власть вновь возвращается в руки избранного президента страны. Такое в Молдове за период 2017-2019 гг. случалось пять раз<sup>322</sup>. В частности, в п. 18 заключения № 1 от 9 июня 2019 г. Конституционный Суд (КС) Молдовы указал, что в случае, когда конституционные обязанности не исполняются соответствующими конституционными органами, должна наступать санкция. Такой санкцией КС Молдовы считает временное отстранение от должности Президента страны, как и в случае объективной невозможности исполнения им своих обязанностей. Хотя, в п. 21 того же заключения КС уже указывает, что намеренный отказ исполнять конституционную обязанность означает временную нетрудоспособность должностного лица, что в силу ст. 91 Конституции Молдовы открывает возможность назначить временно исполняющего обязанности Президента страны.

Основанием введения статуса временного президента Молдовы явилась правовая позиция Конституционного Суда Молдовы, сформулированная в решении КС № 28 от 17 октября 2017 года, согласно которой устранение причин, ставших основанием для временного исполнения обязанностей на период

---

<sup>322</sup> Aviz nr.2 din 20.10.2017 privind constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova pentru exercitarea obligației constituționale de numire în funcție a unui ministru (Sesizarea nr. 137f /2017) // [URL: www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=57&l=ro](http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=57&l=ro) (Accessed: 08.06.2021); Aviz nr.2 din 05.01.2018 privind constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova pentru exercitarea obligației constituționale de promulgare a unei legi (Sesizarea nr. 1f /2018) // [URL: www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=61&l=ro](http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=61&l=ro) (Accessed: 08.06.2021); Aviz nr.4 din 24.09.2018 privind constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova pentru exercitarea obligației constituționale de numire în funcție a unor membri ai Guvernului (Sesizarea nr.131f/2018) // [URL: www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=64&l=ro](http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=64&l=ro) (Accessed: 08.06.2021); Aviz nr. 5 din 10.12.2018 privind constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova pentru exercitarea obligației constituționale de promulgare a unor legi // [URL: www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=65&l=ro](http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=65&l=ro) (Accessed: 08.06.2021); Avizul nr. 1 din 09.06.2019 privind constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova pentru exercitarea obligației constituționale de dizolvare a Parlamentului și de stabilire a datei alegerilor parlamentare anticipate // [URL: www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=avize&docid=66#top](http://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=avize&docid=66#top) (Accessed: 08.06.2021).



нетрудоспособности должностного лица, означает возврат должностному лицу исполнения обязанностей Президента страны<sup>323</sup>. Давайте разберем эти казусы подробнее. Впервые такое решение Конституционным Судом Молдовы было принято заключением № 2 от 20 октября 2017 г. за повторный отказ назначить министра обороны. В качестве основания рассмотрения указанного дела Конституционный Суд Молдовы указал свои конституционные полномочия в силу ст. 90 (3) Конституции Молдовы<sup>324</sup>. Однако ст. 90 (3) *de jure* возлагает на КС Молдовы обязанность рассмотреть обращение Парламента или Правительства о невозможности исполнения Президентом своих обязанностей в срок, превышающий 60 дней. Это означает, что КС Молдовы в данной ситуации вышел за пределы своих полномочий, так как Конституцией страны в данной ситуации оснований для рассмотрения обращения о временном отстранении Президента предусмотрено не было. Более того, считаем, что отказ Президента подписывать закон, назначать министров в ситуации Президента И. Додона был фактом выражения им своих взглядов на принятые решения. В соответствии со ст. 81 (2) Конституции Молдовы в данной ситуации можно рассматривать как посягательство КС Молдовы на независимость и неприкосновенность Президента. Тем более, что указанная статья прямо гласит, что президент «не может привлекаться к юридической ответственности за взгляды, выраженные при осуществлении полномочий». В данной ситуации КС Молдовы должен был, на наш взгляд, отыскать иной конституционно-правовой смысл в соответствующих статьях Конституции.

Сложно заключить, что отстранение президента на короткий срок для подписания законов соответствует доктрине разделения властей. Однако подписание отклоненного главой государства закона в случае повторного, после преодоления вето, отказа от его подписания председателем парламента или

---

<sup>323</sup> Hotărârea nr. 28 din 17.10.2017 pentru interpretarea prevederilor articolului 98 alin. (6) în coroborare cu articolele 1, 56, 91, 135 și 140 din Constituție (neîndeplinirea obligațiilor constituționale de către Președinte) [URL: www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=635&l=ro](http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=635&l=ro) (Accessed: 08.06.2021).

<sup>324</sup> Constituția Republicii Moldova. Data intrării în vigoare : 27.08.1994 // Publicat : 29.03.2016 în Monitorul Oficial Nr. 78. Art Nr : 140.

премьер-министром может быть признано конституционным, так как в таком случае это отражает мотивы реализации системы сдержек и противовесов, и само по себе такое подписание закона председателем парламента или премьер-министром содержит признаки элемента сдержек по отношению к президентской власти.

В этой связи заслуживает особого внимания позиция Конституционного Суда Российской Федерации в схожей ситуации по делу о проверке Устава (Основного закона) Алтайского края, закреплявшего полномочия председателя Думы Алтайского края самостоятельно подписывать принятые Думой законы. Конституционный суд Российской Федерации, признавая рассматриваемую норму неконституционной указал, что принятие и промульгация закона одним и тем же органом власти нарушает баланс различных ветвей власти в сфере законотворчества<sup>325</sup>. В связи с вышесказанным стоит отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации рассматривал в данном случае полное отстранение высшего должностного лица от участия в законодательном процессе на этапе санкционирования принятого закона.

Важность взаимодействия между законодательной и исполнительной властью в законодательном процессе особо подчеркивается в науке и практике. К примеру, как отмечает Ю.Ю. Попова, среди всех субъектов Дальневосточного федерального округа только Устав Сахалинской области (ч. 4 ст. 50) содержал до 2017 года правовые последствия "молчания" высшего должностного лица на этапе промульгации принятого закона<sup>326</sup>. Так, Уставом Сахалинской области в редакции, действовавшей до 2017 года, было предусмотрено в случае отказа Губернатора области от подписания закона в десятидневный срок после преодоления вето и повторного поступления закона на подписание, правомочие Председателя

---

<sup>325</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 406.

<sup>326</sup> Попова Ю.Ю. Взаимодействие органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации на стадии подписания и обнародования законов (на примере Дальневосточного Федерального округа) // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2010. № 19 (200). С. 24-27.

Сахалинской областной Думы либо лица его замещающего обратиться в Сахалинский областной суд с заявлением о нарушении Губернатором Устава области с соответствующими правовыми последствиями.

В соответствии с редакцией Конституции РФ, действовавшей до 2020 года, у Президента России имелось право *отлагательного вето*, то есть парламент квалифицированным большинством голосов при повторном голосовании по закону был вправе обязать Президента подписать и опубликовать закон. В соответствии с Законом о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. предусмотрен **принципиально** иной механизм. Теперь даже если Парламент преодолет вето Президента, Президент вправе указанный закон не подписывать, и направить в Конституционный Суд для проверки его конституционности. При этом в соответствии с другой новеллой теперь Президент является единственным лицом, которое может инициировать перед Советом Федерации процедуру «импичмента» судей Конституционного Суда, однако перечень оснований для такого «импичмента» четко не определен. Перечисленные законоположения, содержащиеся в президентском проекте, *ad verbum* можно трактовать как усиление роли Конституционного Суда в законодательном процессе, а также как усиление ответственности судейского сообщества перед парламентом и как дополнение механизмов сдержек и противовесов в действующей системе разделения властей. Однако они *viribus unitis*, с точки зрения теории права, усиливают роль и влияние не суда и верхней палаты парламента, а президента, даруя ему, *de facto*, право абсолютного вето, ведь преодолев президентское вето парламент уже не вправе рассчитывать на беспрекословное подписание президентом закона и вступление его в силу. Его теперь можно на этом этапе «отклонить» еще раз, поручив Конституционному Суду проверить его на предмет соответствия Конституции. При этом судьи Конституционного Суда теперь будут непрерывно находиться под нависающей гильотиной возможности их отрешения в «иных случаях,

свидетельствующих о невозможности дальнейшего исполнения судьей своих обязанностей», перечень которых не определен<sup>327</sup>.

## **§2. Бюджетный парламентский процесс: особенности правового регулирования**

Власть над бюджетом, то есть над налогами и расходами казны – это важнейшая власть, которой может наделить конституция непосредственных представителей народа<sup>328</sup>. Одной из важнейших и старейших функций парламента является контроль за доходами и расходами государственной казны. Фактически, ограничение прав короны на введение новых налогов стало одной из основных целей становления независимого английского парламента, что нашло отражение в п. 12 Великой Хартии Вольностей 1215 года<sup>329</sup>, и впоследствии подтверждено Биллем о правах 1688 года<sup>330</sup>. Именно Акт о бюджете стал в 1901 году первым решением Австралийского парламента, давшего возможность финансово обеспечить политику первого правительства независимого Австралийского Содружества<sup>331</sup>. Изначально выполняя роль феодальной казны, расходы которой покрывали содержание Короны, ее чиновников и военные расходы, бюджет под влиянием трансформирующегося общественного договора стал выполнять роль важнейшего элемента финансового обеспечения централизации и перераспределения общих экономических благ в пользу решения задач государства в социальной сфере, сфере экономического благополучия и развития, сохраняя

<sup>327</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Российская Конституция в развитии: реформа структуры власти и новые парламентские полномочия // Конституционное и муниципальное право, 2021, №9. С. 22-27.

<sup>328</sup> Publius. The Federalist Papers, ed Rossiter, C. L. New York: New American Library (1961 [1788]).

<sup>329</sup> Magna Carta [1297] Chapter 9 25 Edw 1 cc 1 9 29. [URL: legislation.gov.uk/aep/Edw1cc1929/25/9](https://legislation.gov.uk/aep/Edw1cc1929/25/9) (Accessed: 22.11.2020).

<sup>330</sup> Bill of Rights [1688] Chapter 2 1 Will and Mar Sess 2. [URL: legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction?view=extent](https://legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction?view=extent) (Accessed: 22.11.2020).

<sup>331</sup> <https://peo.gov.au/understand-our-parliament/how-parliament-works/parliament-at-work/budget/#:~:text=Federal%20Budget%20process,-Parliamentary%20Education%20Office&text=Budget%20documents%20are%20prepared%20by,year%20in%20Senate%20estimates%20committees>

функции финансового обеспечения задач государства по поддержанию безопасности, правопорядка и законности. Повсеместно, и в России, в частности, современный бюджет отражает задачи составления и утверждения национального бюджета таким образом, чтобы благодаря этому достигалась наибольшая польза для развития страны<sup>332</sup>. Из-за этого повсеместно в мире начала повышаться роль парламента в общем бюджетном процессе, а сам этот процесс стал выполнять уже не формальную роль, а реализовывать задачу учета мнения всех слоев общества, представители которых собрались в парламенте. В соответствии с абз. 2 ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, под бюджетом понимается *форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления*<sup>333</sup>. В свою очередь, в ФРГ несколько иное легальное определение бюджета, под которым понимается *выраженная в цифровых показателях и документально зафиксированная в формализованном виде политическая программа правительства на следующий год*<sup>334</sup>. Основанием выделения бюджетного парламентского процесса считается двойственная его правовая природа, где с одной стороны он относится к правонаделительному, а с другой – к правотворческому конституционному процессу<sup>335</sup>. Каждая страна принимает законодательство касательно своего бюджетного процесса, отражающее политико-правовое состояние ее общества, а также баланс взаимоотношений исполнительной и законодательной власти. Непосредственно бюджетный процесс направлен в большей мере на регулирование расходов бюджета, то есть правоотношение, направленное на финансирование из бюджета публично-правового образования, а исполнение бюджета – правоотношение, направленное на фактическое использование средств бюджета<sup>336</sup>.

---

<sup>332</sup> Александров И.М., Субботина О.В. Бюджетная система Российской Федерации. М.: Дашков и К. 2012.

<sup>333</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ, 1998, № 31, Ст. 3823.

<sup>334</sup> Зверев А.В. Современное состояние бюджетного процесса в ФРГ // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2010. № 1 (25). С. 31.

<sup>335</sup> Панова И.В. Юридический процесс: монография. М.: Инфра-М; Норма, 2017. С. 72.

<sup>336</sup> Ильин А.В. Правовая природа расходов бюджета // Государство и право. 2016. № 4. С. 108.

Объем полномочий парламента по рассмотрению и принятию национального бюджета варьируется от практически неограниченных прав по корректировке проекта бюджета, в особенности это применимо к развивающимся странам, до права только принять или отклонить бюджет.

Объемы такого рода полномочий можно условно разделить на три категории<sup>337</sup>:

- *неограниченные*, т.е. парламент может увеличить или уменьшить государственные доходы и государственные расходы в ходе рассмотрения и утверждения национального бюджета одной только своей волей. К числу подобных парламентов относятся парламенты таких стран как США, Австрия, Бельгия, Дания, Норвегия, Новая Зеландия, Португалия, Словакия, ФРГ, Швеция, Швейцария и Турция;

- *ограниченные*, т.е. парламент вправе уменьшить ассигнования по отдельным статьям расходов (Великобритания, Чили) или провести незначительные изменения по отдельным статьям расходов без увеличения общего дефицита бюджета. Таки образом бюджетный парламентский процесс устроен в России, Великобритании, Израиле, Испании, Италии, Нидерландах, Польше, Словении, Франции, Чехии и Чили;

- *условные или запретительные*, т.е. парламент не вправе вносить каких-либо изменений, и вправе только согласиться или отклонить проект национального бюджета, предложенного органами исполнительной власти, в целом. Так бюджетный парламентский процесс регулируется, например, в Греции, Ирландии, Канаде и Республике Корея, парламенты которых не вправе вносить изменений в проект бюджета без согласия исполнительной власти. Такое право фактически не исключено и в любой другой стране, где бюджетный парламентский процесс для парламента не представляет широких полномочий по самостоятельной корректировке проекта национального бюджета.

---

<sup>337</sup> Назаров В.С., Богачева О.В., Фокина Т.В. Роль законодательных органов власти в рассмотрении и утверждении проекта государственного бюджета // Финансовый журнал. 2014. №4. С. 56.

Профессора У. Крафчик и И. Вернер выделяют несколько факторов, непосредственно влияющих на объем полномочий парламента в области бюджета:

1. *время, отведенное на обсуждение в бюджетном комитете парламента проекта бюджета.* В тех случаях, когда национальное законодательство отводит ограниченное время на анализ представленного проекта бюджета в бюджетном комитете, фактическая возможность парламента предложить поправки сильно ослабляется;

2. *участие профильных комитетов в анализе бюджетных статей.* В тех случаях, когда законодательство отводит весомую роль профильным комитетам в обсуждении проекта бюджета и предоставляет им право активно участвовать в процессе представления поправок в своей части, участие парламента в бюджетном процессе усиливается<sup>338</sup>;

3. *наличие у парламента независимого исследовательского (экспертного) пула.* В тех случаях, когда парламента привлекает к анализу проекта бюджета профильных экспертов и специалистов, возможность парламента квалифицированно оценить представленный проект бюджета и обоснованно представить в него корректировки, соответствующие приоритетам развития страны, политике правительства и запросу групп избирателей, сильно увеличивается<sup>339</sup>.

Так, например, сравнивая бюджетные полномочия парламента Австралийского Содружества, Соединенного королевства, Индии, США, Дании, Финляндии, Норвегии и ФРГ, мы находим, что при неограниченных полномочиях парламента Австралии вносить поправки в представленный правительством проект бюджета, при отсутствии ведущей роли комитетов парламента в обсуждении законопроекта, а также при отсутствии доступа к экспертизе представленного проекта бюджета, у Парламента Австралии существенно снижается фактическую

---

<sup>338</sup> Mezey, M. L. (1979) *Comparative Legislatures*. Durham NC: Duke University Press. P. 64.

<sup>339</sup> Warren Krafchik and Joachim Wehner. *The Role of Parliament in the Budget Process*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. 1999. URL: [resdal.org/Archivo/d00001e9.htm](http://resdal.org/Archivo/d00001e9.htm) (Accessed: 24.11.2020).

способность на принятие поправок в проект бюджета<sup>340</sup>. Аналогичная ситуация наблюдается в парламенте Индии, в котором роль комитетов ограничивается только представлением палате комментариев по представленному проекту бюджета, а право на внесение поправок предоставлено только самой палате<sup>341</sup>. В то же время активная роль парламентских комитетов и наличие эффективного инструмента экспертного анализа в виде независимой экспертной комиссии по ассигнованиям усиливает роль Бундестага в обсуждении бюджета в парламенте Германии<sup>342</sup>. Международный опыт показывает, что для детального анализа проекта бюджета парламенту необходимо по меньшей мере 3 месяца, что находит свое отражение в законодательстве большинства экономически развитых стран<sup>343</sup>. В то же время период работы парламента над законопроектом составляет или превышает 4 месяца лишь в небольшом количестве стран – Дании, Финляндии, ФРГ, Норвегии и США, в которых комитетам отводится высокая роль, что дает законодателям возможность более взвешенно подойти к оценке проекта бюджета<sup>344</sup>. Так, в соответствии со ст. 196 Бюджетного кодекса Российской Федерации Государственной Думе дается лишь 60 дней на рассмотрение проекта и принятие федерального закона о федеральном бюджете на очередной год и плановый период, что, конечно, при условии ведущей роли Государственной Думы в бюджетном парламентском процессе, нам видится крайне малым сроком. Верхняя палата – Совет Федерации – в соответствии с п. 5 ст. 213 Бюджетного кодекса (БК) РФ имеет лишь право одобрить принятый закон без внесения поправок, при этом на рассмотрение закона о бюджете ей отводится лишь 14 дней.

---

<sup>340</sup> House of Representatives. The Budget and Financial Legislation. House of Representatives Factsheet No. 10, 1998. <http://www.aph.gov.au/viewFrame.asp?Item=9&x=0.1783716>

<sup>341</sup> Bhansali S.R. Textbook on the Constitution of India. First edition. Haryana: LexisNexis, 2015. P. 368-371.

<sup>342</sup> Leonardy, Uwe. "Money Bills" in South African and German Constitutional Law, notes prepared as constitutional advisor, 29 November 1996.

<sup>343</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) () 'OECD Best Practices for Budget Transparency', OECD Journal on Budgeting, 1 (3), 2002. P. 7–14.

<sup>344</sup> Lienert I. Role of the Legislature in Budget Processes. International Monetary Fund: Technical Notes and Manuals, 2010. 10/4. P. 4-8.



Конституции и законодательство большинства демократических стран содержат охранительные нормы, предотвращающие правительственный *shut down* в связи с затягиванием бюджетного парламентского процесса или обструкцией парламента<sup>345</sup>. Так, например, в Польше в соответствии с ч. 4 ст. 219 Конституции страны, если парламент Польши не принял бюджет, Совет министров действует по внесённому им проекту бюджета. При этом, в соответствии со ст. 225 Конституции Польши, если в течение 4 месяцев со дня внесения в Сейм проекта закона о государственном бюджете он не будет представлен Президенту Республики на подпись, Президент Республики может в течение 14 дней отдать приказ о сокращении срока полномочий Сейма<sup>346</sup>. Аналогичным образом ст. 47 Конституции Франции устанавливает пресекающий 70-дневный срок рассмотрения проекта бюджета Парламентом, по истечении которого, если Парламент не принял решения о бюджете, он может быть введен в действие *Ордоансом* (исполнительным актом Президента Республики)<sup>347</sup>.

В России бюджетный парламентский процесс сформировался в современном виде лишь недавно, и за 28 лет действия Конституции 1993 года подвергался неоднократным изменениям. Правовая природа современного бюджетного процесса в России, в том числе его составляющей – бюджетного парламентского процесса, как и в большинстве стран мира<sup>348</sup>, отражает ведущую роль исполнительной власти в вопросе формирования государственного бюджета, как средства реализации политики правительства. Однако автор считает, что правовая процедура принятия государственного бюджета, степень и свобода участия парламента в обсуждении и доработке государственного бюджета напрямую влияет на уровень обеспечения представительного характера парламента, и, как

---

<sup>345</sup> Wehner J. Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. *Political Studies*. 2006. № 54(4). P.767-785.

<sup>346</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* // Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483, zm. Dz.U. 2001 nr 28 poz. 319 26.03.2001, zm. Dz.U. 2006 nr 200 poz. 1471 07.11.2006, zm. Dz.U. 2009 nr 114 poz. 946 21.10.2009.

<sup>347</sup> *Constitution Française du 4 octobre 1958* // *Journal officiel* le 5 octobre 1958.

<sup>348</sup> Anderson B. The Changing Role of Parliament in the Budget Process. *OECD Journal on Budgeting*. 2009. Vol. 1. P.4.

следствие, на демократический характер распоряжения государственными финансами, как средствами налогоплательщиков и финансовым результатом распоряжения национальными ресурсами, в том числе доходами государственных предприятий и государственных корпораций.

*Бюджетный парламентский процесс в Российской Федерации – совокупность стадий- парламентских процедур, направленных на внесение Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального бюджета, рассмотрение в трех чтения и доработку проекта федерального бюджета в Государственной Думе, согласительные процедуры в случае существенных противоречий между Государственной Думой и Правительством по содержанию статей федерального бюджета, согласительные процедуры по преодолению разногласий между профильными комитетами и комитетом по бюджету Государственной Думы при рассмотрении поправок к проекту федерального бюджета по итогам первого чтения, а также на рассмотрение и одобрение федерального бюджета Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, санкционирование и последующую промульгацию федерального бюджета Президентом Российской Федерации.*

В соответствии с п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации разрабатывает и представляет Государственной Думе проект федерального бюджета. Конституция не содержит прямого запрета на представление иными субъектами права законодательной инициативы, поименованными в ст. 104 Конституции Российской Федерации, альтернативных проектов федерального бюджета. Как и любые другие законопроекты, предполагающие расходы федерального бюджета, в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции, такие законопроекты должны до внесения их в Государственную Думу быть рассмотрены Правительством Российской Федерации, которое, в силу п. 95 Регламента Правительства Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260, должно направить субъекту права законодательной инициативы

заклучение на такой законопроект в месячный срок. Однако в силу ч. 1 ст. 171 Бюджетного кодекса Российской Федерации составление проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов отнесено к исключительной прерогативе Правительства Российской Федерации, что исключает реализацию иными субъектами права законодательной инициативы своего права в силу ст. 104 Конституции на внесение альтернативных проектов федерального бюджета в Государственную Думу.

До 1995 года, в соответствии со ст. 15 Закона РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», составление федерального бюджета также относилось к функциям органов исполнительной власти, а рассмотрение и принятие федерального бюджета относилось к функциям представительных органов государственной власти – Верховному Совету РСФСР (с 1992 г. – Верховному Совету Российской Федерации), а с декабря 1993 года – Федеральному Собранию Российской Федерации. Составление проекта федерального бюджета начиналось за 18 месяцев до начала финансового периода, на который распространяет свое действие проект федерального бюджета. При этом, в силу ст. 20-22 указанного Закона, проект федерального бюджета дважды вносился и дважды рассматривался парламентом, вначале в период с апреля по июнь года, предшествующего началу финансового периода, начинавшегося заслушиванием на совместном заседании палат российского парламента бюджетного послания Президента страны, а затем – постатейному обсуждению в постоянных комиссиях парламента, завершающегося постатейным обсуждением на отдельных заседаниях палат парламента. Затем в срок не позднее 15 сентября года, предшествующего началу рассматриваемого финансового периода, Президент вносил уточненный проект федерального бюджета для окончательного рассмотрения и утверждения палатами в форме закона.

С момента принятия Конституции 1993 года и до принятия Бюджетного кодекса Российской Федерации в 1998 году порядок рассмотрения и утверждения федерального бюджета ежегодно утверждался отдельным Федеральным законом,

которых в указанный период было принято четыре<sup>349</sup>, при этом постоянно повышался уровень детализации процедуры внесения в Государственную Думу проекта федерального бюджета вплоть до перечня и сроков представления сопроводительных документов к проекту бюджета, а также повышался уровень детализации процедуры рассмотрения проекта бюджета Государственной Думой вплоть до порядка его рассмотрения в профильных комитетах и комитете по бюджету. Наивысшего уровня детализации процедура внесения и рассмотрения проекта федерального бюджета достигла в Бюджетном кодексе Российской Федерации. В соответствии с указанными федеральными законами теперь разработка и внесение проекта федерального бюджета в Государственную Думу на 1995, 1996, 1997 и 1998 гг. относилось к компетенции Правительства Российской Федерации, а принятие федерального бюджета происходило в форме принятия федерального закона. Бюджет на 1995 год в соответствии с Федеральным законом от 05.11.1994 № 36-ФЗ «О порядке рассмотрения и утверждения федерального бюджета на 1995 год» рассматривался Государственной Думой в четырех чтениях, первое из которых было направлено на рассмотрение концепции проекта федерального бюджета и основных направлений бюджетно-налоговой политики Российской Федерации. Второе чтение было направлено на рассмотрение и утверждение основных характеристик федерального бюджета (доходы и расходы, распределение доходов между бюджетами федерации и субъектов, размеры несбалансированности федерального бюджета). Третье чтение было направлено на постатейное рассмотрение и утверждение по статьям и разделам федерального бюджета и по федеральным программам; в этом же чтении осуществлялось распределение ассигнований по кварталам 1995 года и определился перечень защищенных статей федерального бюджета и верхний предел ассигнований по

---

<sup>349</sup> Федеральный закон от 05.11.1994 № 36-ФЗ «О порядке рассмотрения и утверждения федерального бюджета на 1995 год», Федеральный закон от 31.07.1995 № 118-ФЗ «О порядке рассмотрения и утверждения федерального бюджета на 1996 год», Федеральный закон от 10.07.1996 № 95-ФЗ «О порядке внесения, рассмотрения и принятия Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год», Федеральный закон от 21.07.1997 № 111-ФЗ «О порядке внесения, рассмотрения и принятия Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» и о порядке внесения изменений и дополнений в федеральный бюджет».

защищенным статьям федерального бюджета в процентах к расходам федерального бюджета. Четвертое чтение проекта бюджета было направлено на принятие федерального закона в целом. Процедура принятия бюджета на 1996 г. в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения и утверждения федерального бюджета на 1996 год» от 31.07.1995 № 118-ФЗ изменилась не существенно, но количество чтений проекта федерального бюджета было сокращено с четырех до трех, и фактически была исключена процедура одобрения в отдельном чтении концепции проекта федерального бюджета и основных направлений бюджетно-налоговой политики Российской Федерации (первое чтение при принятии бюджета на 1995 г.). Однако уже со следующего года в соответствии с Федеральными законами от 10.07.1996 № 95-ФЗ «О порядке внесения, рассмотрения и принятия Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год"» и от 21.07.1997 № 111-ФЗ, «О порядке внесения, рассмотрения и принятия Федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 год" и о порядке внесения изменений и дополнений в федеральный бюджет», а далее в соответствии с первоначальной редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ Государственная Дума вернулась к рассмотрению бюджета в четырех чтениях, которые существенно не отличались от процедуры рассмотрения бюджета на 1995 г., за исключением крайнего срока внесения проекта федерального бюджета в Государственную Думу, который был изменен на август с ранее установленного октября. Фактически, вплоть до 2007 года, когда в соответствии с Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ были внесены изменения в ст. 196 и иные статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации, рассмотрение проекта федерального бюджета в Государственной Думе осуществлялось в четырех чтениях.

В соответствии с ч. 3 ст. 205 БК РФ субъекты права законодательной инициативы вправе представить в комитет по бюджету Государственной Думы свои поправки, которые в соответствии со ст. 121<sup>1</sup> Регламента Государственной Думы рассматриваются комитетом и обобщаются в таблицы поправок по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации

расходов федерального бюджета к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, рассматриваемых во втором чтении. Далее комитет по бюджету направляет указанные таблицы в соответствующие профильные комитеты, Правительство Российской Федерации и Счетную палату Российской Федерации для рассмотрения, после чего Комитет по бюджету Государственной Думы рассматривает поступившие поправки с участием представителей профильных комитетов. В соответствии со ст. 121<sup>2</sup> Регламента Государственной Думы в случае, если по поправке позиции профильного комитета и комитета по бюджету различны, незамедлительно создается депутатская группа из представителей обоих комитетов, в работе которой вправе принимать участие представители Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации с правом совещательного голоса. По итогам работы над поправками Комитет по бюджету готовит сводные таблицы поправок к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, рекомендованных к принятию или отклонению, включающие в себя поправки, разногласия по которым преодолены, и поправки, разногласия по которым не преодолены, и выносит указанные таблицы на рассмотрение палаты во втором чтении. Ни БК РФ, ни Регламент Государственной Думы не содержат прямых ограничений для субъектов права законодательной инициативы по пределам полномочий субъектов права законодательной инициативы по инициированию изменения тех или иных параметров проекта бюджета. Российский закон не ограничивает депутатов в изменении сметных параметров бюджетных расходов как в сторону уменьшения, так и в сторону увеличения. В то же время в аналогичной ситуации в Великобритании Палата общин может только уменьшать доходы и расходы, но не вправе увеличивать бюджетные ассигнования в соответствии с §48 Правил процедуры Палаты Общин<sup>350</sup>. Аналогично этому, во Франции Парламент не вправе без инициативы Совета Министров увеличивать доходы казны и расходные

---

<sup>350</sup> Рассыльников И.А. Основы правового регулирования бюджетной деятельности Великобритании // Северо-Кавказский юридический вестник. 2012. №1. С. 97.

обязательства бюджета в соответствии со ст. 40 Конституции этой страны<sup>351</sup>. Это имеет свою логику в той парадигме, когда бюджет отражает не интересы групп интересов, а отражает, как это установлено и в ФРГ, политику правительства. Кроме того, конституционно-правовая природа бюджета в Великобритании подразумевает не определение парламентом бюджета, а санкционирование представленной правительством сметы финансов (доходов) и ассигнований (расходов).

Также важно отметить, что бюджетный парламентский процесс в России напоминает бюджетный парламентский процесс в США за исключением того, что инициатива принятия национального бюджета исходит, в соответствии с Законом, исключительно от Президента США, хотя законодательная инициатива Президента в США прямо Конституцией США и не предусмотрена. Формально проект национального бюджета вносится в нижнюю палату Конгресса США не в качестве законопроекта, а в качестве законодательного предложения или бюджетной заявки, в то же время законопроекты или, вернее, проекты Актов об ассигнованиях, формируются непосредственно Палатой Представителей в лице ее Комитета по ассигнованиям и двенадцати подкомитетов Комитета по ассигнованиям, ответственных каждый за один из двенадцати Актов об ассигнованиях. В отличие от законодательного процесса, бюджетный процесс в США начинается исключительно в Палате Представителей в силу прямого предписания §1 раздела 7 ст. I Конституции США, в то время как законодательный процесс может начинаться как в Палате Представителей, так и в Сенате США. Сама процедура трех «чтений» проекта национального бюджета в США идентична той, которая в России установлена Бюджетным кодексом РФ. Так, и в России, и в США вначале нижняя палата парламента рассматривают общие рамки бюджета, общие лимиты расходов, пределы государственного долга, то есть границы бюджетной обеспеченности и сбалансированности. На втором этапе (чтении) происходит комплексное обсуждение каждого направления расходования: в России это

---

<sup>351</sup> Constitution Française du 4 octobre 1958 // Journal officiel le 5 octobre 1958.

происходит по каждой программе и ведомству, а в США – по каждому ведомству, включая общие рамки дискреционных расходов каждого ведомства на реализацию его полномочий. При этом устанавливаются не точные цифры, а общие рамки расходов на реализацию полномочий исполнительной власти, и уже дополнительно обсуждаются различные программные ассигнования, например, на реализацию строительства крупных инфраструктурных объектов, экономическое обеспечение проводимой правительством политики в той или иной области и т.д.. Как в США, так и в России на втором этапе палаты обсуждают предложения (поправки) профильных комитетов обеих палат парламента. На заключительном этапе (чтении) обсуждается итоговый акт, по которому принимается итоговое решение, после чего принятый акт направляется на одобрение в верхнюю палату парламента, а затем – на санкционирование и промульгацию главе государства. Законодательство США четко не ограничивает Конгресс США в сроках работы над бюджетом, однако четко регламентирует сроки внесения Президентом США предложения о проекте бюджета на очередной финансовый год: так бюджетное предложение должно быть внесено в Палату представителей не позднее конца февраля года, в котором начинается новый финансовый год (с 1 октября по 30 сентября)<sup>352</sup>. Таким образом, у Конгресса есть 6-7 месяцев на работу над проектом бюджета. В большинстве стран сроки работы парламента над бюджетом гораздо меньше: во Франции, например, в соответствии со ст. 39-40 Закона № 2001-692, законопроект о бюджете вносится не позднее первого вторника октября в Национальное Собрание, и парламенту дается на работу над проектом бюджета до его принятия не более 70 дней (40 дней на рассмотрение в Национальном Собрании, 10 – на согласительные процедуры, 20 – на рассмотрение в Сенате)<sup>353</sup>. Этот срок носит пресекательный характер, то есть если парламент не рассмотрит и не примет решение по закону о бюджете в 70-дневный срок, то он вводится в действие правительственным ордонансом в соответствии со ст. 47 Конституции.

---

<sup>352</sup> Ильин И.П., Смирнов А.В. Система органов власти и управления США. М.: МГИМО, 1995.

<sup>353</sup> Loi organique № 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances. NOR : ECOX0104681L // JORF №177 du 2 août 2001. Texte № 1.



Схожим с российским бюджетный парламентский процесс представляется и в ФРГ. Правом инициативы внесения проекта федерального бюджета обладает Федеральный канцлер ФРГ, первое чтение законопроекта сопровождается выступлением Министра финансов по основным показателям бюджета и финансово-политическим соображениям Федеральной канцелярии, после чего проект передается в бюджетный комитет Бундестага для обсуждения и подготовки поправок. Второе чтение – это обсуждение каждой отраслевой бюджетной росписи. После второго чтения могут вноситься изменения, незначительно затрагивающие отдельные статьи расходов в рамках каждой отраслевой бюджетной росписи, а в рамках третьего чтения обсуждаются итоговые поправки, и бюджет принимается в целом.

Парламент Франции не может изменять общий объем бюджетных ассигнований на миссии, определенные правительством, в то же время может неограниченно вносить изменения в распределение бюджетных ассигнований между государственными программами в рамках определенной миссии. Во Франции, как и в России, в случае, если Национальное Собрание не принимает проект бюджета в представленной редакции (в России по основным параметрам в рамках первого чтения, во Франции – по основным парламентам и в разрезе по миссиям), Национальное Собрание может поставить одновременно вопрос о доверии правительству (выражению резолюции порицания – во Франции, что может привести как к отставке Правительства, так и к роспуску нижней палаты Парламента). В то же время, в соответствии с ч. 4 ст. 47 Конституции Франции, в случае если Правительство не согласно с принятыми в рамках второго чтения поправками парламента, Правительство вправе поставить перед Национальным Собранием вопрос о выражении резолюции порицания по данному проекту бюджета, и если Национальное Собрание такую резолюцию не поддерживает, то закон о бюджете принимается в редакции, представленной Правительством<sup>354</sup>. Аналогично, согласно п. 48 Постоянных правил Палаты Общин Великобритании

---

<sup>354</sup> Constitution Française du 4 octobre 1958 // Journal officiel le 5 octobre 1958.

ни один билль касательно выделения, расходования бюджетных средств не может быть принят Палатой к рассмотрению без положительной рекомендации Короны<sup>355</sup>.

Во Франции также существует бюджет на определенный программный период, принимаемый в форме закона, однако он принимается один раз на каждые пять лет. В настоящее время действует Закон «О программировании государственных финансов на период с 2018 по 2022 год» от 23.01.2018 № 2018-32. Аналогичные меры предусмотрены и Законом о содействии экономической стабильности и росту ФРГ 1967 г.<sup>356</sup>, в соответствии с которым раз в пять лет принимается федеральный бюджет, который управляется на основе скользящего пятилетнего планового периода, а ежегодному утверждению также подлежит финансовый план на год, составляемый Федеральным министерством финансов ФРГ. И каждый годовой бюджет должен оцениваться парламентом в том числе на предмет соответствия этому бюджетному плану. В свою очередь, в России и Польше планирование бюджета осуществляется ежегодно на трехлетний период, причем плановый прогноз будущих периодов ложится в основу составления проекта бюджета на очередной финансовый год.

В России бюджет принимается в форме единого федерального закона, включающего в себя как программно-целевые направления расходов в соответствии с федеральными программами и проектами, согласно рекомендациям ОЭСР, с целью наиболее открытого, прозрачного и рационального расходования денежных средств, а также ведомственную структуру расходов, сохранившуюся еще с советских времен. Подобное наследие восходящего бюджетирования (излишняя детализация расходов сверху вниз) сильно бюрократизирует как сам бюджетный процесс, так и значительно усложняет работу парламентариям в

---

<sup>355</sup> Standing Orders of the House of Commons. Adopted by the House of Commons 11 June 1713, 25 June 1852, 20 Mar. 1866, 14 Dec. 1966 and 8 Mar. 1971. [URL: https://publications.parliament.uk/pa/cm201919/cmstords/341/toc.html](https://publications.parliament.uk/pa/cm201919/cmstords/341/toc.html) (Accessed: 22.11.2020).

<sup>356</sup> Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Artikel 267 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/stabg/BJNR005820967.html> (Accessed: 22.11.2020).

рамках бюджетного парламентского процесса, усложняет возможность парламентариям качественно подойти к оценке главного финансового документа страны. Здесь гораздо целесообразнее тотальную детализацию, имеющую своей целью скорее грамотное распределение правительством по кодам и видам расходов денежных средств, контроль за расходами со стороны Министерства финансов и федерального казначейства, а также Счетной палаты в рамках анализа исполнения бюджета, сосредоточить в бюджетной росписи, утверждаемой Министерством финансов в соответствии с Приказом Минфина России от 30.11.2015 № 187н. При этом внесение изменений в сводную бюджетную роспись в объеме перераспределения не более 10% соответствующих расходов федерального бюджета на оборону, безопасность и правоохранительную деятельность предполагает в соответствии с п. 7.2-7.3 ч. 7 ст. 217 Бюджетного кодекса РФ участие парламента в форме согласования таких изменений Министром финансов с профильной комиссией Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности.

Форма принятия национального бюджета и модель влияния парламента на содержание национального бюджета различна от страны к стране. Так, в США, Великобритании, Канаде, Австралийском Содружестве и Новой Зеландии бюджет принимается в форме нескольких актов об ассигнованиях. Так, в США это три отдельные резолюции, не имеющие форму закона, хотя и проходящие все стадии работы над законопроектом в законодательном процессе<sup>357</sup>. В Великобритании это два акта о бюджете, один из которых отражает государственные финансы (доходы и расходы), а второй отражает финансовые данные по национальному фонду займов. Показательным примером по количеству актов, из которых состоит бюджет, является Королевство Дания, бюджет которой состоит из 27 отдельных законов, принимаемых парламентом. Рассмотрение законопроектов о бюджете в

---

<sup>357</sup> Алексеева Н.В. Сравнение финансовой системы и бюджетного процесса России и зарубежных стран // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2017. Т.6. № 3(20). С. 19.

Дании занимает период с сентября по декабрь<sup>358</sup>. В то же время интересен опыт Китая, в котором в соответствии с Законом о бюджете, принятым Всекитайским собранием народных представителей 22 марта 1994 г., ежегодно по представлению Госсовета КНР принимается Общегосударственный ежегодный бюджет, вводимый в действие Указом Председателя КНР, то есть вообще имеет форму исполнительного акта, согласованного, но не принимаемого представительным органом<sup>359</sup>.

Участие верхней палаты в бюджетном процессе различно – например, в ФРГ, Франции и Великобритании верхняя палата участвует в обсуждении проекта бюджета, однако решающая роль в принятии бюджета отводится все же нижней палате. В то время, как в США участие Сената играет весомую роль в принятии финансовых резолюций, и верхняя палата в случае недостижения консенсуса может заблокировать принятие итоговой финансовой резолюции<sup>360</sup>. В ФРГ, в силу отсутствия прямого указания абз. 2 ст. 110 Основного закона<sup>361</sup>, бюджет не является ординарным федеральным законом, поэтому формально участие Бундесрата в бюджетном парламентском процессе не является обязательным, однако, как правило, он проходит формальное обсуждение и в Бундесрате. Однако любые возражения Бундесрата, равно как и высшая форма неудовлетворения – протест, могут быть преодолены Бундестагом обычным или квалифицированным большинством в зависимости от формы принятия протеста Бундесратом – простым или квалифицированным большинством голосов, после чего бюджет передается для санкционирования и промульгации Президенту<sup>362</sup>. В Великобритании же власть верхней палаты Парламента в отношении бюджета не просто ограничена, но и, можно сказать, формальна: Палата Лордов может лишь «задержать»

---

<sup>358</sup> OECD (2002), “OECD Best Practices for Budget Transparency”, OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, № 3, P. 7-14.

<sup>359</sup> Центр международный и сравнительно-правовых исследований. Исследование зарубежного опыта правового регулирования межбюджетных отношений. М., 2018. С. 43-46.

<sup>360</sup> Булгакова А.В., Золотова Е.А. Современная финансовая система США // Экономика и управление: проблемы, решения. 2015. № 11. С. 46-51.

<sup>361</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 // BGBl. I S. 2048.

<sup>362</sup> Зверев А.В. Современное состояние бюджетного процесса в ФРГ // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2010. № 1 (25). С. 35.

принятый Палатой Общин акт об ассигнованиях, но на срок не более двух месяцев, при чем в соответствии с §3 ст. 3 Акта о Парламенте 1911 года Палата Общин в случае отсутствия одобрения Палаты Лордов в течение месяца вправе передать финансовый билль для Королевского санкционирования<sup>363</sup>. В то же время во Франции, в соответствии со статьей 45 Конституции страны, Сенат вправе на этапе своего рассмотрения вносить поправки в проект бюджета, если они нашли поддержку Совета Министров, и, в случае их принятия Сенатом, закон вновь возвращается на чрезвычайную сессию Национального Собрания для повторного рассмотрения и одобрения<sup>364</sup>.

Считаем возможным здесь рассмотреть и вопросы используемых исполнительной властью «лазеек» по уходу от финансового контроля парламента. Так, в области бюджетных полномочий Конгресса США со времен Т. Джефферсона используется так называемый «импаундмент» (Impoundment), то есть замораживание расходования бюджетных средств по одной программе, и перевод указанных денежных средств по решению только Президента США на расходы по другой программе. Такая «лазейка» позволяет исполнительной власти, несмотря на решения Конгресса США, «манипулировать» расходными статьями бюджета<sup>365</sup>. Конгресс США, в попытке преодолеть подобную практику принял Закон о контроле за расходами и перераспределением бюджетных ассигнований (The Impoundment Control Act), в соответствии с которой Президент обязан информировать Конгресс США обо всех случаях импаундмента, и Конгресс, в случае несогласия с решением Президента США, вправе принять соответствующий билль, которым прямо указывается о порядке расходов в том или ином случае и на запрет импаундмента в каждом конкретном случае<sup>366</sup>.

---

<sup>363</sup> Parliament Act 1911 Chapter 13 1 and 2 Geo 5. [URL: www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/introduction](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/introduction) (Accessed: 25.11.2020).

<sup>364</sup> Constitution Française du 4 octobre 1958 // Journal officiel le 5 octobre 1958.

<sup>365</sup> Коврякова Е.В. Парламентский контроль в зарубежных странах. Дисс... к.ю.н. М., 2002. С. 52-56.

<sup>366</sup> Fisher L. The Politics of Shared Power: Congress and the Executive, Fourth Edition (Joseph V. Hughes Jr. and Holly O. Hughes Series on the Presidency and Leadership). Texas A&M University Press. 1998. P. 197.

### §3. Парламентское расследование

Развитие контрольных полномочий Федерального Собрания – парламента Российской Федерации составляет важнейший аспект становления парламентаризма молодой российской демократии. Современная модель российского парламента в полной мере отвечает характеру президентско-парламентской республики. Однако нахождение долгие годы (17 лет) у власти четырех парламентских партий отвечает задаче становления стройной парламентской конструкции стабильного общества. Наряду с этим становление партийной структуры на федеральном уровне сопровождается в течение тех же 17 лет властью одной парламентской партии, составляющей абсолютное большинство депутатских мандатов. Таким образом, с целью реального обеспечения сменяемости и обновления власти в Российской Федерации необходимо предусмотреть большие полномочия парламентской оппозиции. Конституционно правовая парадигма развития парламентских контрольных полномочий подразумевает постепенное усиление власти парламента и парламентских партий.

Контрольные функции представительного органа власти – фундаментальное полномочие парламента в системе разделения властей<sup>367</sup>. Контроль над исполнительной властью – важнейший элемент системы сдержек и противовесов. Так еще Ш.Л. Монтескье отмечал, что контрольная функция парламента единственная, которая может им одним осуществляться наиболее эффективно<sup>368</sup>.

Конституционно-правовая модель парламентаризма, по мнению Л.Г. Коноваловой, предусматривает реально действующий и функционирующий институт парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти как

---

<sup>367</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Конституционно-правовая парадигма развития контрольных полномочий Федерального Собрания – Парламента Российской Федерации // Вестник Московского государственного областного университета. Юриспруденция. 2020. №3. С. 60-73.

<sup>368</sup> Монтескье Ш.Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999. С. 145

ее необходимый атрибут<sup>369</sup>. Того же мнения придерживается и М.Ю. Вискребенцева, отмечающая в своём исследовании важность ответственности правительства перед парламентом, как важнейшего инструмента реализации системы сдержек и противовесов между ветвями власти<sup>370</sup>. Среди прочего исследователями отмечается, что в президентских республиках контрольные полномочия парламента незначительны, но их эффективность повышается в связи с отсутствием у правительства права роспуска парламента. В свою очередь в парламентарных республиках обширные контрольные полномочия нейтрализуются правом правительства на роспуск парламента, а в смешанных республиках эффективность контрольных полномочий парламента зависит как от расстановки политических сил в стране, так и от личности главы государства<sup>371</sup>.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации народ является единственным источником власти в стране, а все органы государственной власти прямо или косвенно сформированы им и ему же подотчетны. Вопрос же о том какой орган или должностное лицо являются лучшими репрезентантами народа – условен и малозначителен<sup>372</sup>. Однако, как отмечал З.М. Черниловский, многовековой опыт парламентаризма и разделения властей показал стремление исполнительной власти к независимости и бесконтрольности с опорой на бюрократический аппарат, распоряжение инструментами принуждения, подверженную коррупции или обязанную правительству часть депутатского корпуса и так далее<sup>373</sup>. Также в науке отмечается общемировая тенденция усиления позиций исполнительной власти в связи с различными дестабилизирующими

---

<sup>369</sup> Коновалова Л.Г. Подотчетность исполнительной власти парламенту как признак парламентаризма // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2017. № 15-1. С. 224–226.

<sup>370</sup> Вискребенцева М.Ю. Коллегиальная (коллективная) ответственность правительства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 11-2 (49). С. 53.

<sup>371</sup> Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. М., 2008. С. 321.

<sup>372</sup> Щербик Н.В. Понятие и цели парламентских слушаний: исторические и теоретические основы // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D: Экономические и юридические науки. 2018. № 14. С. 147–152.

<sup>373</sup> Черниловский З.М. Правовое государство: на перекрестке мнений // Право и власть. Человек, право, государство. Человек, закон и правосудие. М.: Прогресс, 1990. С. 58.

факторами, такими, как атака террористов 11 сентября 2001 года в США, захват террористами заложников школе г. Беслана в сентябре 2004 года в России и так далее<sup>374</sup>.

Вместе с тем на необходимость расширения контрольных полномочий парламента Российской Федерации указывают ряд отечественных исследователей, в частности Ю.В. Копцева<sup>375</sup>. Тематике парламентского контроля в России и зарубежных странах посвящено большое количество научных работ. В своей диссертации Е.В. Коврякова отмечает негативный эффект главенствующей роли политических партий в конституционном процессе, отмечая, что позитивный эффект парламентского контроля в США и Франции достигается только при условии, если президент и большинство в одной из палат парламента принадлежат к разным политическим партиям<sup>376</sup>.

Стоит отметить, однако, что контрольные полномочия парламента не всегда находят свое отражение в конституции. Так, например, в соответствии с действующей российской Конституцией, парламента не определяется как контрольный орган, хотя в соответствии со ст. 107 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России 1978 г. (ред. 1992 г.), Верховный Совет РФ определялся как законодательный, распорядительный и *контрольный* орган государственной власти Российской Федерации. Аналогично контрольная функция парламента нашла свое отражение в Конституции ряда государств Центральной и Восточной Европы: Болгарии, Венгрии, Молдовы, Польши, Румынии, Словакии, Словении, Украины и Хорватии<sup>377</sup>. Как отмечал в своем решении Конституционный трибунал Польши, *контрольные функции парламента*

---

<sup>374</sup> Кузнецов И.И. Контрольные полномочия российского парламента: политические возможности и ограничения // Вестник Московского университета. Серия 12: политические науки. 2011. № 2. С. 72-76

<sup>375</sup> Копцева Ю.В. Двухпалатный парламента в отечественной и зарубежной практике: сравнительно-правовой анализ. Автореферат дис... к.ю.н. М., 2004. С.8.

<sup>376</sup> Коврякова Е.В. Парламентский контроль в зарубежных странах: автореферат дис... к.ю.н. М., 2002. С. 5-10.

<sup>377</sup> Козлов А.И. Институт парламента контроля в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы: сравнительно-правовой анализ // Современное право. 2011. №4. С. 26–29.



*надлежит рассматривать как реализацию права граждан на получение информации о состоянии дел в государстве, следовательно контрольные полномочия парламента косвенно являются реализацией права граждан на участие в управлении делами государства*<sup>378</sup>.

Одним из ключевых контрольных полномочий парламента является право проведения парламентского расследования. Любая контрольная функция парламента имеет такую же значимую роль как законодательная и представительная, а в системе сдержек и противовесов контрольная функция является основанием для решения вопроса об использовании парламентом своего права на досрочное прекращение полномочий органа или должностного лица, а также для решения вопроса о совершенствовании нормативного регулирования в проблемной сфере общественных отношений, вызвавших широкий общественный резонанс. В любой ситуации поводом для проведения парламентского расследования всегда является обнаружившийся в обществе широкий резонанс по той или иной проблеме, для решения которой требуется получение парламентом объективных данных.

Субъектами парламентского контроля являются палаты Федерального Собрания Российской Федерации, комитеты и комиссии палат, сенаторы Российской Федерации, депутаты Государственной Думы, парламентская комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для парламентского расследования, а также в случаях и порядке установленных законодательством Российской Федерации – Счетная палата Российской Федерации.

Среди стадий парламентского контроля выделяются следующие: сбор, обработка и анализ информации, выработка позиции парламента, принятие решения, и итоговая (субсидиарная) стадия – применение санкций. Первые четыре стадии парламентского контроля реализуются специальной комиссией парламента

---

<sup>378</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r. sygn. akt K 8/99 // Monitor Polski. 1999. №14. Poz.193.

или по поручению парламента уполномоченными органами и должностными лицами косвенного парламентского контроля.

Результатами парламентского контроля являются решения палат Федерального Собрания Российской Федерации:

- о поручении комитету или комиссии палаты разработать законопроект для внесения в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы;
- о предложении государственному органу или должностным лицам принять меры по устранению выявленных нарушений законодательства, а также по устранению причин и условий, способствовавших совершению выявленных нарушений;
- о рассмотрении вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
- об освобождении от должности в установленном порядке лиц, назначение на должность и освобождение от должности которых отнесены к ведению соответствующей палаты;
- об обращении к лицам, имеющим в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами право принимать решение об освобождении от должности лиц, деятельность которых носила неудовлетворительный характер;
- об обращении в органы прокуратуры Российской Федерации или Следственный комитет Российской Федерации.

В этой связи одним из приоритетных направлений развития парламентаризма можно считать развитие контрольных полномочий парламента путем создания специальных комитетов и комиссий, ответственных за контроль надлежащего исполнения финансовых законов, а также государственных проектов и программ. Так, в качестве позитивного примера, можно отметить опыт Конгресса США, постоянные комиссии палат которого осуществляют постоянный надзор за деятельностью специальных агентств (органов исполнительной власти) по исполнению государственных программ развития, целью которого является не «охота на ведьм», а совместная работа конгрессменов и работников агентств по поиску путей повышения эффективности соответствующих госпрограмм в целях

оказания ощутимой выгоды для избирателей. В данном случае можно говорить о том, что функции по парламентскому расследованию осуществляются Конгрессом США не *ad hoc*, а на постоянной основе<sup>379</sup>. Зарубежная судебная практика подтверждает полномочия парламента по проведению парламентского расследования, поскольку они проистекают из сущности парламента, как представительного органа, и не обязательно должны быть закреплены в Конституции непосредственно, что нашло отражение в деле Верховного Суда США «МакГрейн и др. против Догерти» в 1927 году<sup>380</sup>. К аналогичному выводу пришел и Конституционный совет Франции, отметивший, что парламентские полномочия по контролю, хотя и не следуют напрямую из текста Конституции республики, однако отражают ее дух и являются выражением парламентского режима<sup>381</sup>. Указанное нашло подтверждение и в Отчете Комиссии по вопросам публичной власти Палаты общин Великобритании, где указано, что контрольные полномочия парламенту присущи в силу природных свойств данного представительного органа, а расследования именно парламентом вопросов, имеющих политический масштаб, являются более предпочтительными, чем судебные<sup>382</sup>.

Во Франции парламентское расследование является одной из древнейших прерогатив парламента еще со времен Генеральных штатов, достигших апогея в период расследования и суда Конвента над королем Людовиком XVI, а позднее, при Карле X, итогом работы парламентского комитета по расследованию работы королевских министров стал арест последних в 1832 г. по приказу самого же парламента<sup>383</sup>.

---

<sup>379</sup> Джанда К., Бери Д.М., Голдман Д., Хула К.В. Трудным путем демократии: процесс государственного управления в США. М., 2006.

<sup>380</sup> *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135 (1927) .

<sup>381</sup> Vallet E. Les commissions d'enquête parlementaire sous la Cinquième République // *Revue Française de Droit Constitutionnel*. 2003/2. №54. P. 249.

<sup>382</sup> Nine Report of the Public Administration Select Committee: Ministerial Accountability and Responsibility questions. URL: [publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmpublicadm/1086/108603.htm](http://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmpublicadm/1086/108603.htm) (accessed: 02.12.2020).

<sup>383</sup> Еропкин А.А. Парламентские расследования в России и во Франции: прошлое и настоящее // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2009. № 3 (70). С. 25.

В Германии запрос на получение парламентом объективной и независимой от оценки официального правительства информации по интересующим общество и земли вопросам возник в результате конституционного кризиса 1848 года. По мнению парламентариев, только посредством работы независимого следственного парламентского комитета можно было объективно преодолеть сложившийся в Пруссии кризис после проведения всеобщих выборов, в ходе которых гражданами отмечался полицейский произвол. Необходимо отметить, что правительство О. Бисмарка протестовало против проведения парламентом собственного расследования, что в итоге привело к роспуску парламента. Только законом 1890 года Германскому парламенту было даровано право проводить собственное расследование и привлекать всех, кого комиссия по расследованию сочтет необходимым, к даче показаний под присягой в связи с созданием комиссии по расследованию<sup>384</sup>.

Аналогично в Италии при решении вопроса о причинах возрастающих после объединения Италии грабежей и разбоя в южных провинциях, подрывающих авторитет правительства единой Италии, в 1862 году было принято решение о создании парламентского комитета по расследованию. Целью деятельности данного комитета провозглашалась подготовка отчета о причинах грабежей и разбоя, а также выработка наиболее эффективных средств по борьбе с этим явлением. Формой инициативы о проведении расследования была выбрана аналогия с законодательной инициативой, а создание комитета было реализовано на паритетных основаниях, поскольку нем были представлены все парламентские фракции. Итогом работы комитета стал отчет, который был заслушан парламентом, после чего была принята резолюция с пошаговыми рекомендациями законодательной и исполнительной власти по созданию адекватных законодательных механизмов и мер реагирования исполнительной власти по

---

<sup>384</sup> Ehrmann Henry W. The Duty of Disclosure in Parliamentary Investigation: A Comparative Study. The University of Chicago Law Review. 1943. № 11. P. 117-119.

снижению уровня бандитизма в южных провинциях Итальянского королевства<sup>385</sup>. Сегодня, в соответствии со ст. 82 Конституции Итальянской Республики, парламентское расследование может проводиться каждой из палат Парламента Италии раздельно по вопросам, представляющим общественный интерес<sup>386</sup>.

Исторический опыт проведения парламентского расследования имеется и в Российской Империи, и в последние годы существования Советского государства. Так, постановлением Государственной Думы Российской Империи от 23 мая 1906 г. была создана парламентская комиссия по расследованию преступлений должностных лиц, совершенных со времени объявления Манифеста 17 октября 1905 г.<sup>387</sup>. Верховный Совет СССР своим постановлением образовал парламентскую комиссию по расследованию трагических событий в Тбилиси 9 апреля 1989 г.<sup>388</sup>, а также – парламентскую комиссию по выявлению факта подписания секретного протокола к Пакту Молотова-Риббентропа в 1939 г.<sup>389</sup>.

Всего за период до принятия Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» в 2005 г. Государственной Думой было создано порядка 40 временных комиссий о парламентском расследовании<sup>390</sup>. Кроме того, Совет Федерации также создавал комиссию по парламентскому расследованию. В 1999 году своим постановлением Совет Федерации образовал комиссию по расследованию причин и обстоятельств

---

<sup>385</sup> Simona Fazio (2019) The Italian parliamentary committee of inquiry on brigandage in the Neapolitan provinces. Political practices and institutional dynamics (1862–63), *Parliaments, Estates and Representation*, 39:3. P. 376-377.

<sup>386</sup> Costituzione della Repubblica Italiana. Approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947 // GU n.298 del 27-12-1947.

<sup>387</sup> Государственная Дума 1906-1917 гг. Стенографический очерк.-М., 1995. С. 741.

<sup>388</sup> Федотова Ю.Г. Парламентское расследование Федерального Собрания Российской Федерации и расследование по уголовному делу: вопросы соотношения // *Современное право*. 2011. № 1. С. 44.

<sup>389</sup> Спиридонов А.А. Институт парламентских расследований новелла российского законодательства или правовая коллизия? // *Актуальные проблемы российского права*. 2007. №1. С.61.

<sup>390</sup> Цалиев А.М. О необходимости принятия закона о парламентском (депутатском) расследовании в субъектах РФ // *Вестник Владикавказского научного центра*. 2010. Том 10. №2. С. 47.

принятия решения Правительства и Центрального Банка от 17 августа 1998 г.<sup>391</sup> Все это свидетельствует о востребованности института парламентских расследований в практике работы российского парламента. Попытка конституционного закрепления полномочий российского парламента по проведению парламентских расследований и конституционного закрепления обязательной явки на заседания такой комиссии всех лиц, кого комиссия посчитает необходимым вызвать, были предприняты группой депутатов Государственной Думы в 1999 году, с обоснованием необходимости внесения такой поправки фактическим провалом парламентского расследования конфликта в Чечне<sup>392</sup>. Однако данный законопроект был отклонен еще во втором чтении. Вместе с тем административная и уголовная ответственность за уклонение от дачи информации, неправомерный отказ от дачи объяснений от предоставления материалов и информации комиссии по парламентскому расследованию все же был установлен позднее, в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (далее - Федеральный закон №196-ФЗ). Однако на деле эти статьи не применялись ни разу в силу сложности процедуры создания комиссии парламентского расследования. Так, в соответствии с законом инициатива о создании комиссии по проведению парламентского расследования должна исходить от группы численностью 1/5 депутатского корпуса Государственной Думы, и подлежит утверждению Государственной Думой и Советом Федерации. Комиссия должна совместная, поскольку в нее должны входить участники из числа депутатов и сенаторов. Такая громоздкая процедура практически нивелирует возможность ее практической реализации. Поэтому парламентские расследования после принятия Федерального

---

<sup>391</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 17 марта 1999 года № 113-СФ «Об итогах работы Временной комиссии Совета Федерации по расследованию причин, обстоятельств и последствий принятия решений Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 17 августа 1998 года о реструктуризации государственных краткосрочных обязательств, девальвации обменного курса рубля, введения моратория на осуществление валютных операций капитального характера» // СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1528.

<sup>392</sup> URL: [sozd.duma.gov.ru/bill/99059283-2](http://sozd.duma.gov.ru/bill/99059283-2) [Electronic resource] (дата обращения: 01.11.2019).

закона №196-ФЗ проводились в России лишь дважды – в 2006 году при парламентском расследовании причин и обстоятельств террористического акта в Беслане и в 2009 году при расследовании обстоятельств техногенной катастрофы на Саяно-Шушинской ГЭС<sup>393</sup>, и оба раза они проводились по инициативе Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

В науке традиционно выделяются четыре стадии парламентского расследования:

- (1) процедура создания комиссии по парламентскому расследованию (возбуждение парламентского расследования);
- (2) организационные процедуры по формированию состава комиссии и по подготовке к работе (планирование работы, формирование запросов, поручений);
- (3) процедура слушаний (в том числе анализ материалов, проведение «следственных» мероприятий, допрос свидетелей, экспертов);
- (4) подведение итогов работы, принятие и публикация итогового доклада<sup>394</sup>.

Вместе с тем при детальном анализе правовых норм Федерального закона о парламентском расследовании, в России можно выделить следующие процедуры парламентского расследования:

- (1) возбуждение парламентского расследования, включающее в себя вопросы формирования комиссии каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации;
- (2) следственная процедура, включающая формирование запросов, поручений, проведенных слушаний в комиссии, вызов специалистов, свидетелей, должностных лиц, их опрос, формирование выводов, подготовка проекта итогового доклада и его принятие комиссией;
- (3) принятие и публикация итогового доклада поочередно палатами Федерального Собрания Российской Федерации.

---

<sup>393</sup> Сущенко П.В. Некоторые вопросы конституционно-правовой регламентации парламентского контроля // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2019. № 2 (52). С. 61–72.

<sup>394</sup> Трошев Д.Б. Возбуждение парламентского расследования // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 2. С. 41.

### **Процедура создания парламентской комиссии по расследованию (возбуждение парламентского расследования).**

В связи с принятием в 2020 году комплексной поправки к Конституции Российской Федерации существенно увеличились полномочия и роль парламента в политическом процессе, и в первую очередь это касается контрольных полномочий парламента. В этой связи стоит задаться вопросом: *а как в текущих политических реалиях с учетом сложившегося исторического опыта российской государственности в такой ситуации будут осуществляться контрольные полномочия парламента в отношении правительства, сформированного на основании уважения принципов парламентского большинства?* В особенности это важно с учетом того, что парламентский контроль является по своей сути контролем, целью которого за деятельностью Правительства всегда является ограничение власти последнего<sup>395</sup>.

Как справедливо отмечает Клёнкина О.В., основной особенностью работы многопартийного парламента является столкновение идей, мнений, точек зрения<sup>396</sup>. Это представляется нам особенно важным для соблюдения прав и законных интересов всех народных представителей, обладающих равными правами и обязанностями, не зависимо от того представляют они партию парламентского большинства или оппозицию. Именно соблюдение прав и законных интересов парламентской оппозиции должно стать основной идеей парламента, поскольку при принятии решений в парламенте депутат представляет в первую очередь тех граждан, которые посредством демократических выборов, поручили ему отстаивать свои интересы в парламенте.

Политическая оппозиция в парламенте или парламентская оппозиция – это политическая партия или совокупность политических сил, представленных в парламенте, но «отстраненных» от возможности принятия парламентом властных

---

<sup>395</sup> Государственное право Германии. Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. В 2 т. Т. 1 / Отв. ред.: Топорнин Б.Н. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. С. 52-53.

<sup>396</sup> Кленкина О.В. Парламентские процедуры в Российской Федерации. Автореферат дисс... к.ю.н. Саратов, 2004. С. 8.



решений<sup>397</sup>. Парламентская оппозиция противостоит парламентскому большинству, выводя на поверхность недостатки принимаемых властных решений, поддерживает гласность (ст. 29 Конституции РФ), обеспечивает реальный плюрализм (ч. 3 ст. 13 Конституции РФ) и большее вовлечение гражданского общества в механизм принятия государственно-властных решений (ст. 3 Конституции РФ), поскольку она заинтересована в этом как политическая сила, стремящаяся получить большую поддержку общества, и одновременно уменьшить общественную поддержку действующего политического большинства на очередных выборах. В числе функций парламентской оппозиции находится выработка альтернативной (правительству или парламентскому большинству) политики, контроль за деятельностью правительства, постоянная готовность принять власть в свои руки, а также интеграция малочисленных политических сил в государственно-правовой процесс<sup>398</sup>.

Политическая оппозиция может обладать следующими правами: правом законодательной инициативы, правом на выражение мнения по принимаемым парламентом решениям, интерpellацией и депутатским запросом, правом на проведение парламентского расследования и правом на инициирование вотума недоверия правительству. Из перечисленного парламентская оппозиция в России обладает правом законодательной инициативы, правом на выражение мнения по принимаемым парламентом решениям, интерpellацией, депутатским запросом и правом на инициирование вотума недоверия правительству. Однако реальный механизм инициирования парламентского расследования у парламентской оппозиции в России отсутствует. В то же время, в соответствии со ст. 44 Основного закона ФРГ, Бундестаг вправе, а по предложению группы, численностью не менее 1/4 депутатов Бундестага, обязан учредить комитет по расследованию (следственный комитет). В состав Комитета по расследованию входят

---

<sup>397</sup> Поршаков С.А. Политическая оппозиция в странах Запада // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 3. С. 36.

<sup>398</sup> Steffani W. Möglichkeit der Opposition. In einer parlamentarischen Demokratie und anderswo, in Sumann H. Die Rolle der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland, Darmstadt. 1976. P. 332-347; Eschenburg T. Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik Deutschland, München. 1966. P. 236.

представители всех парламентских партий, пропорционально их представительству в Бундестаге. Комитет по расследованию вправе вызывать и заслушивать свидетелей, требовать представления документов и доказательств, причем никто не вправе отказаться без законных причин в явке или представлении доказательств. В работе комитета при сборе информации и материалов применяются нормы и принципы уголовно-процессуального законодательства<sup>399</sup>.

Аналогичным образом, с 1979 года полномочия Парламента Великобритании по парламентскому расследованию детально регламентированы. Так Парламент вправе создавать «специальные комитеты», основная задача которых – контроль за деятельностью министерств. Надзорные полномочия исполняются камерными (по 15 парламентариев) комиссиями Палаты Общин под обязательным председательством члена Парламента от оппозиции, которая как никто другой заинтересована в постоянном надзоре за правительственными учреждениями и поиске путей претворения в жизнь собственных предвыборных программ, также отвечающих интересам определенной части электората<sup>400</sup>. Аналогично развитие контрольных полномочий и в российском парламенте является несомненным приоритетом<sup>401</sup>. Гарантией права оппозиции на образование органов парламентского контроля является и обязанность парламента по созданию следственных комитетов по инициативе группы депутатов, составляющих меньшинство.

В целях осуществления реального контроля со стороны оппозиции конституционно-правовая доктрина движется по пути сокращения представительства партии парламентского большинства в комиссиях и комитетах по парламентскому расследованию. Так, например, в ст. 142 Конституции Грузии

---

<sup>399</sup> Сауров Н.Ф. Механизм государственной власти и управления Федеративной республики Германии. Липецк, 1997. С. 95-100.

<sup>400</sup> Грызлов Б.В. Специализированные органы парламента: сравнительный анализ // Политэкс. 2009. Том 5. №1. С.27-28.

<sup>401</sup> Грызлов Б.В. Доклад на научно-практической конференции «К 100-летию учреждения Государственной Думы в России» «Становление российского парламентаризма, его современный этап и перспективы развития» // Грызлов Б. Восемь российских парламентав. СПб., 2006. С. 78.

2018 г. установлено, что в комиссии по парламентскому расследованию Представительство партии парламентского большинства не может превышать половины от членов такой комиссии<sup>402</sup>.

Право оппозиции на инициирование, которое будет иметь своим юридическим последствием начало процедуры парламентского расследования, пусть и без большинства в составе комиссии по расследованию, проистекает из целей политических партий, установленных п. 4 ст. 3 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (формирование общественного мнения, доведение этого мнения до сведения широкой общественности), что является производным конституционных предписаний, установленных ст. 13, 19 и 30 Конституции Российской Федерации (идеологическое многообразие, политический плюрализм, многопартийность, равенство общественных объединений перед законом)<sup>403</sup>.

Для принятия решения о создании комиссии Федерального Собрания Российской Федерации о парламентском расследовании, в соответствии со ст. 8 Федерального закона № 196-ФЗ, ч. 3 ст. 102 и ч. 3 ст. 103 Конституции РФ, необходимо согласие большинства в обеих палатах парламента. В то же время Конституция предусматривает более мягкий и лояльный к принципу плюрализма (ч. 3 ст. 13 Конституции РФ) порядок инициирования создания следственной комиссии по отношению к Президенту РФ, предусматривающий создание такой комиссии по инициативе, исходящей от группы депутатов, составляющей не менее трети общей численной депутатов Государственной Думы (ч.1 ст. 176, ч.1 ст. 177 Регламенты Государственной Думы).

Особой проблемой является то, что Комиссия по расследованию в России, в соответствии со ст. 8 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», является смешанной, создается

---

<sup>402</sup> Конституция Грузии. Принята Парламентом Грузии 24 августа 1995 г. // Ведомости Парламента Грузии, 31-33, 24/08/1995.

<sup>403</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 октября 2010 года №19-П // Российская газета, 2010, 17 ноября. № 259 (5338); Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 года №34-П // Российская газета, 2013, 16 января. № 6 (5982).

обеими палатами парламента, члены которых представляют различные политические цели, а потому сегодня создание комиссии по расследованию может быть заблокировано как «палатой регионов», так и большинством в Государственной Думе. В то же время не противоречил бы ст. 103.1 Конституции РФ и порядок, при котором каждая из палат Федерального Собрания Российской Федерации осуществляла бы парламентское расследование самостоятельно. В этой связи, в случае, если бы сохранялся имевший место до принятия Федерального закона № 196-ФЗ порядок, согласно которому каждая из палат Федерального Собрания РФ могла возбуждать парламентское расследование, то для его инициирования допускался бы более лояльный к принципу политического плюрализма (ч. 3 ст. 13 Конституции РФ) порядок его инициирования группой депутатов, численностью меньше половины от общей численности депутатов Государственной Думы или одной из парламентских фракций.

При формировании комиссии по парламентскому расследованию законодатель ограничил возможность включения в состав комиссии депутатов Государственной Думы и сенаторов Российской Федерации, лишенных неприкосновенности соответствующим постановлением палаты Федерального Собрания Российской Федерации, а также членов парламента, имеющих конфликт интересов по предмету парламентского расследования, в том числе посредством родства или связей с должностными лицами, являвшимися участниками расследуемого события.

Состав комиссий по парламентскому расследованию в большинстве стран немногочисленный. Так, по сложившейся практике в Бундестаге, численность такой комиссии составляет 5-7 человек<sup>404</sup>, в Сейме Польши – 11 человек. В России нет ограничений по численному составу парламентской комиссии по расследованию, однако исходя из двукратного опыта созыва таких комиссий после 2005 г. можно заключить, что их состав определенно имеет численность до 20

---

<sup>404</sup> Скоков А.В. Правовое регулирование и практика проведения парламентских расследований в некоторых зарубежных странах // Право и образование. 2009. № 11. С. 110.

членов при равном представительстве Совета Федерации и Государственной Думы в составе комиссии<sup>405</sup>.

### **Следственная процедура Парламентской комиссии по расследованию**

Парламентская комиссия, в соответствии со ст. 18 Федерального закона №196-ФЗ, определяет основные направления парламентского расследования, вопросы, подлежащие рассмотрению, сроки основных этапов работы комиссии, круг лиц, приглашаемых для дачи объяснений, а также перечень поручений членам комиссии. В соответствии со ст. 20 рассматриваемого Закона, комиссия вправе запрашивать и получать любую необходимую информацию, а также документы и материалы от федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, приглашать для дачи объяснений должностных лиц, экспертов, специалистов, граждан, за исключением лиц, которые привлечены органами дознания или следствия в качестве подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления по фактам, которые составляют предмет уголовного преследования в отношении указанных лиц. Ст. 17.1 КоАП РФ содержит состав административного правонарушения, выражающегося в невыполнении должностным лицом законных требований сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы либо создании препятствий в осуществлении их деятельности, а ст. 287 УК РФ содержит состав преступления, заключающийся в неправомерном отказе в предоставлении или уклонение от предоставления

---

<sup>405</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 20 сентября 2004 г. № 289-СФ «О Парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане Республики Северная Осетия – Алания 1 – 3 сентября 2004 года»; постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 сентября 2004 г. № 956-IV ГД «О Парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане Республики Северная Осетия – Алания 1 – 3 сентября 2004 года»; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 21 сентября 2009 г. № 324-СФ «О возбуждении парламентского расследования обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года»; Постановление Государственной Думы ФС РФ от 16 сентября 2009 года № 2508-5 ГД «О поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года».

информации, документов и материалов, а также в предоставлении заведомо неполной либо ложной информации Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации, если эти деяния совершены должностным лицом, обязанным предоставлять такую информацию. Стоит признать, что отсутствие состава административного правонарушения или преступления в случае отказа гражданина от дачи объяснений, а также предоставление экспертом и специалистом, приглашенным для дачи показаний в комиссию по парламентскому расследованию, а также отсутствие ответственности за отказ от дачи показаний, создает правовую лакуну, препятствующую законной деятельности комиссии по парламентскому расследованию. Важно отметить, что аналогичные полномочия присутствуют в компетенции комитетов и комиссий палат Конгресса США. Так, например, в соответствии с ч. 1 правила XXVI Постоянных правил (регламента) Сената США, каждый постоянный комитет (подкомитет) вправе проводить слушания по любым вопросам, отнесенным к его компетенции с целью осуществления как законодательных, так и контрольных функций представительного органа<sup>406</sup>. В этой связи постоянные комитеты (подкомитеты) вправе вызывать свидетелей для дачи показаний, в том числе под присягой, и требовать предоставления корреспонденции, а также любых материалов. Аналогичными полномочиями наделены комитеты (подкомитеты) Палаты Представителей США в соответствии с §802 Регламента Палаты Представителей США<sup>407</sup>. Подобная формулировка полномочий означает право комитетов палат Конгресса США требовать дачи показаний через суд, а также привлекать к ответственности через суд лиц, отказывающихся давать показания либо давших ложные или неполные показания комитету палаты Конгресса США под присягой, что подтверждено решением Верховного Суда США по делу «Баренблатт против США»<sup>408</sup>. Аналогично, в

---

<sup>406</sup> URL: [constitutions.ru/?p=7743](http://constitutions.ru/?p=7743) (электронный ресурс) (дата обращения: 01.11.2019)

<sup>407</sup> URL: [rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/HouseRulesManual115/rule11.xml](http://rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/HouseRulesManual115/rule11.xml) [Electronic resource] (дата обращения: 01.11.2019).

<sup>408</sup> *Barenblatt v. United States*, 360 US 109 (1959).

соответствии со ст. 6 Ордонанса № 58-1100, во Франции любое лицо, отказавшееся явиться на заседание парламентской комиссии по расследованию или отказавшееся принять присягу подлежит наказанию в размере 7500 евро и двух лет тюремного срока<sup>409</sup>, а за дачу ложных показаний подлежит уголовной ответственности в соответствии со ст. 434-13, 434-14 и 434-15 Уголовного кодекса Франции<sup>410</sup>. Невключение российским законодателем возможности привлечения к ответственности за отказ от дачи свидетельских показаний парламентской комиссии по расследованию, а равно и за дачу заведомо ложных или неполных показаний указанной комиссии создает правовую неопределённость в ситуации воспрепятствования законной деятельности парламента по выявлению причин и фактов, имеющих значение для парламентского расследования.

Сегодня, в соответствии со ст. 18 и п. 2 ч. 1 ст. 22 Федерального закона № 196-ФЗ, Комиссия вправе давать поручения своим членам, в том числе по сбору информации. Ю.Г. Федотова предлагает дополнить ст. 27 Регламента Совета Федерации, ст. 29 Регламента Государственной Думы в части включения права члена парламентской комиссии по расследованию запрашивать у органа власти информацию по предмету расследования парламентской комиссии<sup>411</sup>. Считаем, что данное предложение хотя и заслуживает внимания, но избыточно в силу имеющегося правового регулирования статусов сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы, которые только и могут быть членами такой комиссии. В частности, в соответствии со ст. 14 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», сенатор и депутат Государственной Думы вправе направить депутатский запрос любому должностному лицу в органы публичного управления, на предприятия и в организации, которые, в соответствии с ч. 3 указанной статьи, обязаны направить

---

<sup>409</sup> Ordonnance № 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires // JORF №0239 du 18 novembre 1958.

<sup>410</sup> Code pénal. URL: [www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006070719](http://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070719) (accessed: 03.12.2020).

<sup>411</sup> Федотова Ю.Г. Законодательное регулирование парламентского расследования в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2011. № 2. С. 10-11.

на него ответ в тридцатидневный срок. При этом ст. 17.1 КоАП РФ и ст. 287 УК РФ установлена ответственность за непредставление такой информации. Сегодня официальный сокращенный срок предоставления информации для комиссии по парламентскому расследованию установлен только в случае направления запроса самой комиссией, и он составляет 15 дней в соответствии с ч. 1 ст. 23 Федерального закона № 196-ФЗ. Вместе с тем, считаем, что требует уточнения ст. 23 Федерального закона № 196-ФЗ и ст. 14 Федерального закона № 3-ФЗ в части сокращения срока ответа до 5-7 дней в случае, если такой запрос связан с проведением парламентского расследования. В такой ситуации сокращение срока обосновано наличием в ст. 5 Федерального закона № 196-ФЗ предельного срока проведения парламентского расследования, которое не может превышать год и не может проводиться дольше, чем до окончания срока полномочий созыва Государственной Думы, в период полномочий которой создана комиссия по парламентскому расследованию. Затягивание предоставления информации до предельного 30-дневного срока, установленного текущим законом, может напрямую повлиять на невозможность достижения общественно значимой цели создания комиссии. Самостоятельный запрос депутатов-членов комиссии по парламентскому расследованию существует и в зарубежной практике. Так, в соответствии со ст. 44 Основного закона ФРГ, члены следственного комитета Бундестага вправе совершать следственные действия для сбора требуемых доказательств, руководствуясь предписаниями уголовно-процессуального закона, а в обязанности судебных органов и органов публичного управления входит обязанность оказывать следственному комитету и членам комитета любую помощь и поддержку.

На современном этапе парламент, реализуя свою контрольную функцию и используя привилегии представительного органа, добивается непредвзятой оценки вопросов, вызвавших наибольший общественный резонанс, посредством парламентского расследования<sup>412</sup>. Судебная практика Конституционного Суда РФ

---

<sup>412</sup> Hough, R. Do legislative petitions systems enhance the relationship between parliament and citizen? *The Journal of Legislative Studies*, 2012, 18(3–4), 479–495.



указывает на необходимость соблюдения комиссией по парламентскому расследованию принципа *audiatur et altera pars*, предполагающего обязанность выслушать лиц, в отношении которых парламент проводит расследование, дать им возможность изложить свою позицию по существу рассматриваемого вопроса, а также привести аргументы и представить доказательства в обоснование своей позиции<sup>413</sup>. Зарубежная судебная практика также содержит аналогичную трактовку порядка проведения парламентского расследования. Так, в 1929 году в деле Верховного Суда США «Синклер против США»<sup>414</sup> суд подтвердил право Конгресса США проводить парламентские расследования по вопросам, имеющим государственный интерес, однако при этом должны соблюдаться процессуальные права участвующих лиц и свидетелей, как и в любом деле, разбираемом судебной палатой. Также заслуживает внимания и позиция Верховного Федерального Трибунала Бразилии по делу MS 23.452 rel. Celso De Mello<sup>415</sup>, в котором трибунал подчеркнул, что конституционные полномочия комиссии по расследованию широки, но не абсолютны: юрисдикционный контроль со стороны парламентской комиссии по расследованию не должен осуществляться с незаконным вмешательством в юрисдикцию другой ветви власти, а значит парламентская комиссия не может обладать следственными полномочиями, которые присущи только суду: заключить под стражу, отстранить от должности на период расследования, назначить обыск и осуществить изъятие доказательств. Аналогично, во Франции, в соответствии со ст. 6 Ордонанса № 58-1100, парламентские расследования не могут проводиться параллельно проводимому одновременно с этим судебному разбирательству<sup>416</sup>. Аналогичным образом

---

<sup>413</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений п. «в» части 1 и части 5 ст. 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. 2013, 16 января. № 6 (5982).

<sup>414</sup> *Sinclair v. United States*, 279 U.S. 263 (1929).

<sup>415</sup> Supremo Tribunal Federal STF – Mandado de Segurança: MS 23452 RJ. URL: [stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/738746/mandado-de-seguranca-ms-23452-rj](http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/738746/mandado-de-seguranca-ms-23452-rj) (Accessed: 01.05.2020).

<sup>416</sup> Ordonnance № 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires // JORF №0239 du 18 novembre 1958.

ограничивает предмет парламентского расследования в Сейме Польши и ст. 8 Закона от 21.01.1999 г. «О следственной комиссии Сейма»<sup>417</sup>. Противоречащим ст. 19 Конституции РФ считаем норму ст. 23 Федерального закона № 196-ФЗ, предусматривающую право лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности, на отказ от предоставления парламентской комиссии по расследованию материалов, а также от выступления на заседаниях такой комиссии. Тем более, что конституционно-правовая природа парламентского расследования проистекает из контрольных функций парламента, а контроль этот в системе разделения властей направлен именно на создание сдержек и противовесов органам исполнительной власти в первую очередь. Если законодатель обеспокоен возможностью разглашения информации, имеющей ограниченного адресата, то в такой ситуации гораздо корректнее было бы предусмотреть ответственность для депутатов Государственной Думы, сенаторов Российской Федерации, а также иных лиц, имеющих доступ к материалам работы парламентской комиссии по расследованию, за разглашение до принятия палатами Федерального Собрания РФ итогового доклада по результатам парламентского расследования либо вообще без ограничений по сроку хранения такой информации, как предложено Л.А. Нудненко<sup>418</sup>.

**Принятие и публикация итогового доклада Комиссии по парламентскому расследованию и его конституционно-правовое значение.** Парламент, представляя широкие слои населения и являясь выразителем воли народа, играет важную роль в контроле и сдерживании исполнительной власти, обладающей широкими ресурсами принуждения. Парламентское расследование, как правило, вызывает большее доверие у населения в силу публичного характера разбирательств в парламенте, а также в силу обязательного участия в работе

---

<sup>417</sup> Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. O sejmowej komisji śledczej // Dz.U. z 2009 r. nr 151, poz. 1218, zm. Dz.U. z 2010 r. nr 182, poz. 1228.

<sup>418</sup> Нудненко Л.А. К истории разработки и принятия Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Государство и право. 2008. №8. С. 13.

парламентской комиссии выразителей различных точек зрения, обеспечивающих таким образом непредвзятость итоговых выводов<sup>419</sup>.

В соответствии со ст. 25 Федерального закона № 196-ФЗ, Комиссия по парламентскому расследованию готовит итоговый доклад, в который, наряду с общими выводами о причинах и обстоятельствах предмета парламентского расследования, могут включаться предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации и предложения об освобождении от должности должностных лиц. Это относится к лицам, действия (бездействие) которых повлекли (повлекло) за собой возникновение фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, или действия (бездействие) которых по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, носили (носило) неудовлетворительный характер. Кроме указанных выше предложений итоговый доклад может включать предложения о совершенствовании деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, а также органов местного самоуправления. Итоговый доклад подлежит утверждению поочередно каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации, а также, после принятия соответствующих постановлений палат Федерального Собрания Российской Федерации, подлежит публикации в Информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», и направляется Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, а также, по решению палат Федерального Собрания, в иные федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Следственного комитета Российской Федерации и в соответствующие органы местного самоуправления. Выводы и предложения палат Федерального Собрания должны быть рассмотрены

---

<sup>419</sup> Медяник О.В. Парламентский контроль и парламентские расследования в Российской Федерации // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2008. № 49. С. 125.

указанными органами в месячный срок (за исключением Президента РФ), и о принятом по итогам рассмотрения доклада решении обе палаты парламента должны незамедлительно быть проинформированы. Намеренное исключение из обязанных субъектов рассмотрения Президента РФ отражает существовавшее до 2020 года фактическое дистанцирование Главы государства от системы органов исполнительной власти. Однако в связи с закреплением поправкой к Конституции РФ от 14.03.2020 г. руководящей роли Президента РФ в системе органов исполнительной власти (пп. «а» п. 31 ст. 1 Закона РФ о поправке к Конституции<sup>420</sup>) исключение Президента РФ из перечня органов, обязанных рассмотреть и принять решения по вопросам, затронутым в итоговом докладе комиссии по парламентскому расследованию, становится неконституционным в силу подконтрольности деятельности правительства парламенту согласно пп. «б» и «в» ст. 103 и ст. 103.1 Конституции РФ, и требует пересмотра соответствующих положений ст. 25 Федерального закона № 169-ФЗ. Выведение одного или нескольких органов власти из модели сдержек и противовесов негативно сказывается на самой идее баланса системы разделенных властей, что является необходимым условием их правомерного и согласованного функционирования<sup>421</sup>.

На наш взгляд, в данной ситуации возникает правовая коллизия, касающаяся последствий парламентского расследования для Правительства Российской Федерации и федеральных министров. Так, в силу ограниченного предмета парламентского расследования (ч. 1 ст. 4 Федерального закона № 196-ФЗ устанавливает в качестве предмета лишь факты массового и грубого нарушения прав и свобод человека и гражданина, обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера, обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, факты грубого нарушения финансовой дисциплины, выразившиеся в несвоевременном исполнении доходных и (или) расходных статей федерального

---

<sup>420</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.03.2020.

<sup>421</sup> Монтескье Ш.Л. О духе законов / Перевод А. Матешука. М.: Мысль, 1999. 674 с.

бюджета либо бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации по объему, структуре и целевому назначению, в неэффективности расходов средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, управления и распоряжения федеральной собственностью) расследованию не подлежат деятельность Президента, Правительства, федеральных министерств и ведомств, которые традиционно в зарубежных странах с развитым парламентаризмом входят в предмет парламентского расследования<sup>422</sup>, и могут являться предпосылкой для реализации иных полномочий парламента («импичмент», вотум недоверия, направление представления Президенту РФ о досрочном прекращении полномочий глав субъектов Федерации, федеральных министров и глав ведомств).

Кроме того, неутверждение итогового доклада одной из палат Федерального Собрания РФ препятствует использованию выводов комиссии в качестве обстоятельства, не требующего доказывания, для разбирательства дел в судах общей юрисдикции и арбитражных судах в силу ст. 61 ГПК РФ, ст. 69 АПК РФ, ст. 64 КАС РФ. Вместе с тем стоило бы прямо указать в соответствующих статьях ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ либо в нормах самого Федерального закона № 169-ФЗ, что к числу обстоятельств, не требующих доказывания, должны относиться принятые в установленном порядке и опубликованные выводы парламентского расследования Федерального Собрания РФ, что соотносится с правовой позицией Конституционного Суда РФ, отмечающего широкую дискрецию законодателя в вопросе определения оснований, освобождающих от доказывания в процессе судебного разбирательства<sup>423</sup>. Это в том числе проистекает и из самой природы любых решений парламента, ведь в силу особого представительного характера парламентского института не только законы, но и любые решения парламента, включая те, которые не порождают напрямую юридически-значимых последствий

---

<sup>422</sup> Федотова Ю.Г. Законодательное регулирование парламентского расследования в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2011. № 2. С. 10-11.

<sup>423</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 90 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан В.Д. Власенко и Е.А. Власенко» // Собрание законодательства РФ, 09.01.2012, № 2, ст. 398.

(заявления, обращения, запросы, а также отчеты комиссии по парламентскому расследованию) являются выражением воли народа<sup>424</sup>. Это может свидетельствовать о преюдициальной природе утвержденных парламентом итоговых выводов комиссии по парламентскому расследованию с целью обеспечения непротиворечивости судебных решений и решения парламента, выраженного в утвержденных в установленном порядке итоговых выводах комиссии по парламентскому расследованию. При этом, как отмечает Конституционный Суд РФ<sup>419</sup>, преюдиция должна обеспечивать принцип независимости суда при судебном разбирательстве, что при чистой преюдиции реализуется посредством возможности пересмотра решений суда в установленном законом порядке, в том числе в порядке надзора по вновь открывшимся обстоятельствам. Действующее законодательство также не исключает возможности оспаривания в Верховном Суде Российской Федерации ненормативных актов палат Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии с п. 2 ст. 21 КАС РФ.

#### §4. Импичмент

Импичмент является особым правовым механизмом и высшей формой ответственности ряда должностных лиц. В большинстве демократических правовых государств институт импичмента применяется лишь к действующему главе государства, поскольку особый статус главы государства практически исключает судебный характер ответственности главы государства при условии состязательности судебного процесса, где обвинителем выступают косвенно подчиненные ему органы прокуратуры, а подготовку дела к судебному разбирательству осуществляют непосредственно подчиненные ему должностные лица органов следствия и дознания. Кроме того, поскольку в большинстве стран

---

<sup>424</sup> Мицкевич А.В. Избранное / Сост. и авт. предисловия Е.А. Юртаева. М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010. С. 56.

мира президент обладает безусловным иммунитетом в период осуществления им своих полномочий, то процедура импичмента выступает единственным средством правовой защиты от злоупотреблений высшего должностного лица в государстве<sup>425</sup>. В этой связи особая роль отводится демократически сформированному парламенту, который от лица народа выполняет квазисудебную функцию импичмента. Наряду с этим, импичменту могут быть подвержены министры и высшие должностные лица, а также судьи. В соответствии с Конституцией РФ под импичментом понимается *парламентская процедура отрешения от должности Президента РФ на основании обвинения в государственной измене или совершения иного тяжкого преступления* (ст. 93), а также *процедура прекращения полномочий председателя, заместителя председателя, судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, 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* (п. «л» ч. 1 ст. 102). Процедурой импичмента также можно именовать процедуру лишения неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, на основании обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (ст. 93 Конституции РФ). Импичмент в России имеет короткую конституционно-правовую историю. Впервые в России он появился в связи с введением в 1991 году должности Президента РСФСР и вице-президента РСФСР, путем внесения соответствующей поправки в Конституцию РСФСР 1978 г. В соответствии со ст. 121-10 Конституции РСФСР 1978 г. импичмент Президенту РСФСР мог быть объявлен за нарушение Конституции, законов или присяги Съездом народных депутатов РСФСР по инициативе Съезда либо Верховного совета РСФСР при наличии заключения Конституционного Суда РСФСР<sup>426</sup>.

---

<sup>425</sup> Godwin R.A., Kaufman A. Separation of Powers – Does it Still Work? Washington, D.C.: American Enterprise Institute. 1986. P. 61-72.

<sup>426</sup> Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 г. (ред. 1991 г.) // Ведомости ВС РСФСР, 1978, № 15, ст. 407, 1989,

В конституционном праве традиционно приняты две модели импичмента. Так, первая предусматривает инициативу парламента об отрешении от должности должностного лица, в то время как вопрос отрешения от должности (как формы наказания) разрешается судебной инстанцией. Такая модель принята во многих странах континентальной правовой семьи и не является в полной мере парламентской, поскольку окончательное решение принимается судом. Во французской модели конституции процедура импичмента (отрешения от должности) возможна по судебному решению Высшей палаты правосудия, состоящей из депутатов обеих палат Парламента, созываемой *ad hoc* по инициативе большинства от обеих палат парламента и только в случае обвинения Президента в государственной измене. Во всех остальных случаях Президент обладает абсолютной неприкосновенностью в период осуществления им своих полномочий и за действия, совершенные им при исполнении своих функций (ст. 68 Конституции Франции). Аналогичным образом модель импичмента предусмотрена и в ФРГ, где по инициативе четверти депутатов Бундестага или четверти депутатов Бундесрата, поддержанным, соответственно, двумя третями голосов Бундестага или Бундесрата может быть поставлен перед Федеральным конституционным судом вопрос об обвинении Федерального президента в нарушении Основного закона или иного другого федерального закона, и, как следствие, об отстранении Федерального президента, однако окончательное решение по этому поводу принимает Федеральный конституционный суд (ст. 61 Основного закона ФРГ). Схожим образом модель импичмента представлена и в Португалии, где дело в конечном итоге разрешается Верховным Судом (ст. 130 Конституции Португалии). Конституция Швеции предусматривает основанием возбуждения ответственности в отношении государственных министров (в том числе бывших, но по преступлениям, совершенным при исполнении ими обязанностей министра) на основании заключения конституционной комиссии, избираемой из числа членов Риксдага на постоянной основе, однако уголовное дело в отношении них все же

---

№ 44, ст. 1303, Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, 1990, № 2, ст. 14, 1990, № 3, ст. 25, 1990, № 29, ст. 395, 1991, № 22, ст. 775.



рассматривается Верховным Судом королевства (§3 Главы 12 Конституции Швеции).

Вторая модель импичмента предполагает исключительно парламентский способ разрешения вопроса. Он берет свое начало в системе общего права. Первоначально возникший в XIV веке в Англии как способ парламентского отрешения от должности королевских министров, виновных в совершении общеизвестных преступлений. Осуждение при этом проводит Палата Лордов в качестве суда по обвинению, выдвинутому Палатой Общин. В основе такого порядка привлечения к ответственности королевских министров следует желание Парламента обеспечить подконтрольность королевских министров перед ним, как выразителем интересов нации<sup>427</sup>. Как отмечает Берти Вилкинсон, парламентский способ привлечения к ответственности министров Короны имеет целью поставить последних под контроль Лордам и Общинам, что, однако, не должно восприниматься как способ поставить их под контроль Лордам и Общинам, действующим против Короны<sup>428</sup>. Схожий с данной моделью импичмента процесс была воспринят уже американской конституцией, однако он предусматривал уже и ответственность главы государства, и исключительно парламентский способ разбирательства. Отличие парламентской процедуры импичмента от судебного разбирательства заключается в том, что наказанием, которое может быть вынесено парламентом, является лишь отрешение от должности и (или) лишение неприкосновенности соответствующего лица, что впоследствии не исключает его осуждение в судебном порядке на общих основаниях, в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным законом на основании норм уголовного закона. Такой порядок установлен разделом 3 ст. I Конституции США. В России процесс импичмента воспринят именно по американской модели. Однако потребность в распространении института импичмента в России на федеральных министров лишена конституционно-правового смысла, так как министры, в силу

---

<sup>427</sup> Александрова С.П. Происхождение процедуры импичмента // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. 2012. Т. 3. № 2 (6). С. 150.

<sup>428</sup> Wilkinson B. Studies in the Constitutional History of the England in the thirteenth and fourteenth centuries. Manchester University Press, 1937. P. 106.

Конституции, не обладают судебным или иным иммунитетом. В соответствии с УПК РФ, эти вопросы разрешаются в обычном порядке и без потребности вмешательства парламента, чему примером может служить недавнее дело в отношении действующего на момент возбуждения уголовного дела и задержания министра экономического развития РФ А.В. Улюкаева<sup>429</sup>.

В соответствии с Законом о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. процедура «импичмента» распространена на принятие решения о лишении неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, а также введен парламентский порядок отрешения от должности (досрочного прекращения полномочий) председателя, заместителя председателя, судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, 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 (п. «л» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ в редакции Закона о поправке к Конституции). Ранее, в соответствии с принципами независимости и несменяемости судей, импичмент в отношении судей в России не применялся. Это в качестве достоинства российской правовой системы отмечал еще М.В. Баглай. В сущности процедура импичмента судей также воспринята отечественным законодателем из американской практики, где, в соответствии с разделом IV ст. II Конституции США, Сенат вправе по инициативе Палаты Представителей отрешить судей от должности в порядке импичмента, однако за всю историю США импичмент был инициирован Палатой Представителей в отношении 11 судей, 7 из которых по результату были отрешены от должности<sup>430</sup>. Почему новый порядок отрешения от должности судей поименованных выше судов можно считать импичментом? Ответ на этот вопрос открывается в самой процедуре, которая теперь исключает исключительную инициативу в данном

---

<sup>429</sup> [URL: sledcom.ru/news/item/1080688](https://sledcom.ru/news/item/1080688) (accessed: 19.12.2020).

<sup>430</sup> Smelcer S.N. The Role of the Senate in Judicial Impeachment Proceedings: Procedure, Practice, and Data. Congressional Research Service. April 9, 2010. P.20. URL: [fas.org/sgp/crs/misc/R41172.pdf](https://fas.org/sgp/crs/misc/R41172.pdf) (дата обращения: 09.01.2020).

вопросе или какую бы то ни было роль в данном процессе самих органов судебсого сообщества. Вместе с тем, в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П, «разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них»<sup>431</sup>. А, проводя аналогию с процедурой импичмента в других странах, находим ее достаточно близкой к ним. Так, например, согласно британскому Акту об устройении 1701 года<sup>432</sup>, судья занимает свою должность *quam diu se bene gesserint*<sup>433</sup>. Именно эта формулировка наиболее близка к введенному законодателем в российскую конституционную материю правилу «в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи». Главное, чтобы подобно американскому законодателю мы восприняли в этом случае прецедент импичмента Чейза, установившего запрет на инициирование импичмента за правовые позиции и высказывания, сделанные в ходе судебного разбирательства<sup>434</sup>. В качестве оснований такого неэтичного поведения считаем допустимым имплементировать в Регламент Совета Федерации некоторые положения рекомендаций, содержащихся в Заключении Консультативного совета европейских судей от 19 ноября 2002 г. о принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности, этические нормы, несовместимые с должностью поведение и беспристрастность<sup>435</sup>.

Процесс импичмента включает в себя следующие парламентские процедуры:

(1) инициирование процедуры импичмента; (2) реализация процедуры

<sup>431</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ, 22.01.1996, № 4, ст. 409.

<sup>432</sup> Act of Settlement (1700) 1700 Chapter 2 12 and 13 Will 3. [URL: www.legislation.gov.uk/aep/Will3/12-13/2/introduction](http://www.legislation.gov.uk/aep/Will3/12-13/2/introduction) (Accessed: 12.12.2020).

<sup>433</sup> Лат.: *Пока ведет себя достойно.*

<sup>434</sup> 4 Annals of Cong. 669 (1805).

<sup>435</sup> Заключении Консультативного совета европейских судей от 19 ноября 2002 г. о принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности, этические нормы, несовместимые с должностью поведение и беспристрастность. CCJE (2002) Op. 3. [URL: rm.coe.int/1680747c16](http://rm.coe.int/1680747c16) (Accessed: 12.12.2020).

парламентского следствия в нижней палате парламента; (3) реализация процедуры парламентского разбирательства в верхней палате парламента. Раскроем содержание этих процедур ниже.

**Инициирование процедуры импичмента.** Процедура инициирования выдвижения обвинения нижней палатой парламента в странах общего права, собственно, именуется *импичментом*, в то время как в общей теории права сегодня импичментом принято именовать *весь процесс возбуждения, парламентского следствия и парламентского рассмотрения вопроса об обвинении должностного лица в совершении государственной измены, совершения преступления или обвинения в нарушении конституции и иных федеральных законов*<sup>436</sup>. Одним из дискуссионных вопросов в зарубежной конституционной доктрине является необходимость проведения парламентского расследования для инициирования процедуры импичмента или достаточность наличия одного лишь подозрения в совершении президентом государственной измены или иного уголовно-наказуемого деяния. Так, существует богатая история работы следственной комиссии (судебного комитета) Палаты представителей США по рассмотрению вопроса об импичменте до голосования в палате. В обоснование данного варианта решения вопроса указывается право парламента на получение информации, имеющей значение для инициирования процедуры импичмента, то есть ситуации, когда Конгресс США действует «предварительно» в судебном порядке, что нашло подтверждение в выводах Апелляционного суда округа Колумбия по делу 501 F.2d 714 (DC 1974) *Haldeman v. Sirika*, предоставившего материалы судебного заседания в отношении сотрудника штаба Р. Никсона по разбирательству в Уотергейтском деле<sup>437</sup>. В свою очередь, российский законодатель прямо предусмотрел данную ситуацию в Регламенте нижней палаты парламента. В ч.1 ст. 176и ч.1 ст. 177 Регламента Государственной Думы прямо установлено, что следственная комиссия

---

<sup>436</sup> Колбая С.Г. Отрешение президента от должности: мировой опыт и проблемы российского законодательства // Журнал российского права. 2004. №4. С. 98.

<sup>437</sup> Goodman R., Nelson J.T. (2019) How Congress Can Access the Legal Powers of Impeachment Without a Formal Inquiry. URL: [www.justsecurity.org/65115/how-congress-can-access-the-legal-powers-of-impeachment-without-a-formal-inquiry](http://www.justsecurity.org/65115/how-congress-can-access-the-legal-powers-of-impeachment-without-a-formal-inquiry) (Accessed: 07.12.2020).

Государственной Думы образуется в случае поступления предложения о выдвижении обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности от группы депутатов Государственной Думы численностью не менее трети от общего числа депутатов Государственной Думы. В данной ситуации российский вариант правового регулирования является более демократичным, поскольку исключает возможность безосновательного и бесконтрольного вмешательства в деятельность главы государства со стороны парламента, обеспечивая, таким образом, равную удаленность двух ветвей власти.

Среди оснований возбуждения импичмента в основных развитых или быстроразвивающихся странах можно выделить следующие:

- возбуждение Международным уголовным судом дела по обвинению в совершении преступления (ст. 53-2, 67 Конституции Франции),
- неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязанностей президента (ст. 68 Конституции Франции, ст. 130 Конституции Португалии),
- нарушение конституции или законов (п. 1 ст. 89 Конституции ЮАР, ст. 142 Конституции Австрии, ст. 140 Конституции Польши, ст. 85 Конституции Бразилии, п. 1 ст. 61 Конституции Индии),
- государственная измена (п. 2 ст. 65 Конституции Чехии),
- государственная измена или посягательство на конституцию (ст. 90 Конституции Италии),
- государственная измена или иное тяжкое преступление (раздел 4 ст. II Конституции США),
- совершение преступления (ст. 140 Конституции Польши).

В перечень должностных лиц, которые могут быть отрешены от должности, традиционно включается президент и вице-президент (при наличии такой должности). Также в некоторых странах мира в данную категорию включаются премьер-министр (председатель совета министров, председатель кабинета министров, федеральный канцлер, их заместители) и другие члены правительства (§86 Конституции Норвегии, §3 Главы 12 Конституции Швеции), члены парламента (§86 Конституции Норвегии), судьи высших судов (§86 Конституции

Норвегии, ст. 64 Конституции Японии), любые должностные лица органов публичного управления (раздел 4 ст. II Конституции США, п. 1 ст. 65 Конституции Республики Корея).

В Российской Федерации процедура отрешения от должности предусмотрена только для действующего Президента РФ. По той же процедуре лишается абсолютной неприкосновенности Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, а также в упрощенном порядке Советом Федерации досрочно могут быть прекращены полномочия судей высших судов РФ, судей кассационных и апелляционных судов по предложению Президента РФ.

Процедура выдвижения Государственной Думой обвинения Президенту РФ в порядке ст. 93 Конституции РФ регулируется Главой 22 Регламента Государственной Думы. В соответствии со ст. 176 Регламента предложение о выдвижении обвинения Президенту РФ выдвигается группой депутатов численностью не менее 1/3 от общей численности депутатов Государственной Думы, причем в предложении должны содержаться конкретные указания на признаки преступления, предусмотренного ст. 93 Конституции РФ. Как и любое предложение о принятии правового акта Государственной Думой, предложение о выдвижении обвинения Президенту РФ должно быть оформлено на бланке депутата Государственной Думы и скреплено подписями депутатов, вносящих проект решения. К нему также должен быть приложен проект постановления Государственной Думы и заключение Правового управления Государственной Думы в соответствии с пп. «и» п. 1 ст. 93, пп. «б» п.2 ст. 94 Регламента Государственной Думы.

Порядок инициирования процедуры лишения неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в порядке, предусмотренном ст. 93 Конституции РФ, т.е. в порядке алогичном процессу отрешения действующего Президента РФ от должности, в настоящий момент не определен Регламентом Государственной Думы. В случае возникновения такой потребности и без специального правового регулирования, полагаем, будет

применяться по аналогии действующий порядок, установленный главой 22 Регламента Государственной Думы.

Процедура внесения в Совет Федерации представления Президента РФ о досрочном прекращении полномочий судей высших судов РФ, судей кассационных и апелляционных судов по предложению Президента РФ в настоящий момент не определена, а значит будут применяться по аналогии нормы Регламента Совета Федерации для внесения проектов постановлений Совета Федерации по вопросу прекращения полномочий судьи Конституционного Суда РФ в порядке, предусмотренном 178<sup>1</sup> Регламента Совета Федерации, с тем лишь изъятием, что, в соответствии с п. «л» ч. 2 ст. 102 Конституции РФ, инициатива в данном случае может исходить только от Президента РФ.

#### **Процедура парламентского следствия в нижней палате парламента**

В соответствии со ст. 177 Регламента Государственной Думы образует специальную комиссию из числа своих депутатов для оценки процедуры внесения предложения о выдвижении ею обвинения, а также для оценки фактической обоснованности обвинения. По итогам исследования представленных специальной комиссией материалов, а также по результатам заслушивания представителя Президента РФ, комиссия большинством голосов принимает заключение. Исследуя опыт выдвижения такого обвинения в отношении первого президента РФ Б.Н. Ельцина в 1998 г., следует заключить, что оценке придавались события заключения так называемых Беловежских соглашений, т.е. события, предшествовавшие принятию Конституции РФ 1993 г. Вместе с этим специальная комиссия на основе оценки на предмет их соответствия УК РСФСР 1960 г. в редакции, действовавшей на момент совершения деяния Б.Н. Ельциным, в своем заключении от 7 сентября 1998 г. пришла к выводу о наличии в действиях Б.Н. Ельцина признаков состава преступления, подпадающего под действие ст. 64 УК

РСФСР, и не декриминализованной новым УК РФ (ст. 275)<sup>438</sup>. При этом стоит заметить, что принятие на Всенародном голосовании Конституции РФ 1993 г., провозгласившей государственный суверенитет РФ в границах РСФСР, фактически узаконило волей народа принятые Беловежские соглашения. Как отмечают сами авторы заключения в стенограмме Государственной Думы, специальная комиссия в данном случае осуществляла проверку изложенных фактов и *«стремилась к выявлению в действиях Президента всех признаков составов указанных преступлений, и в большинстве случаев ей это удалось»*. Однако, при этом в ее функции не входила проверка обоснованности обвинения, так как *«обоснованность самого обвинения в полной мере может быть установлена только в ходе предварительного следствия, проведенного правоохранительными органами, которое, в соответствии с нашим законодательством по делам о тяжких преступлениях, является обязательным»*<sup>439</sup>. Указанное свидетельствует о том, что ст. 177 Регламента Государственной Думы возлагает на специальную комиссию функции «предварительного следствия», однако в данной ситуации встает вопрос о соблюдении процессуальных норм УПК РФ и о предоставлении специальной комиссии соответствующих полномочий, чего не содержит ни УПК РФ и никакой иной закон. Это свидетельствует еще и о том, что отсутствие правовой экспертизы (за исключением предварительной дачи заключения Правовым управлением при внесении предложения группой депутатов) является важной правовой проблемой и требует обеспечения механизмов правового обеспечения работы специальной комиссии в силу закономерного отсутствия требования о включении в состав комиссии только депутатов, обладающих специальным знаниями в области уголовного права. Предполагаем необходимым при дальнейшем совершенствовании института импичмента в РФ предусмотреть включение

---

<sup>438</sup> Заключение об оценке фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации, в связи с подготовкой, заключением и реализацией им Беловежских соглашений // Газета «Коммерсантъ» №79 от 13.05.1999, стр. 4.

<sup>439</sup> Стенограмма дополнительного заседания № 259 Государственной Думы от 13 мая 1999 г. [электронный ресурс]. URL: [api.duma.gov.ru/api/transcriptFull/1999-05-13](http://api.duma.gov.ru/api/transcriptFull/1999-05-13) (дата обращения: 08.12.2020).



необходимых норм либо в федеральный конституционный закон «О Федеральном Собрании Российской Федерации», либо непосредственно в УПК РФ.

Решение по данному вопросу принимается большинством голосов в 2/3 от общей численности депутатов Государственной Думы, в соответствии со ст. 93 Конституции РФ и ст. 180 Регламента Государственной Думы, тайным голосованием с использованием бюллетеней для тайного голосования или открытым голосованием с использованием именных бюллетеней. Решение при этом оформляется постановлением Государственной Думы, после чего оно направляется одновременно в Совет Федерации, Верховный Суд РФ и в Конституционный Суд РФ.

Поскольку процедура парламентского следствия по вопросу лишения неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение полномочий, в настоящий момент не определена, будут применяться общие нормы Регламента, а также нормы Регламента Государственной Думы по рассмотрению вопроса о выдвижении обвинения Президенту РФ. Вместе с тем стоит заметить, что даже при отсутствии правового регулирования при проведении заседания специальной комиссии должны быть предоставлены права присутствовать на заседании такой комиссии Президенту РФ, прекратившему исполнение полномочий. Присутствовать он может лично или через представителя с участием защитника с правами, предоставляемыми ст. 64 УПК РФ подозреваемому в совершении преступления с разумными изъятиями, как это указано в решении ЕСПЧ по делу «Волков против Украины»<sup>440</sup>. Зарубежная парламентская практика также считает соблюдение процессуальных гарантий при процедуре инициирования импичмента важным элементом правового государства. Так, в резолюции Сената США S. RES. 378 от 24.10.2019 подчеркивается, что, в соответствии с давней практикой и прецедентами, Палата Представителей, прежде чем выразить импичмент президенту США Д. Трампу, обязана проголосовать за открытие официального расследования импичмента и предоставить президенту Трампу фундаментальные

---

<sup>440</sup> Oleksandr Volkov v. Ukraine, no. 21722/11, § ..., ECHR 2013.

конституционные меры защиты, в том числе (1) разрешение президенту быть представленным адвокатом; (2) разрешение адвокату президента присутствовать на всех слушаниях и при даче показаний; (3) разрешение адвокату президента представлять доказательства и возражать против признаний и свидетельств; (4) разрешение адвокату президента вызывать и допрашивать свидетелей; и (5) предоставление адвокату президента доступа и возможности отреагировать на доказательства, представленные Комитетом<sup>441</sup>.

### **Процедура парламентского разбирательства в верхней палате парламента**

В соответствии со ст. 93 Конституции РФ данной процедуре предшествует дача Конституционным Судом РФ заключения о соблюдении Государственной Думой установленного Конституцией порядка выдвижения обвинения против Президента РФ, а также дача Верховным Судом заключения о наличии в действиях Президента РФ признаков состава преступления. В конституционном праве вопрос значения заключения о наличии в действиях Президента состава преступления является дискуссионным, поскольку даже в случае подтверждения Верховным Судом наличия признаков состава преступления верхняя палата парламента может и не набрать необходимого количества голосов для принятия решения об отрешении Президента<sup>442</sup>. С другой стороны, в науке конституционного права есть мнение, что в случае, если при наличии положительного заключения суда о наличии в деянии Президента, против которого выдвинуто обвинение, признаков состава преступления, верхняя палата парламента не принимает решение об отрешении, то в такой ситуации Президент считается оправданным<sup>443</sup>. Это,

---

<sup>441</sup> A resolution expressing the sense of the Senate that the House of Representatives should, consistent with long-standing practice and precedent, prior to proceeding any further with its impeachment investigation into President Donald J. Trump, vote to open a formal impeachment inquiry and provide President Trump with fundamental constitutional protections. S.Res.378. 24.10.2019. [URL: www.congress.gov/116/bills/sres378/BILLS-116sres378is.xml](http://www.congress.gov/116/bills/sres378/BILLS-116sres378is.xml) (Accessed: 22.12.2020).

<sup>442</sup> Статкявичус М. Перспективы развития института импичмента в современном демократическом государстве // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2004. № 5 (256). С. 47.

<sup>443</sup> Колбая С.Г. Отрешение президента от должности: мировой опыт и проблемы российского законодательства // Журнал российского права. 2004. №4. С. 98.

конечно, не в полной мере соответствует концепции правового государства, а в большей мере отражает лишь политическую целесообразность. Вместе с тем при схожей с российской правовой конструкцией института импичмента в Литовской Республике, где заключение по наличию в действиях президента республики признаков нарушения Конституции, законов или текста присяги дает Конституционный Суд. Последний в своем заключении от 31 марта 2004 г. указал, что значение роли Суда в процедуре импичмента призвано нивелировать политический характер дела об импичменте, ведь только судебная палата может разрешать спор о праве<sup>444</sup>. И в США вопрос об участии Верховного Суда в процедуре импичмента уже не одно столетие стоит на повестке дня, поскольку именно оценка суда позволила бы исключить окончательно политический характер процесса импичмента, несмотря на то что, в соответствии со ст. I Конституции США, в заседании Сената при разбирательстве дела об импичменте председательствует не Вице-Президент, а Председатель Верховного Суда<sup>445</sup>. Участие судебного органа при рассмотрении дела об импичменте предусмотрено в следующих формах: председательство Председателя Верховного Суда в Сенате при рассмотрении дела об импичменте в США в отношении Президента (раздел 3 ст. I Конституции США), участие 3 судей Кассационного суда в составе 15 членов Палаты правосудия (остальные в равной степени представлены депутатами Национального собрания и Сената) при рассмотрении вопроса об обвинении и осуждении членов Правительства Франции в совершении преступления средней тяжести (ст. 68-1, 68-2 Конституции Франции). Аналогично, в Норвегии Государственный суд из пятнадцати членов включает пять членов Верховного Суда (остальные – члены Стортинга) (§87 Конституции Норвегии). Вместе с тем, как это было указано выше, при отсутствии должной процедуры предварительного следствия, в соответствии с УПК РФ, а равно при отсутствии у Государственной

---

<sup>444</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo išvada „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento Rolando Pakso, kuriam pradėta apkaltos byla, veiksmų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ 2004 m. kovo 31 d. Byla Nr. 14/04. URL: [www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta259/content](http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta259/content) (Accessed: 07.12.2020).

<sup>445</sup> Harrison J. The Power of Congress over the Rules of Precedent // Duke Law Journal. 2000. Vol. 50. Is. 2. P. 503.

Думы всего спектра следственных полномочий, присущих органам предварительного следствия и органам дознания, у Верховного Суда РФ при рассмотрении обвинения, выдвинутого Государственной Думой, могут отсутствовать достаточные доказательства, которые иным образом, кроме как посредством предварительного следствия, добыть будет достаточно сложно.

Процедура парламентского разбирательства в Совете Федерации регулируется Главой 23 Регламента Совета Федерации. В соответствии с ч. 3 ст. 93 Конституции РФ Совету Федерации на процедуру рассмотрения обвинения против Президента РФ, а равно и на рассмотрение обвинения против Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, дается только три месяца. Этот срок необоснованно включает в себя и срок запроса в Конституционный Суд РФ о соблюдении Государственной Думой установленного Конституцией РФ порядка выдвижения обвинения против Президента РФ, а также 10 дней для подготовки Конституционным Судом РФ указанного заключения (ч. 3 ст. 93 Конституции РФ, ст. 169 Регламента Совета Федерации, ст. 109 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). В соответствии со ст. 108 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>446</sup> запрос в Конституционный Суд Российской Федерации о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации либо Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления допустим, если обвинение выдвинуто Государственной Думой и имеется заключение Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации либо Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, признаков соответствующего преступления. Таким образом, в установленный Конституцией РФ трехмесячный срок рассмотрения обвинения Советом Федерации включается также и срок подготовки Верховным Судом РФ своего заключения, а *de jure* Совет Федерации не вправе обратиться с запросом в

---

<sup>446</sup> Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета, № 138-139, 23.07.1994.

Конституционный Суд РФ до момента получения заключения Верховного Суда РФ, в который обращение направляет Государственная Дума РФ вместе с постановлением о выдвижении обвинения в соответствии со ст. 180 Регламента Государственной Думы. Вместе с тем ни ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»<sup>447</sup>, ни Регламент Верховного Суда РФ не содержат сроков выдачи такого заключения<sup>448</sup>. Фактически, здесь мы можем по аналогии применять лишь нормы о разумном сроке судебного разбирательства, которые установлены ст. 6.1 УПК РФ. При этом под разумным сроком в данной ситуации можно понимать срок, не превышающий 30-дневного срока рассмотрения судами общей юрисдикции обычных обращений (запросов) органов власти, который, в соответствии с п. 4.2 Положения о порядке рассмотрения судами общей юрисдикции поступающих в электронной форме обращений граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления<sup>449</sup>. В этой ситуации общий срок рассмотрения Советом Федерации обвинения, выдвинутого Государственной Думой, составляет чуть больше месяца, что, однако, можно считать достаточным для оценки и принятия решения в данной ситуации.

С учетом комплексного толкования частей 1 и 4 ст. 170 Регламента Совета Федерации, в 72-часовой срок после поступления в Совет Федерации заключения Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения, материалы обвинения, выдвинутого Государственной Думой, заключения Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ должны быть рассмотрены Комитетом Совета Федерации по конституционному

---

<sup>447</sup> Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.02.2014.

<sup>448</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 07.08.2014 № 2 «Об утверждении Регламента Верховного Суда Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 10, 2014.

<sup>449</sup> Постановление Президиума Совета судей РФ от 21 июня 2010 г. № 229 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения судами общей юрисдикции поступающих в электронной форме обращений граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления» URL: [www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1696002/#1696002](http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1696002/#1696002) (дата обращения: 12.12.2020).

законодательству и государственному строительству, который по итогам этого готовит мотивированное заключение по данному вопросу для оглашения на ближайшем заседании Совета Федерации.

Далее, в соответствии с ч. 1 ст. 170 Регламента Совета Федерации, председатель Совета Федерации без обсуждений и голосования должен включить данный вопрос первым в повестку дня ближайшего или специального заседания Совета Федерации, которое созывается также в срок, не превышающий 72 часов с момента поступления в Совет Федерации заключения Конституционного Суда РФ. Фактически, Совет Федерации своим регламентом сократил срок рассмотрения обвинения президента до невообразимо короткого. При этом дебаты по данному вопросу регламентом Совета Федерации прямо не предусмотрены, однако и не запрещены.

В отличие от регламента Государственной Думы, регламент Совета Федерации (ч. 2 ст. 171) закрепил императивную норму о тайном голосовании по вопросу принятия решения об отрешении Президента РФ.

Не достижение конституционно установленного квалифицированного большинства в 2/3 сенаторов Российской Федерации, в соответствии с ч. 4 ст. 171 Регламента Совета Федерации, означает прекращение преследования Президента РФ, что оформляется соответствующим постановлением Совета Федерации.

Думается, что необоснованно заниженный срок рассмотрения Советом Федерации вопроса об отрешении Президента РФ существенно снижает качество разбирательства. Регламент Совета Федерации содержит право присутствия Президента РФ на данном заседании (ч. 2 ст. 170 Регламента Совета Федерации), однако не предусматривает обязанности предоставить ему слово, не предусматривает и право на присутствие защитника Президента РФ, что, конечно, не отвечает гарантиям на справедливое судебное разбирательство.

Считаем, что с учетом изложенного, необходимо внести в ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» норму о сроке рассмотрения постановления Государственной Думы о выдвижении обвинения, о сроке и порядке выдачи заключения о наличии (отсутствии) в действиях Президента РФ, а также

Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, признаков состава преступления, о характере и порядке такого разбирательства, включая гарантии на справедливое судебное разбирательство, а также на сроки направления такого заключения в Совет Федерации. И, как следствие, полагаем необходимым гармонизировать сроки, установленные Регламентом Совета Федерации для направления запроса в Конституционный Суд РФ со сроками рассмотрения постановления Государственной Думы в Верховном Суде РФ.

Также стоит отметить, что неоправданно короткие сроки рассмотрения вопроса об отрешении Президента РФ в Совете Федерации также необходимо расширить. Регламент Совета Федерации неоправданно сужает конституционные полномочия Совета Федерации по и так короткому, в соответствии со ст. 93 Конституции РФ, сроку рассмотрения вопроса об отрешении Президента РФ от должности. В этой связи разумным представляется немедленная рассылка постановления Государственной Думы и заключений высших судов сенаторам Российской Федерации по мере их поступления. Однако общий срок рассмотрения стоит исключить, установив лишь, что заседание не может быть назначено позднее чем за 72 часа до истечения, установленного Конституцией РФ, предельного 3-х месячного срока рассмотрения Советом Федерации вопроса об отрешении Президента РФ.

Аналогичным образом надлежит регулировать и порядок лишения неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий.

В отношении порядка рассмотрения импичмента судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, кассационных и апелляционных судов стоит отметить, что Регламент Совета Федерации, пока не включающий соответствующих норм, должен предусматривать весь спектр гарантий и прав судей, в отношении которых Президентом РФ возбуждена соответствующая процедура досрочного прекращения полномочий, включая достаточный срок на ознакомление с материалами дела, право на участие в заседании Совета Федерации и профильного комитета по конституционному законодательству и

государственному строительству, а также право выступать, давать пояснения и право на участие защитника. Таким образом, срок рассмотрения данного вопроса в Совете Федерации никак не должен быть меньше трехмесячного срока.



### **Глава III. Характеристика и правовое регулирование самостоятельных видов парламентских процедур**

#### **§1. Процедуры, связанные с организацией работы парламента (организационные процедуры)**

Основные организационные процедуры парламента традиционно проводятся в течение первой сессии (применительно для Государственной Думы), в период которой происходит формирование основных органов палаты парламента – определение председателя, его заместителей, председателей постоянных комитетов, а также их заместителей. Наряду с этим происходит формирование фракций, утверждение их состава, определение их руководителей, утверждается отнесение депутатов к одному из постоянных комитетов Государственной Думы. Для Совета Федерации организационными процедурами является порядок избрания председателя Совета Федерации, его заместителей на срок их полномочий, включение сенатора Российской Федерации в состав одного из постоянных комитетов, избрание председателей комитетов и их заместителей.

К организационным процедурам также относится процедура начала работы палаты парламента, ее комитетов, комиссий и иных органов. Среди таковых – процедура созыва палаты на сессию, назначение внеочередного заседания, определение повестки дня, определение кворума (мандатная процедура), определение порядка проведения заседания (закрытое или открытое заседание), определение способа голосования (тайное или открытое голосование, электронное голосование или голосование с использованием бюллетеней для голосования), определение вида голосования (количественное, рейтинговое или альтернативное).

С процедурой работы тесно связано понятие *сессии*. Сессией автор предлагает именовать *установленный регламентом соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации период, в который соответствующая палата осуществляет работу на пленарных заседаниях, в*

*комитетах и комиссиях, а также в иных формах, предусмотренных регламентом, по рассмотрению вопросов, отнесенных к ведению соответствующей палаты.*

В соответствии с ч. 1 ст. 99 Конституции РФ на свое первое сессионное заседание Государственная Дума собирается на 30-й день после избрания, однако, в силу ч. 2 ст. 99 Конституции РФ, Президент РФ может созвать заседание Государственной Думы и ранее этого срока. Закрепление сроков созыва Государственной Думы обеспечивает постоянство в работе Федерального Собрания, демократизм процедуры созыва и его независимость от исполнительной власти. Порядок (процедура) организации начала работы Государственной Думы нового созыва установлен ст. 32<sup>1</sup>-36 Регламента Государственной Думы. В силу ч. 4 ст. 99 Конституции РФ до момента начала работы (первого заседания) Государственной Думы полномочия прежнего созыва Государственной Думы не прекращаются, в этой связи компетенция создания временной рабочей группы по подготовке первого заседания Государственной Думы отнесена к ведению Председателя Государственной Думы предшествующего созыва, который не позднее чем за две недели до установленного ч. 1 ст. 99 Конституции РФ срока начала работы Государственной Думы либо на следующий день после принятия решения, в соответствии с ч. 2 ст. 99 Конституции РФ, о созыве Государственной Думы должен сформировать временную рабочую группу по подготовке первого заседания Государственной Думы из числа депутатов Государственной Думы текущего созыва, избранных на новый срок, пропорционально количеству депутатов Государственной Думы, выдвигавшихся в качестве кандидатов каждой политической партией, федеральный список которой был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе. Срок полномочий временной депутатской группы пресекательный, и определен, в соответствии с ч. 2 ст. 32<sup>1</sup> Регламента Государственной Думы, моментом формирования счетной комиссии Государственной Думы, временной комиссии по Регламенту и организации работы Государственной Думы и временного секретариата Государственной Думы. В полномочия временной рабочей группы входит утверждение схемы размещения депутатов Государственной Думы в зале

пленарных заседаний, формирование порядка работы первого заседания, утверждение перечня документов и материалов, подлежащих раздаче депутатам Государственной Думы на первом заседании, формирование предложений по составу временной комиссии Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы и Счетной комиссии, состав которых должен отражать итоги голосования по партийным спискам. До избрания председателя или заместителя председателя Государственной Думы обязанности председательствующего возлагаются, в соответствии со ст. 33 Регламента, на старейшего по возрасту депутата Государственной Думы, а после открытия заседания поочередно могут предоставляться представителям фракций по согласованию между ними.

В течение года Государственная Дума проводит две сессии, сроки которых определяются постановлением Государственной Думы в соответствии с ч.1 ст. 40 Регламента Государственной Думы. В период сессии Государственной Думы проводятся пленарные заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания ее комитетов и комиссий, а также парламентские слушания. Наряду с этим, в сессионный период депутаты работают в депутатских объединениях, осуществляют встречи с избирателями для чего предназначена последняя неделя месяца в течение каждой сессии. В предусмотренных Регламентом случаях в период парламентских каникул могут быть созваны внеочередные заседания Государственной Думы. В соответствии со ст. 41 Регламента Совета Федерации устанавливаются две сессии с конкретными сроками: весенняя – с 25 января до 15 июля и осенняя – с 16 сентября по 31 декабря. В соответствии с ч. 2 ст. 41 Регламента Совета Федерации в период сессии Совет Федерации проводит заседания палаты, заседания Совета палаты, заседания комитетов, парламентские слушания, Дни Совета Федерации в субъектах Федерации, а также в субъектах Российской Федерации ведется работа сенаторов. Как правило, на каждое заседание отводится по 3 дня. Регламент палаты устанавливает, что первый день заседания палаты по решению Совета Федерации может быть определен как день работы в комитетах и комиссиях. Как и

Государственная Дума, Совет Федерации в сессионный период проводит очередные и внеочередные пленарные заседания палаты, а также реализует свои полномочия посредством работы комитетов и комиссий с использованием иных организационно-правовых форм парламентской деятельности. Деятельность палат в сессионные периоды определяется их регламентами, устанавливающими общий и специальный порядок работы палаты. Так же, как и Государственная Дума, Совет Федерации может созывать внеочередные заседания. Первое заседание открывает Президент РФ, а затем заседание ведет старейший по возрасту член Совета Федерации до избрания Председателя палаты.

Пленарное заседание палаты – это организационно-правовая форма деятельности Государственной Думы и Совета Федерации, связанная с рассмотрением вопросов, относящихся к их компетенции, и принятием в результате такого обсуждения предусмотренного Конституцией РФ решения. Заседания палат, согласно их регламентам, проводятся открыто, гласно и освещаются средствами массовой информации. Регламентом каждой из палат предоставляется право присутствовать на ее заседании депутатам Государственной Думы в Совете Федерации и сенаторам Российской Федерации в Государственной Думе, соответственно.

С понятием пленарного заседания тесно связаны понятия кворума и повестки дня. Кворумом для заседаний Государственной Думы и заседаний Совета Федерации является простое большинство от общего числа депутатов Государственной Думы и, соответственно, сенаторов Российской Федерации (ч. 3 ст. 44 Регламента Государственной Думы и ч. 3 ст. 44 Регламента Совета Федерации). В данной ситуации возникает вопрос: *а вправе ли Государственная Дума и Совет Федерации проводить заседания в отсутствие кворума?* Как Государственная Дума и Совет Федерации могут обеспечить участие установленного большинства в своих заседаниях, в особенности для решения срочных вопросов, отнесенных к их ведению? Российское законодательство не дает ответа на данные вопросы. Регламент Государственной Думы (ч. 4 и 5 ст. 44) предусматривает лишь обязанность депутата присутствовать на заседаниях, а

также санкции за отсутствие без уважительной причины в виде сокращения ежемесячного денежного довольствия депутата Государственной Думы. Регламент Совета Федерации вообще не содержит санкций за отсутствие сенатора Российской Федерации на заседании Совета Федерации или иных условий обеспечения кворума. В то же время, например, раздел 4 ст. I Конституции США прямо предусматривает право каждой палаты Конгресса США обеспечивать принудительную явку отсутствующих членов в той форме и под угрозой тех наказаний, которые каждая палата может предусмотреть. Так, в свою очередь Постоянными правилами Сената США (п.п. 3 и 4 раздела VI) предусмотрено, что по заявлению одного из сенаторов во время ежедневных заседаний Сената может быть поставлен вопрос о кворуме, вследствие чего председательствующий обязан незамедлительно провести перекличку, и если в результате переклички налицо будет отсутствие кворума, составляющее простое большинство конституционной численности сенаторов, то большинство *присутствующих* сенаторов может дать указание Сержанту полиции Капитолия запросить и, при необходимости, потребовать явки отсутствующих сенаторов, порядок которых должен быть определен без споров (включая принудительный привод). До тех пор, пока не будет определено наличие кворума, никакие прения или предложения, за исключением перерыва, внесенные с единогласного согласия, не проводятся<sup>450</sup>. В этой связи, с учетом зарубежной практики<sup>451</sup>, и при условии того, что Конституция РФ предусмотрела важнейшие и срочные для страны полномочия Совета Федерации по одобрению введения военного положения, использования вооруженных сил за рубежом и по введению режима чрезвычайного положения, целесообразно было бы предусмотреть Регламентом Совета Федерации порядок обеспечения кворума на его заседаниях, где принимаются решения по обозначенным выше вопросам, в том числе и мерами принудительного характера, а не только санкциями за отсутствие без уважительных причин.

---

<sup>450</sup> Standing Rules of Senate. S. RES. 285. Revised to January 24, 2013. [URL: www.rules.senate.gov/imo/media/doc/CDOC-113sdoc18.pdf](http://www.rules.senate.gov/imo/media/doc/CDOC-113sdoc18.pdf) (Accessed: 22.12.2020).

<sup>451</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Конституционно-правовые основы парламентского права // Lex Russica (Русский закон). 2019. № 1. С. 62–69.

Проект повестки дня Государственной Думы включает перечень вопросов, подлежащих рассмотрению на соответствующем пленарном заседании Государственной Думы. Проект формируется Советом Государственной Думы, в состав которого входят председатель Государственной Думы, его заместители, руководители фракций и депутатских объединений. В отличие от Государственной Думы проект повестки дня пленарного заседания Совета Федерации определяет его председатель в силу п. 2 ст. 42 Регламента Совета Федерации. Повестка дня – важнейший документ, который определяет ход заседания и перечень вопросов, подлежащих рассмотрению. Российское законодательство, в отличие от зарубежного, не содержит указаний на соблюдение гарантий, предусмотренных ст. 1 и 13 Регламента, что обеспечивает функционирование правового государства и плюрализма мнений при формировании повестки дня. Так, сложившаяся практика указывает на то, что законопроекты, внесенные депутатами от оппозиции, могут годами ожидать своего рассмотрения как в первом, так и в последующем чтениях, что приводит к формированию «архива» нерассмотренных или недорассмотренных законопроектов предыдущих созывов Государственной Думы<sup>452</sup>. В этой связи заслуживает внимания правила процедуры Палаты Общин Парламента Канады, предусматривающие право каждого депутата включать частные законопроекты в повестку дня Палаты Общин Парламента Канады в порядке старшинства членов Палаты, определенным жеребьевкой на первом заседании (пп. I п. «а» ч. 1 ст. 87 Правил процедуры Палаты Общин<sup>453</sup>). В соответствии с ч. 6 ст. 30 Правил Процедуры Палаты Общин такие дела подлежат рассмотрению по средам, четвергам и пятницам во второй половине пленарного заседания. В этой связи представляется разумным предусмотреть Регламентом Государственной Думы правило поочередного формирования повестки дня

---

<sup>452</sup> Государственная Дума завершает работу над «законодательными завалами», оставшимися от предыдущих созывов. Официальный сайт Государственной Думы. [URL: duma.gov.ru/news/26828](http://duma.gov.ru/news/26828) (дата обращения: 22.12.2020).

<sup>453</sup> Standing Orders of the House of Commons. Consolidated version as of April 20, 2020. [URL: www.ourcommons.ca/About/StandingOrders/Index-e.htm](http://www.ourcommons.ca/About/StandingOrders/Index-e.htm) (дата обращения: 22.12.2020)

фракциями и депутатскими объединениями по меньшей мере раз в месяц в период проведения парламентских сессии.

Наряду с установлением кворума и утверждением повестки дня к организационным процедурам относится и процедура голосования, которая фиксирует волеизъявление парламентариев. Процедура голосования включает в себя определение Государственной Думой формы голосования: открытое и тайное голосование.

При открытом голосовании необходимо определение председательствующим вида проводимого голосования:

(1) *количественное голосование*, которое представляет собой выбор вариантов «за», «против» или «воздержался». В данном случае выбрать можно только один вариант ответа, а подсчет голосов и оглашение результатов осуществляется по каждому голосованию;

(2) *рейтинговое голосование*, которое представляет собой ряд последовательных количественных голосований по каждому из вариантов решения вопроса (законопроекту). В данном случае депутат может проголосовать несколько раз. Подсчет голосов и оглашение результатов осуществляется только после окончания оглашения результатов по всем видам голосования; или

(3) *альтернативное голосование*, которое представляет собой голосование только за один из вариантов решения вопроса (законопроект), поставленных на голосование. В этом случае подсчет голосов и оглашение результатов производится отдельно по каждому из вариантов решения вопроса (законопроекта), поставленного на голосование.

К организационным процедурам относится также процедура заслушивания представителей политических партий, не представленных в Государственной Думе, не реже одного раза в год. Такое правомочие политических партий, не представленных в Государственной Думе, предусмотрено ст. 26.2 Федерального закона «О политических партиях»<sup>454</sup>. Процедура приглашения и участия

---

<sup>454</sup> Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» // Российская газета, № 133, 14.07.2001.

представителей политических партий установлена п. 1<sup>2</sup> ст. 38 Регламента Государственной Думы, в соответствии с которым, по предложению Комитета по контролю и Регламенту Совет Государственной Думы, Совет Государственной Думы определяет дату проведения заседания Государственной думы и перечень политических партий, представители которых приглашаются не позднее чем за пять дней на заседание Государственной Думы. В таком заседании от каждой политической партии, не представленной в Государственной Думе, вправе выступить только один представитель, уполномоченный на то решением постоянно действующего руководящего органа политической партии. Представляется, что формула регламента, уполномочивающая Совет Государственной Думы определять перечень политических партий, приглашаемых на заседание Государственной Думы, в действующей редакции входит в противоречие со ст. 26.2 Федерального закона «О политических партиях», поскольку каждая политическая партия, не представленная в Государственной Думе, должна иметь право быть представленной на таком заседании Государственной Думы. Кроме того, действующий закон создает правовую неопределенность: обязан ли Совет Государственной Думы приглашать на такое заседание представителей политических партий, созданных, но не зарегистрированных Министерством юстиции в установленном порядке? Представляется, что да, обязан. Существует и другая ситуация правовой неопределенности: вправе ли Совет Государственной Думы отозвать направленное приглашение политической партии, деятельность которой по решению Верховного Суда РФ была приостановлена после направления соответствующего приглашения? Нам представляется, что такое правомочие должно быть предусмотрено в регламенте Государственной Думы, поскольку приостановление деятельности должно быть, в соответствии с п. 1 ст. 39 Федерального закона «О политических партиях», безусловным.

На уровне государственной власти субъектов Российской Федерации к организационным процедурам также можно приобщить процедуру самороспуска регионального парламента. Указанные полномочия законодательного органа



субъекта Российской Федерации предусмотрены в силу п. а ч. 1 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации»<sup>455</sup>, однако сама процедура принятия решения устанавливается конституцией (уставом) субъекта Федерации. Например, п. «а» ч. 1 ст. 47 Устава Вологодской области<sup>456</sup> предусмотрена процедура самороспуска Законодательного Собрания, причем решение о самороспуске должно, в соответствии с ч. 2 ст. 47 Устава области, быть принято большинством в 2/3 от установленной численности депутатов Законодательного Собрания, и такое решение не может быть принято позднее, чем за 6 месяцев до истечения срока полномочий действующего состава депутатов Законодательного Собрания. Аналогичные нормы установлены п. 1 ч. 1 ст. 33 Устава Приморского края<sup>457</sup> и п. 1 ч. 1 ст. 25.1 Устава Санкт-Петербурга<sup>458</sup>. Примечательно, что регламенты законодательных (представительных) органов приведенных субъектов Федерации не содержат специальных норм, касательно данной процедуры. Так, регламент Законодательного Собрания Вологодской области<sup>459</sup> в п. 9 ст. 117 содержит бланкетную норму о самороспуске, содержащую ссылку на порядок, установленный Уставом области; регламент Законодательного Собрания Приморского края<sup>460</sup> в пп. 2 п. 1 ст. 21 устанавливает лишь, что принятие решения о самороспуске Законодательного Собрания принимается квалифицированным большинством в две трети голосов от установленной

---

<sup>455</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

<sup>456</sup> Устав Вологодской области. Принят постановлением Законодательного Собрания Вологодской области от 3 октября 2001 г. № 481 // Красный Север, № 202-203, 23.10.2001.

<sup>457</sup> Устав Приморского края от 6 октября 1995 г. № 14-КЗ. Принят Думой Приморского края 12 сентября 1995 г. // Устав Приморского края, 16.10.1995.

<sup>458</sup> Устав Санкт-Петербурга. Принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14 января 1998 г. // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (специальный выпуск). 23.01.1998.

<sup>459</sup> Постановление Законодательного Собрания Вологодской области от 23 декабря 2015 г. № 972 «О Регламенте Законодательного Собрания Вологодской области» // Официальный интернет-портал правовой информации Вологодской области <http://www.pravo.gov35.ru>, 26.01.2016.

<sup>460</sup> Постановление Законодательного Собрания Приморского края от 7 августа 2002 г. № 36 «О Регламенте Законодательного Собрания Приморского края» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края, 14.08.2002, № 3.

численности депутатов Законодательного Собрания; в свою очередь регламент Законодательного Собрания Санкт-Петербурга<sup>461</sup> вообще не содержит норм о самороспуске Законодательного Собрания.

К организационным процедурам стоит отнести и процедуры, связанные с формированием представительств в межпарламентских органах. Международный парламентаризм берет своё начало с создания в 1949 году Консультативной ассамблеи Совета Европы, которая стала первым в мире органом межпарламентского сотрудничества. 5 мая 1949 года правительства пяти государств Брюссельского договора, среди которых были Бельгия, Великобритания, Люксембург, Нидерланды и Франция, а также правительства Дании, Ирландии, Италии, Норвегии и Швеции подписали Статут Парламентской Ассамблеи Совета Европы, которая собралась на первое заседание уже 10 августа 1949 года<sup>462</sup>.

В дальнейшем органы межпарламентского сотрудничества появились в 1951 году в Европейских сообществах, затем в НАТО, в Европейской зоне свободной торговли, в Латинской Америке в Африке и других частях мира

В 1979 году создан Андский парламент, в 1987 году – Центральноамериканский парламент, в 1987 году создан Латиноамериканский парламент, в 1991 году – ПА ОБСЕ, в 1992 году – МПА СНГ, в 1993 году – ПА ОЧЭС, в 1993 году – ПА ЭКОВАС, в 1995 году – Парламентская комиссия МЕРКОСУР, в 1996 году – Парламентский форум Южноафриканского сообщества по развитию (САКД), а в 2000 году – Панафриканский парламент; кроме того в 1990-е годы появились МПА ЕврАзЭС, ПА ОДКБ, Парламентское Собрание Союза России и Беларуси.

Начало таким организациям положено созданием в 1894 году Межпарламентского союза, который, будучи международной организацией, в

---

<sup>461</sup> Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 22 декабря 1994 г. № 9 «Об утверждении Регламента заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // Смена. № 197, 03.09.96.

<sup>462</sup> официальный веб-сайт Парламентской Ассамблеи Совета Европы (электронный ресурс) URL: [website-pace.net/en\\_GB/web/apce/History](http://website-pace.net/en_GB/web/apce/History) (дата обращения: 05.01.2019).

свете признания своих заслуг, получил 19 ноября 2002 года статус постоянного наблюдателя при Организации Объединенных Наций.

С.Е. Нарышкин и Т.Я. Хабриева отмечают, что включение в структуру органов международного сотрудничества органов межпарламентского диалога – тенденция развития современного парламентаризма и международного права<sup>463</sup>. На сегодня Федеральное Собрание РФ имеет представительство в 18 межпарламентских объединениях, к числу которых относятся Межпарламентская Ассамблея СНГ, Межпарламентская Ассамблея ЕврАзЭС, Парламентская Ассамблея ОДКБ, Межпарламентский Союз, Парламентская Ассамблея ОБСЕ, Парламентская Ассамблея Совета Европы, Парламентское Собрание Союза Беларуси и России, Комитет парламентского сотрудничества «Россия – Европейский Союз», Азиатско-Тихоокеанский парламентский форум, Азиатская парламентская Ассамблея, Парламентская ассамблея Черноморского экономического сотрудничества (ПАЧЭС), Парламентская конференция Балтийского моря (ПКБМ), Постоянный комитет парламентариев Арктического региона (ПКПАР) и Конференция парламентариев Арктического региона, а также – Северный Совет, Межпарламентская Ассоциация православия, Ассоциация европейских сенатов, Конференция парламентариев Баренцева региона и Межпарламентская ассамблея стран АСЕАН (АИПА)<sup>464</sup>.

Соглашения о межпарламентском сотрудничестве могут заключаться как в форме международных договоров, так и форме соглашений о межпарламентском сотрудничестве. При этом последние могут заключаться как совместно обеими палатами, так и в отдельности каждой из палат. Они подписываются лицами, уполномоченными соответствующей палатой Федерального Собрания РФ, на основании решений, оформленных постановлениями соответствующих палат Федерального Собрания РФ в порядке, предусмотренном для Государственной

---

<sup>463</sup> Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. К новому парламентскому измерению Евразийской интеграции // Журнал российского права. 2012. № 8 (188). С. 5-15.

<sup>464</sup> официальный веб-сайт Совета Федерации ФС РФ (электронный ресурс) URL: <http://council.gov.ru/activity/crosswork/> (дата обращения: 05.01.2019), официальный веб-сайт Государственной Думы ФС РФ (электронный ресурс) URL: <http://duma.gov.ru/international/orgs/> (дата обращения: 05.01.2019).

Думы – ст. 84 и ст. 200 Регламента Государственной Думы, а также ч. 2 ст. 103 Конституции РФ, для Совета Федерации – ст. 202 Регламента Совета Федерации и ч.2 ст. 102 Конституции РФ.

Назначение представителей соответствующей палаты в органы межпарламентского сотрудничества осуществляется в особом порядке. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 202 Регламента Совета Федерации, Совет палаты Совета Федерации по представлению Председателя Совета Федерации или комитета по международным делам Совета Федерации назначает представителей (формирует делегацию) Совета Федерации в органы межпарламентского сотрудничества. В свою очередь, в соответствии с ч. 1 ст. 205 Регламента Государственной Думы, Совет Государственной Думы с учетом мнений фракций, комитетов и Председателя Государственной Думы назначает представителей и формирует делегацию Государственной Думы в органы межпарламентского сотрудничества.

## **§2. Процедуры, связанные с обеспечением независимости парламента**

Неприкосновенность парламентария, равно как и неприкосновенность судьи – это особые гарантии независимости представителей законодательной и, соответственно, судебной ветвей власти от исполнительной власти, конституционный статус и полномочия которой подразумевают наличие сильного аппарата принуждения. В этой связи при формулировании института неприкосновенности парламентария соблюдаются конституционные принципы народовластия, реализуемого посредством своих представителей, а также независимости парламента в системе разделения властей<sup>465</sup>. Однако, как подчеркнуто в постановлении Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П, несмотря на то, что неприкосновенность парламентария подразумевает более высокий уровень гарантий неприкосновенности личности, в том числе от любого

---

<sup>465</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Основания и процедура досрочного прекращения полномочий депутатов // Антиномии. 2020. Т. 20, № 2. С. 127–155.

преследования со стороны правоохранительных органов без санкции самого парламента, сама эта гарантия «не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер и призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную правовую охрану личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, ограждая его от *необоснованных* преследований, а следовательно, и от незаконного прекращения полномочий, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и парламента в целом, их самостоятельности и независимости»<sup>466</sup>. Неприкосновенность парламентария – это один из старейших институтов парламентаризма, уходящий корнями к английскому Биллю о правах 1689 г., закрепившему запрет на преследование депутата Парламента за слова, произнесенные в стенах парламента. Далее, институт иммунитета получил свое развитие в Конституционной хартии Франции 1814 г., закрепившей запрет на уголовное преследование депутата без согласия парламента, за исключением случая, когда депутат застигнут на месте преступления<sup>467</sup>. Определение, данное во французской конституционной хартии 1814 г., сегодня считается классическим, и по заключению Венецианской комиссии составляет демократический стандарт парламентского правления, а отмена или необоснованное сужение парламентского иммунитета, по мнению экспертов данной комиссии, составляет угрозу для автономии парламента<sup>468</sup>. Аналогичным образом в правиле 5 главы 1 регламента Европейского парламента указано, что парламентская неприкосновенность – это *не личная привилегия депутата, а*

---

<sup>466</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 34-П «по делу о проверке конституционности положений п. «в» части 1 и части 5 ст. 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ, 07.01.2013, № 1, Ст. 78.

<sup>467</sup> Anderson F.M. 1904. The constitutions and other select documents illustrative of the history of France, 1789-1901. Minneapolis: H. W. Wilson company. P. 456.

<sup>468</sup> Draft opinion of European Commission for democracy through law (Venice Commission) on draft constitutional amendments on the immunity of the members of the parliament and judges of Ukraine. from 3 June 2015 № CDL(2015)018-e. URL: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2015\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2015)018-e) (Accessed: 18.04.2020).

*гарантия независимости парламента в целом и его членов*<sup>469</sup>. В свою очередь еще дореволюционный классик отечественной юриспруденции Б.Н. Чичерин отмечал, что неприкосновенность парламентария является временным средством борьбы парламента за свое место системе государственного управления<sup>470</sup>. Вместе с тем можно утверждать, что становление парламентаризма не завершено в России до сих пор.

В этой связи данный демократический стандарт нашел свое отражение в ст. 98 Конституции РФ, закрепляя запрет на задержание, арест и обыск любого депутата Государственной Думы или сенатора Российской Федерации в течение всего срока их полномочий без санкции соответствующей палаты Федерального Собрания – парламента Российской Федерации, за исключением случая задержания на месте преступления. Свое развитие эти нормы получили в Федеральном законе «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ, КАС РФ и в Регламенте Совета Федерации. Однако при условии доминирования одной ведущей политической силы в стране неприкосновенность в смысле, который закладывает в него Конституция, то есть не безусловный уход от ответственности депутата, а защита института парламента, сегодня в России на практике имеет ряд изъянов. В сущности, как отмечено выше, лишение депутата неприкосновенности в конкретной ситуации соотносится с конституционным принципом подчиненности всех граждан закону и абсолютно не предполагает уход депутата от ответственности за свои деяния в силу одного лишь факта наличия у него статуса депутата. Депутаты парламента при рассмотрении запроса Генерального прокурора РФ должны лишь оценить насколько обоснованно в данной ситуации преследование и ответить на вопрос: *«почему оно возникло именно в данный момент времени, ни раньше и ни позже?»* Процедура лишения депутата Государственной Думы в настоящее время, в соответствии с п. 1 ст. 185<sup>5</sup>

---

<sup>469</sup> Rules of Procedure of the European Parliament 2014 // URL: [europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-RULE-005\\_EN.html](http://europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-RULE-005_EN.html) (Accessed: 18.04.2020)

<sup>470</sup> Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М.: Тип. И.Д. Сытина, 1899. С.517.

регламента Государственной Думы, требует простого большинства голосов, а большинство с 2003 года в Государственной Думе принадлежит одной политической силе. Существующий порядок лишения депутата неприкосновенности не в полной мере соотносится с гарантией плюрализма мнений и политического многообразия. Понимая, что абсолютное большинство голосов у одной политической силы уже полтора десятилетия – это данность, разумно было бы предусмотреть и защиту интересов оппозиционных депутатов. Такой гарантией, представляется, может быть установление квалифицированного в 2/3 или даже 3/4 большинства голосов депутатов при принятии решения о лишении депутата неприкосновенности, поскольку автономия парламента подразумевает еще и гарантии обеспечения политического многообразия, гарантированного ст. 13 Конституции РФ. Хотя сложившееся в большинстве стран правовое регулирование лишения депутата неприкосновенности и досрочного прекращения полномочий предусматривает принятие решения большинством голосов, тем не менее, как отмечает Конституционный Суд РФ, в ряде стран уже воспринят опыт принятия решения по данному вопросу квалифицированным большинством голосов<sup>471</sup>.

Поскольку дача согласия на лишение неприкосновенности депутата Государственной Думы и сенатора Российской Федерации сопряжена с возможным последующим прекращением их полномочий, в этой ситуации считаем целесообразным предусмотреть возможность исключительно тайного голосования по данному вопросу. Сегодня, в соответствии со ст. 185<sup>5</sup> Регламента Государственной Думы, решение о лишении неприкосновенности может быть принято по усмотрению Государственной Думы тайным или открытым голосованием, а в отношении сенатора Российской Федерации ст. 8 и ст. 60 Регламента Совета Федерации предусматривают общий порядок принятия таких

---

<sup>471</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 34-П «по делу о проверке конституционности положений п. «в» части 1 и части 5 ст. 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ, 07.01.2013, № 1, ст. 78.

решений, то есть оставляя этот вопрос также на усмотрение Совета Федерации – тайным или открытым голосованием. Экстраординарная ситуация, связанная с обеспечением гарантий независимости парламента, требует и особого порядка принятия таких решений, обеспечивающего свободу волеизъявления принимающих решение лиц. Считаем, что к этой ситуации возможно применить по аналогии в силу особенности данного вопроса выводы Конституционного Суда, сформулированные в постановлении от 28 февраля 2008 № 3-П о механизме тайного голосования членов квалификационной коллегии судей при решении вопроса о применении к судье дисциплинарного взыскания в виде досрочного прекращения полномочий судьи<sup>472</sup>.

С процедурой лишения неприкосновенности тесно связана и процедура досрочного прекращения полномочий депутата, которая также относится к процедурам, связанным с его особым статусом в системе публичной власти и призванным обеспечить гарантии независимости парламента в системе разделения властей.

К основаниям досрочного прекращения полномочий сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы законодательство о статусе членов парламента Российской Федерации относит следующие обстоятельства:

- утрата гражданства Российской Федерации,
- личное волеизъявление,
- вступление в силу обвинительного приговора суда в отношении указанного парламентария,
- признание судом депутата недееспособным,
- избрание на другую выборную должность,

---

<sup>472</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2008 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6.1 и 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 21, 22 и 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.Н. Белюсовой, Г.И. Зиминной, Х.Б. Саркитова, С.В. Семак и А.А. Филатовой» // Собрание законодательства РФ, 10.03.2008, № 10 (2 ч.), ст. 976



- занятие сенатора или депутата деятельностью, не совместимой с его статусом (предпринимательская или иная оплачиваемая деятельность, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности),
- наличие (открытие) счетов в кредитных организациях за рубежом,
- наличие (приобретение) зарубежной собственности,
- непредставление или несвоевременное представление сведений о доходах, расходах и имуществе в отношении себя, супруга (супруги), несовершеннолетних детей,
- признание судом безвестно отсутствующим либо умершим, смерть парламентария.

Наряду с этим, ст. 4 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» содержит ряд дополнительных оснований для досрочного прекращения его полномочий, к числу которых относится:

- роспуск Государственной Думы,
- выход по личному заявлению из состава фракции политической партии, в составе федерального списка кандидатов которой был избран депутат,
- неисполнения депутатом в течение 30 и более дней обязанностей по участию в работе Государственной Думы (участие в работе пленарного заседания, комитета, комиссии, в которых состоит депутат, проведение не реже одного раза в два месяца личного приема избирателей, проведение не реже одного раза в полгода встреч с избирателями).

Причем несмотря на то, что участие в работе пленарного заседания и комитетов (комиссий) соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации в силу ч. 3 ст. 12 ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» является обязанностью как депутата Государственной Думы, так и, соответственно, сенатора Российской Федерации, неучастие в работе в течение 30 и более дней в работе пленарного заседания и комитетов (комиссий) не является основанием для досрочного прекращения полномочий сенатора

Российской Федерации. Рассмотрим подробнее отдельные основания досрочного прекращения полномочий и соответствующие процедуры.

Одним из ярких примеров досрочного лишения полномочий депутата является дело Г.М. Гудкова, депутата Государственной Думы VI созыва. Фабула дела состоит в следующем: в результате следственных действий 6 августа 2012 г. Следственный комитет РФ обратился в Генеральную прокуратуру РФ и Государственную Думу, представив материалы, свидетельствующие о наличии подозрения на участие Гудковым Г.М. в занятии незаконной предпринимательской деятельностью, что подпадает под признаки состава преступления, предусмотренного ст. 289 УК РФ<sup>473</sup>. Уже 1 сентября 2012 г. Генеральный прокурор РФ, в соответствии с ч. 4 ст. 19 ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», внес в Государственную Думу представление о лишении неприкосновенности депутата Г.М. Гудкова<sup>474</sup>. В то же время Комиссия Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах и имуществе депутатов, изучив ранее представленные Следственным комитетом РФ материалы, пришла к выводу, что они свидетельствуют о нарушении депутатом ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», и 13 сентября 2012 г. Совет Государственной Думы по представлению указанной Комиссии внес в повестку дня пленарного заседания Государственной Думы от 14 сентября 2012 г. вопрос о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы Г.М. Гудкова<sup>475</sup>. При единогласном протесте двух фракций оппозиционных политических партий (КПРФ и СР) Государственная Дума вначале большинством

---

<sup>473</sup> СК запустил процесс по снятию неприкосновенности с Геннадия Гудкова // Коммерсант (электронный ресурс) URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1996514> (дата обращения: 26.12.2020).

<sup>474</sup> Представление о лишении Гудкова мандата поступило в Думу // РИА Новости (электронный ресурс) URL: <https://ria.ru/20120901/736270675.html> (дата обращения: 26.12.2020).

<sup>475</sup> Информация о вопросах, рассмотренных на заседании Совета Государственной Думы 13 сентября 2012 г. // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: [URL: sozd.duma.gov.ru/download/A8DEF2AC-8278-4655-87BF-BEDFBC924B66](http://sozd.duma.gov.ru/download/A8DEF2AC-8278-4655-87BF-BEDFBC924B66) (дата обращения: 26.12.2020).

голосов (225 против 153) отклонила предложение о предоставлении слова для выступления Гудкову Г.М. в течение 15 минут, что соответствовало бы гарантиям на справедливое судебное разбирательство, затем отклонила большинством голосов (227 против 56 при 3 воздержавшихся) предложение о праве Гудкова Г.М. задавать вопросы представителям Генеральной прокуратуры РФ и Следственного комитета РФ, что соответствовало бы принципу состязательности процесса, установленному в РФ, а затем большинством голосов (291 против 150, при 3-х воздержавшихся и 6 отказавшихся от голосования депутатах) приняла решение о досрочном прекращении полномочий депутата Гудкова<sup>476</sup>.

Австрийское законодательство прямо предусматривает выявление при рассмотрении Национальным советом запроса на уголовное преследование депутата факта наличия политических мотивов. Так, в соответствии с п. 3 ст. 57 Федерального конституционного закона Австрии, депутаты Национального Совета могут быть подвергнуты уголовному преследованию только в случае, если это преследование явно не связано с политической деятельностью депутата<sup>477</sup>. В этой связи п. 3 §10 Регламента Национального Собрания Австрии содержит право депутата, которого касается запрос о преследовании, или трети членов уполномоченного органа Национального совета поставить перед Национальным советом вопрос о выявлении связи такого преследования с политической деятельностью депутата, и если такая связь будет установлена Национальным Советом, то любое преследование должно быть прекращено<sup>478</sup>. Рецепция в отечественную правовую конструкцию института неприкосновенности депутата опыта Австрии позволила бы предотвратить споры и разногласия в делах, связанных с неприкосновенностью депутатов. Так, Конституционный Суд РФ, рассмотрев запрос группы депутатов Государственной Думы по делу Гудкова, *de facto* ввел ряд процессуальных гарантий процедуры лишения депутата его статуса,

---

<sup>476</sup> Протокол заседания Государственной Думы от 14 сентября 2012 г. № 86 // Система обеспечения законодательной деятельности. [URL: sozd.duma.gov.ru/download/EE8318DA-FAE2-4F0F-8E5F-728BB10CE5CF](http://sozd.duma.gov.ru/download/EE8318DA-FAE2-4F0F-8E5F-728BB10CE5CF) (дата обращения: 26.12.2020).

<sup>477</sup> Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) StF: BGBl. Nr. 1/1930 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB).

<sup>478</sup> Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) StF: BGBl. Nr. 410/1975 (NR: GP XIII IA 156/A AB 1640 S. 151.)

в том числе: сохранение за ним неприкосновенности до момента вступления в силу решения Верховного Суда РФ об оспаривании постановления Государственной Думы, а также гарантию восстановления гражданина РФ в статусе депутата Государственной Думы в случае признания Верховным Судом РФ неправомерности принятого Государственной Думой решения о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы<sup>479</sup>. Данное постановление до сих пор полностью не имплементировано в законодательство РФ. В частности, до сих пор в законодательстве о выборах не установлено, что мандат депутата (сенатора) не может подлежать замещению в срок, установленный КАС РФ для оспаривания Верховным Судом РФ соответствующего постановления Государственной Думы или, соответственно, Совета Федерации, а в случае оспаривания – до момента вступления в силу такого решения Верховного Суда. Кроме того, в соответствии с постановлением Совета Федерации от 30 октября 2013 г. № 421-СФ, ст. 8 Регламента Совета Федерации была дополнена ч. 1.1, предусматривающей распространение гарантий неприкосновенности сенатора Российской Федерации на сенатора, полномочия которого были досрочно прекращены по основаниям, предусмотренным п. «в» и «г» ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» на срок, в течение которого указанное лицо может обратиться в Верховный Суд РФ для обжалования решения о досрочном прекращении его полномочий, а в случае обращения в Суд – до вступления в силу решения Суда по указанному вопросу. Позднее указанные нормы были имплементированы в ч. 4 ст. 4 ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Вместе с тем гарантии сохранения неприкосновенности депутата Государственной Думы в трактовке Конституционного Суда РФ

---

<sup>479</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 34-П «по делу о проверке конституционности положений п. «в» части 1 и части 5 ст. 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ, 07.01.2013, № 1, ст. 78.

имплементированы в ч. 5 ст. 4 ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Также, в соответствии с Федеральным законом от 3 мая 2016 г. № 140-ФЗ, предусмотрена возможность досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы по инициативе фракции политической партии, в составе федерального списка кандидатов которой он был избран, а в отношении депутата, избранного по одномандатному округу, – по инициативе комитета, в котором он состоит, в случае неисполнения депутатом в течение 30 и более календарных дней своих обязанностей<sup>480</sup>. За три года с момента вступления в силу данной нормы по указанному основанию были прекращены полномочия лишь депутата Государственной Думы VI созыва И.В. Пономарёва<sup>481</sup>.

Сама по себе логика законодателя, стремящегося стимулировать всеми доступными методами исполнение депутатом возложенных на него обязанностей, заслуживает поддержки, поскольку призвана обеспечить конституционное право граждан на участие в управлении делами государства посредством своих представителей (ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации) и создать условия для стабильности работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, основа которой состоит в принятии решений большинством голосов от общего числа депутатов Думы (ч. 3 ст. 103 и ч. 2 ст. 105, ч. 2 ст. 108 Конституции РФ). Авторы законопроекта № 829642-6 отмечают, что депутат Государственной Думы сегодня не несет юридической ответственности перед избирателями, что отсутствуют «наказы» избирателей. Также авторы этого законопроекта утверждают, что обладание депутатом так называемым «свободным

---

<sup>480</sup> Федеральный закон от 3 мая 2016 № 140-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 04.05.2016, № 0001201605040001.

<sup>481</sup> Жуков А.Д. (ред.) 2017. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Основные итоги деятельности: Справочник. Ежегодник. 2016 / под общ. ред. А.Д. Жукова. М.: Изд. Гос. Думы. С. 250.

мандатом», не отвечает запросам современного общества и пагубно влияет на качество представительной власти в стране<sup>482</sup>.

Фактически, учреждение права Государственной Думы досрочно прекращать полномочия депутата вследствие неисполнения им своих обязанностей возлагает на Думу несвойственные ей полномочия по применению дисциплинарной ответственности за «прогулы» заседаний в отношении депутата. Правительство Российской Федерации в своем официальном отзыве дало негативную оценку законопроекту № 829642-6, указав, что проверка «систематичности» явки депутата носит оценочный характер и, поскольку результаты выборов определяются исключительно голосованием, ни политическая партия, ни тем более ее фракция, ни постоянный комитет не вправе по своему усмотрению отменять (изменять) их итоги в отношении лиц, наделенных властными полномочиями по результатам демократических выборов. Поддерживая позицию Правительства Российской Федерации по данному вопросу, добавим, что принятые в итоге нормы противоречат также и ч. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека. Иначе говоря, согласно данной декларации, воля народа должна быть основой власти правительства и выражаться она должна в периодических и нефальсифицированных выборах<sup>483</sup>.

Кроме того, прекращение полномочий депутата в связи с неисполнением им обязанностей депутата свыше 30 дней влечет за собой наделение парламента несвойственными ему функциями по фактической оценке деятельности депутата и его работы по исполнению воли народа, его избравшего. В соответствии с конституционно-правовой теорией, оценку деятельности депутата осуществляет только народ его избравший посредством одной из двух демократических

---

<sup>482</sup> Законопроект № 829642-6 от 02.07.2015 «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (по вопросу установления дополнительного основания досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации)» [электронный ресурс] URL: [sozd.duma.gov.ru/bill/829642-6](http://sozd.duma.gov.ru/bill/829642-6) (дата обращения: 08.10.2019).

<sup>483</sup> The Universal Declaration of Human Rights. Adopted by the United Nations General Assembly at its third session on 10 December 1948 as Resolution 217 [Electronic resource]. URL: [ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/eng.pdf](http://ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf) (Accessed: 18.04.2020).

процедур: очередных выборов или процедуры отзыва депутата посредством всенародного голосования<sup>484</sup>.

Отдельно стоит отметить проблематику порядка голосования по вопросу досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы. Так, по общему правилу<sup>485</sup>, в соответствии со ст. 31 Регламента Государственной Думы, проект постановления Государственной Думы о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы вносится Комиссией Государственной Думы по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики по инициативе установленных законодательством органов и должностных лиц. Регламент Государственной Думы не предусматривает специального порядка рассмотрения вопроса о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы. Вместе с тем стоит отметить, что среди оснований досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы существуют безусловные и специальные основания. Так, к *безусловным основаниям* можно отнести случаи утраты гражданства Российской Федерации, личного волеизъявления, вступления в силу обвинительного приговора суда в отношении указанного парламентария, признание судом депутата недееспособным, избрание на другую выборную должность, наличие (открытие) счетов в кредитных организациях за рубежом, наличие (приобретение) зарубежной собственности, признание судом безвестно отсутствующим либо умершим, смерть парламентария, а также роспуск Государственной Думы. Указанные вопросы могут обсуждаться в обычном порядке с использованием открытого голосования депутатов, поскольку решение по вопросу досрочного прекращения полномочий

---

<sup>484</sup> См. подробнее: Еремян В.В. Трансформация социальных институтов сквозь призму кризиса «западной» модели демократии // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 5 (124) С. 161.

<sup>485</sup> Исключением является случай выхода депутата из состава фракции по личному заявлению. Проект постановления о досрочном прекращении полномочий депутата в таком случае, в соответствии со ст. 18 Регламента Государственной Думы, вносится Комитетом по контролю и Регламенту.

предрешиено в силу закона. В то же время законодательство устанавливает ряд специальных оснований досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы, к числу которых относятся занятие депутатом деятельностью, не совместимой с его статусом (предпринимательская или иная оплачиваемая деятельность, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности), непредставление или несвоевременное представление сведений о доходах, расходах и имуществе в отношении себя, супруга (супруги), несовершеннолетних детей, а также неисполнение депутатом в течение 30 и более дней обязанностей по участию в работе Государственной Думы (участие в работе пленарного заседания, комитета, комиссии, в которых состоит депутат, проведение не реже одного раза в два месяца личного приема избирателей, проведение не реже одного раза в пол года встреч с избирателями). Отметим, что Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 28 февраля 2008 № 3-П сформулировал формулу законоположения о механизме тайного голосования членов квалификационной коллегии судей при решении вопроса о применении к судье дисциплинарного взыскания в виде досрочного прекращения полномочий судьи<sup>486</sup>. В сущности, не должно быть различий в порядке принятия решений о процедуре досрочного прекращения полномочий лиц, замещающих государственные должности в суде и парламенте, поэтому, используя эти выводы Конституционного Суда РФ по аналогии, считаем, что в такой ситуации необходимо предусмотреть процедуру тайного голосования, поскольку полномочия Государственной Думы по указанным основаниям сопряжены с выяснением оснований этического свойства, оценкой совершенного деяния, необходимостью квалификации деяния. Аналогичным образом по специальным основаниям досрочного прекращения полномочий сенатора Российской Федерации, установленным законодательством (занятие сенатором деятельностью, не совместимой с его статусом, непредставление или

---

<sup>486</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2008 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6.1 и 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 21, 22 и 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.Н. Белюсовой, Г.И. Зиминой, Х.Б. Саркитова, С.В. Семак и А.А. Филатовой» // СЗ РФ, 10.03.2008, № 10 (2 ч.), ст. 976



несвоевременное представление сведений о доходах, расходах и имуществе в отношении себя, супруга (супруги), несовершеннолетних детей) также требует тайного голосования, что регламентом Совета Федерации также не предусмотрено.

В 2017 г. рядом депутатов Государственной Думы была предпринята попытка уравнивать статус членов Совета Федерации со статусом депутатов Государственной Думы в части вменения в обязанности сенатора встреч с избирателями (жителями региона, который представляет сенатор), постоянного участия в работе Совета Федерации и его органов, а также ответственности за неисполнение обязанностей сенатора в течение 30 и более дней, как это было установлено ранее в отношении депутатов Государственной Думы. Соответствующий законопроект № 106121-7 был внесен в Государственную Думу 20 февраля 2017 г. Данный законопроект не нашел поддержки ни в Правительстве Российской Федерации, ни в самой Государственной Думе и в итоге был отклонен 6 декабря 2018 г.<sup>487</sup>. Вместе с тем с учетом того, что порядок формирования Совета Федерации не умаляет его статуса как палаты Федерального Собрания – парламента Российской Федерации, более привилегированный по отношению к депутатам Государственной Думы статус сенатора является, по нашему мнению, нарушением конституционного баланса между Государственной Думой и Советом Федерации как двумя палатами единого российского парламента, что следует из ч. 1 ст. 11, ст. 94, ч. 1 ст. 95 Конституции Российской Федерации.

При анализе регионального законодательства подобная норма также была обнаружена в законодательстве Республики Дагестан, где, в соответствии с Законом Республики Дагестан от 30 мая 2016 г. № 44, полномочия депутата Народного Собрания могут быть прекращены досрочно по инициативе фракции или комитета, в которых он состоит. Это происходит в случае непосещения трех и

---

<sup>487</sup> Законопроект № 106121-7 от 20.02.2017 «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (по вопросу установления дополнительного основания досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации)» [электронный ресурс] URL: [sozd.duma.gov.ru/bill/106121-7](http://sozd.duma.gov.ru/bill/106121-7) (дата обращения: 08.10.2019).

более заседаний в течение года без уважительных причин как самого Народного Собрания, так и заседаний комитета или комиссии, членом которых является депутат<sup>488</sup>. За четыре года существования данной нормы в Дагестане «за прогул» лишился полномочий только депутат Народного Собрания Магомед Махачев в октябре 2018 г.<sup>489</sup>.

Аналогичная практика контроля за работой депутатов встречается и за рубежом. В соответствии со ст. 162.1 Регламента Национального Собрания Франции, отсутствие депутата без уважительных причин более чем в трети заседаний, где требуется голосование, влечет удержание из его месячного содержания трети жалования, а в случае отсутствия менее, чем в половине заседаний, такое удержание удваивается<sup>490</sup>. Так же, в 2019 г. в Украине принят закон, предусматривающий прекращение денежного содержания депутата Верховной Рады Украины в случае пропуска им без уважительных причин пленарных заседаний Рады или заседаний ее комитетов<sup>491</sup>. Такая санкция более соотносится со свободным мандатом, нежели безусловное досрочное прекращение полномочий депутата.

Состояние общества на современном этапе отличается повышенным запросом на ответственное управление носителями власти, избирателями, возможностью контроля за депутатами. Депутат больше не может выступать только в роли оратора, он должен доказывать делом свое право представлять

---

<sup>488</sup> Закон Республики Дагестан от 30.05.2016 № 44 «О внесении изменений в Закон Республики Дагестан «О статусе депутата Народного Собрания Республики Дагестан» // Дагестанская правда, 2016, 8 декабря, № 373-375.

<sup>489</sup> Постановление Народного Собрания Республики Дагестан от 25.10.2018 № 615 «О досрочном прекращении полномочий депутата Народного Собрания Республики Дагестан Махачева М.А.» [электронный ресурс] URL: [http://nsrd.ru/storage/doc/postan\\_nsrd\\_n615\\_25102018\\_27s.rtf](http://nsrd.ru/storage/doc/postan_nsrd_n615_25102018_27s.rtf) (дата обращения: 03.06.2020).

<sup>490</sup> Le Règlement de l'Assemblée nationale. Adopté le 3 juin 1959 et reconnu conforme à la Constitution par une décision du Conseil constitutionnel du 24 juillet [electronic source] URL: [www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglemen-an.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglemen-an.asp) (Accessed: 07.01.2021)

<sup>491</sup> Закон України від 16 жовтня 2019 № 196-IX «Про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України» та до Регламенту Верховної Ради України щодо припинення відшкодування народному депутату України витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, у разі пропуску без поважних причин пленарних засідань Верховної Ради України або засідань комітетів Верховної Ради України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2019, № 50, ст.355.

интересы избирателей, а избиратели все чаще внимательно следят за работой депутата и за его экономическим и финансовым благосостоянием.

В этой связи считаем, что прекращение полномочий депутата, как исключительная мера конституционно-правовой ответственности депутата, должна применяться аккуратно, с соблюдением принципа независимости парламента в системе разделения властей, с учетом гарантий исполнения депутатом конституционных полномочий, а также его независимости и самостоятельности в условиях применения свободного мандата. Считаем, что свободный мандат может быть реален тогда и только тогда, когда депутат огражден всеми доступными средствами правовой защиты от необоснованного вмешательства в свою деятельность, в частности от тотального контроля посещаемости пленарных заседаний, заседаний комитетов, комиссий и т.д. Противодействие коррупции, предотвращение конфликта интересов также должны аккуратно соотноситься с конституционно-правовым статусом депутата. Необходимо соизмерять реальный вред публичным интересам, нанесенный непредставлением или некорректным представлением сведений о доходах, расходах депутата и членов его семьи, злоупотреблением депутатом своими полномочиями, с учетом видов и мер ответственности, которые могут быть в таких ситуациях назначены. Следует определиться, почему в одних случаях предусматривается ограждение депутата от необоснованного давления со стороны представителей исполнительной власти, что отражается в категории иммунитета, а в других депутат ставится в зависимое положение от парламентских комитетов или партий посредством парламентских фракций при осуществлении «контроля» служебной деятельности депутата. Возникает закономерный вопрос: *почему мы в условиях свободного мандата и независимости депутата даем ему иммунитет и гарантии реализации своих полномочий, но при этом принуждаем его к какой-либо деятельности и ставим под контроль комитетов, партий и фракций?* Законодателю так или иначе необходимо определиться – продолжает ли он следовать модели свободного мандата в России или идет по пути отхода от нее. Если выбор будет сделан в пользу отказа от модели свободного мандата, то

потребуется внести соответствующие коррективы в Конституцию России, что, скорее всего, найдет поддержку и у избирателя. Однако, самое главное, следует определить, в каких случаях и к каким мерам ответственности может прибегнуть сам парламент, а в каких и к каким – только избиратель.

Если законодатель выберет путь окончательного отказа от модели свободного мандата, то, возможно, стоит обратить внимание и на возвращение процедуры отзыва депутата федерального парламента, региональных парламентав, тем более что современные технологии позволяют это сделать без особых финансовых затрат.

Так, по информации Минкомсвязи России, численность зарегистрированных пользователей Портала Госуслуг в 2019 г. превысила 100 млн человек<sup>492</sup>, а численность избирателей, по данным ЦИК России, в 2019 г. составляло 108 млн человек. И поскольку зарегистрироваться на портале могут также граждане с 14 лет до 18 лет, не обладающие активным избирательным правом (коих в России, по оценке Росстата, насчитывается около 9 млн человек<sup>493</sup>) и иностранные граждане, также не имеющие права избирать и быть избранными (их, по статистике МВД России, насчитывается около 16,5 млн человек<sup>494</sup>), то, по меньшей мере, 6 из 10 граждан России, обладающих избирательным правом, уже зарегистрированы на этом портале. Кроме того, главная общественная проблема 2020 и 2021 годов – пандемия COVID-19, которая потребовала введения во многих крупных городах России системы пропусков для контроля соблюдения режима самоизоляции в целях санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также в целях выплаты гражданам пособий на детей в условиях пандемии только посредством обращений через Портал Госуслуг стимулировали большинство граждан, ранее не обращавшихся к государственным услугам в электронной форме, спешно оформить себе учетную запись для доступа к государственным услугам онлайн. Кроме того, даже электронное голосование муниципального уровня уже

---

<sup>492</sup> Кривошапко Ю. Минкомсвязь: число пользователей госуслуг превысило 100 миллионов // Российская газета. 2019. 26 дек.

<sup>493</sup> URL: [gks.ru/storage/mediabank/demo14\(1\).xls](https://gks.ru/storage/mediabank/demo14(1).xls)

<sup>494</sup> URL: [мвд.пф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/15252649](https://мвд.пф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/15252649).

проводилось в Москве в соответствии с Федеральным законом от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва». К сожалению, эксперимент Мосгоризбирком утвердил только в трех избирательных округах, это № 1 (Зеленоград), № 10 (Бибирево, Лианозово, Северный) и № 30 (Чертаново Центральное и Южное). Вместе с тем важнейшими итогами данного эксперимента являются большая вовлеченность населения<sup>495</sup> и существенная экономия денежных средств. Это говорит о целесообразности введения элемента императивного мандата, заключающегося в возможности отзыва депутата любого уровня на основании петиции, поданной не менее чем двадцатью пятью процентами избирателей посредством электронного голосования с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (gosuslugi.ru)<sup>496</sup>.

Если же законодатель останется верен свободному мандату депутата, то необходимо отыскать иные способы повышения доверия общества к депутатскому корпусу, при этом соблюдая баланс между «подконтрольностью» и независимостью парламентария при сохранении свободы мандата на федеральном уровне. К примеру, санкция за отсутствие по неуважительной причине на заседаниях парламента может быть заменена соразмерным уменьшением ежемесячного денежного содержания самого депутата. Также в таком случае считаем целесообразным внести изменения в ст. 7.1 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в части исключения возможности вступления депутатов Государственной Думы, являвшихся членами

---

<sup>495</sup> В Москве в избирательных округах, где применялось электронное голосование, явка на выборах депутатов Московской городской Думы в Единый день голосования 2019 г., по данным ГАС «Выборы», превысила 90% избирателей.

<sup>496</sup> См. подробнее: Кошель А.С., Иванов В.А. Реализация и защита конституционных прав и завоеваний демократии в эпоху новой промышленной революции // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 4. С. 16–27; Кошель А.С. Развитие механизма формирования Государственной Думы Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4. С. 16–20.

ликвидированной политической партии, по спискам которой они были избраны, в иные политические партии, а также во фракции иных политических партий, представленных в Государственной Думе, оставив таким депутатам право образовать депутатское объединение либо остаться независимыми депутатами. Считаем, что только народ посредством демократического волеизъявления имеет право определять представительство политических сил в Государственной Думе.

К вопросам, сопряженным с обеспечением независимости парламента, то есть вопросам, обеспечивающим сохранение волеизъявления избирателей, относится и вопрос о статусе депутата в связи с членством депутата в политической партии. Так, в соответствии с ч. 2, 6 и 7 ст. 7.1 ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», депутат Государственной Думы, избранный в составе федерального списка кандидатов политической партии обязан состоять только в составе фракции той партии, по федеральным спискам которой он был избран, он не вправе по своему заявлению выйти из состава этой фракции. Он оказывается не вправе входить в состав иных политических партий, иное является основанием для досрочного прекращения его полномочий. Вместе с тем современная практика работы российского парламента свидетельствует о возрастающем давлении политических партий на деятельность депутатов Государственной Думы. Так, в связи с «неправильным» голосованием, а также участием ряда депутатов в деятельности Координационного совета оппозиции, не являющегося политической партией, политическая партия «Справедливая Россия» исключила из своих рядов депутатов Государственной Думы VI созыва Л.Г. Левина, А.Г. Митрофанова и Д.Г. Гудкова, создав, таким образом, особый прецедент парламентской практики, когда депутат прекращает членство в политической партии, в составе федерального списка кандидатов которой он был избран, однако сохраняет членство во фракции указанной политической партии в Государственной Думе<sup>497</sup>. О необходимости отхода членов легислатур от императивного мандата в целях реализации запроса

---

<sup>497</sup> [interfax.ru/russia/295462](http://interfax.ru/russia/295462) (дата обращения: 26.12.2020).

избирателей на те иные преобразования отмечается во многих нормативных документах<sup>498</sup>. Одновременно с этим Венецианская комиссия в 2015 году отметила, что иммунитет для депутатов парламента должен быть сохранен, а политические партии и фракции «не должны иметь полномочий по прекращению мандата депутата», иначе говоря, ни при каких обстоятельствах мандат депутата не может быть поставлен под партийный контроль в полном смысле этого слова<sup>499</sup>. Вместе с тем ранее, в 2009 году, Венецианская комиссия отмечала, что лишение статуса депутата в связи с изменением им своей партийной принадлежности допустимо, однако это связано не с партийным контролем депутата, а скорее с обеспечением избирательных прав граждан, избравших депутата по определенным взглядам, и разделяющих именно их<sup>500</sup>. Так, например, в соответствии со ст. 163 Конституции Португалии 1976 г., депутаты, избранные от определенной политической партии, лишаются своего мандата в случае изменения своей партийной принадлежности<sup>501</sup>, что обусловлено соблюдением конституционного права избирателей избирать своих представителей. Действительно, мягкое лишение власти фракции коммунистов, получивших на выборах 2009 года большинство в Парламенте Молдовы, было связано исключительно с конституционной возможностью изменения депутатами своих политических предпочтений сразу после победы на выборах, что в итоге привело к затяжному политическому кризису в Молдове. В то же время в России, в соответствии со ст. 7.1 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предусмотрена возможность вступления депутатов Государственной Думы, являвшихся членами ликвидированной политической партии, по спискам которой они были избраны, в иные политические

---

<sup>498</sup> см. подробнее Девятиярова А.И. Реализация региональными парламентами РФ функции социально-политического представительства (на примере регионов Западной Сибири) дисс. Канд. Полит. Наук. М., 2014. С. 59-76.

<sup>499</sup> [URL: ria.ru/20150625/1087622500.html](http://ria.ru/20150625/1087622500.html) (дата обращения: 09.10.2019).

<sup>500</sup> Алимов Э.В. Императивный мандат и конституционное государство: диалектика взаимосвязи // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. №3. С. 39-43.

<sup>501</sup> URL: [www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm) (дата обращения: 09.10.2019).

партии, а также во фракции иных политических партий, представленных в Государственной Думе. Разве это соответствует задачам голосования по партийным спискам, то есть выбору избирателей политической силы, взгляды и мнения которой они разделяют? Конечно, нет. Поэтому в этой связи встает вопрос об устранении этих противоречий в отечественном законодательстве. В частности, считаем, что данная норма должна быть скорректирована в пользу возможности создания данными депутатами депутатского объединения либо сохранения статуса «независимого парламентария» каждым из них, причем данные нормы должны быть безусловными. Однако в данной ситуации досрочное прекращение депутатских полномочий также возможно, по нашему мнению, если основанием ликвидации политической партии являлась экстремистская деятельность, то есть запрет, установленный ч. 1 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях». В такой ситуации, в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ<sup>502</sup>, мандаты должны быть перераспределены между иными политическими партиями, партийные списки которых допущены к распределению депутатских мандатов по итогам прошедших выборов, а в случае, если прекращение депутатских мандатов влечет за собой ситуацию, в которой оставшиеся депутаты, избранные по пропорциональной избирательной системе, будут представлять одну политическую партию, то к распределению депутатских мандатов должна быть допущена политическая партия, набравшая наибольшее количество голосов по итогам выборов, в результате которых сформирован текущий состав Государственной Думы, из числа политических партий, не преодолевших избирательный барьер. В данной ситуации при предоставлении данной политической партии мест пропорционально отданным за нее голосам избирателей, остальные должны быть переданы политической партии, уже представленной в парламенте.

---

<sup>502</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов» // Российская газета, № 157, 21.07.2007.



### §3. Учредительные процедуры

К учредительным парламентским процедурам в России можно отнести инвеституру (утверждение членов правительства), процедуру назначения судей высших судов, формирование Счетной палаты, назначение Уполномоченного по правам человека, участие парламента в назначении руководителей федеральных органов исполнительной власти, подчиненных Президенту РФ, прокуроров субъектов Российской Федерации, послов и постоянных представителей страны за рубежом.

Сам по себе термин *инвеститура* означает «введение в должность» и «предоставление полномочий». Применительно к порядку формирования правительства в парламентских республиках правительство получает инвеституру от всенародно избранного парламента, а в президентских – от всенародно избранного главы государства. В соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ в текст Конституции следующие учредительные нормы:

1) утверждение (ранее – согласование) по представлению Президента кандидатуры председателя Правительства (п. «а» ст. 83, п. «а» ч. 1 ст. 103, ч. 1 ст. 111);

2) утверждение по представлению председателя Правительства кандидатур заместителей председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров, контроль за деятельностью которых возложен на Правительство (п. «д» ст. 83, п. «а»<sup>1</sup> ч. 1 ст. 103, ч. 2 ст. 112);

3) проведение Президентом консультаций с Советом Федерации при назначении руководителей федеральных органов (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, иностранных дел, юстиции, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также общественной безопасности (п. «д»<sup>1</sup> ст. 83, п. «к» ч. 1 ст. 102);

4) проведение Президентом консультаций с Советом Федерации при назначении прокуроров субъектов Российской Федерации (ранее Президент согласовывал кандидатуры региональных прокуроров с региональными парламентами) (п. «е<sup>3</sup>» ст. 83, п. «л» ч. 1 ст. 102, ч. 3 ст. 129).

Президентом в рамках своего ежегодного послания Федеральному Собранию предложено усиление роли Государственной Думы и парламентских партий<sup>503</sup>, в том числе путем введенной поправкой процедуры утверждения Государственной Думой кандидатуры председателя Правительства РФ. Действительно, формирующийся в России парламентский процесс вряд ли можно будет назвать в полной мере успешным без дальнейшей ревизии баланса между законодательной и исполнительной властью. Вместе с тем норма ч. 2 ст. 111 Конституции Российской Федерации не может в полной мере обеспечить реальное влияние Государственной Думы на процесс формирования Правительства в случае, когда сохраняется диспозиция, предусматривающая и не исключающая возможность повторного внесения Президентом одной и той же кандидатуры Председателя Правительства в Государственную Думу. Формально закреплённое полномочие Государственной Думы по утверждению кандидатуры Председателя Правительства при сохранении в неизменном виде формулировки ч. 2 указанной статьи, что в совокупности с ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации *de facto* будет означать, что Президент Российской Федерации может не взирая на протест Парламента, трижды представить на рассмотрение Государственной Думы одну и ту же кандидатуру, а при отказе Государственной Думы в утверждении представленной кандидатуры, распустить Думу и назначить Председателя Правительства самостоятельно. В современной истории России в 1998 году кандидатура С.В. Кириенко представлялась на согласование в Государственную Думу трижды (10, 17 и 24 апреля 1998 г.), и лишь в третий раз была утверждена. Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений ч. 4 ст. 111 Конституции РФ» указал на допустимость повторного

---

<sup>503</sup> <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 04.02.2020).

внесения в Государственную Думу ранее отклоненной кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ.

Норма ст. 111 Конституции, о которой идет речь, была бы в большей степени работоспособной в том случае, если бы предусматривала безоговорочную невозможность повторного внесения на рассмотрение Государственной Думы одной и той же кандидатуры трижды, что обеспечивало бы реальный баланс между Президентом и Парламентом в вопросе утверждения кандидатуры Председателя Правительства. Наряду с этим процессуально было бы более логично исключить безоговорочный роспуск Государственной Думы в случае трехкратного несогласия с кандидатурами председателя Правительства РФ. Указанные предложения были направлены автором настоящей работы для корректировки текста поправки на этапе ее рассмотрения рабочей группой по подготовке текста поправки, однако воспринята была лишь последняя, касающаяся отхода от безоговорочного роспуска Государственной Думы в случае трехкратного отклонения кандидатур. В этой связи, нам кажется не вполне завершенной итоговая конструкция ст. 111 Конституции РФ, поскольку она не предусматривает возможность внесения разных кандидатур.

К ведению Государственной Думы, в соответствии с поправкой к Конституции РФ 2020 г., отнесено и утверждение по представлению Председателя Правительства РФ утверждение кандидатур заместителей председателя Правительства РФ и федеральных министров, за исключением министров, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ (так называемые министры «силового блока»). Последние назначаются Президентом после консультаций с Советом Федерации. В отношении назначения членов Правительства РФ в конституцию инкорпорирована норма, которая запрещает Президенту РФ отказать в назначении членов Правительства, утвержденных Государственной Думой по представлению Председателя Правительства РФ. Такая ситуация *de jure* усилила позиции не парламента, как было заявлено выше, а председателя Правительства РФ.

Новая модель формирования Правительства РФ имеет общие черты с немецкой, французской и частично с американской моделью формирования высшего органа исполнительной власти. Так, во Франции, при схожей модели президент республики *de facto* сам формирует правительство только в случае, если в Национальном Собрании большинство принадлежит его партии. В противном же случае он вынужден предложить лидеру партии большинства в Национальном Собрании сформировать кабинет для дальнейшего внесения его кандидатуры в парламент и утверждения в должности Премьер-министра. В ФРГ также действующая модель предусматривает назначение членов Правительства Президентом по рекомендации Канцлера с одобрения Бундестага. Норма же о порядке назначения министров «силового блока» отчасти заимствована из конституционной практики США и ряда других государств, где члены кабинета назначаются президентом с совета и согласия Сената. Хотя стоит отметить, что инкорпорированная в тело Конституции РФ норма о порядке назначения министров «силового блока» после консультаций с Советом Федерации, причем даже без формального согласования, является новеллой в конституционном праве и не является типичной даже для президентских республик. Предшествующий вариант правового регулирования хотя бы формально предусматривал предложение Председателя Правительства РФ. В итоге стоит отметить, что новый вариант правового регулирования порядка назначения министров «силового блока» ставит их под абсолютный контроль Главы государства, и может свидетельствовать о суперпрезидентской модели правления в Российской Федерации, что является вариантом смешанной формы правления, при которой налицо «перевес» в пользу Президента. Сам по себе измененный порядок формирования правительства не привел к парламентарной модели правления, и сохранившаяся смешанная форма правления по конституции, по замечанию В.Д. Зорькина, остается скорее президентско-парламентской, близкой по своей конституционно-правовой конструкции к Французской Пятой республике, но исключает описанный выше французский сценарий формирования правительства, по которому Президент РФ будет вынужден назначать Председателя

Правительства РФ в угоду парламентскому большинству, какую бы партию оно не составляло.

В этой связи остается актуальным вопрос о новой роли политических партий, представленных в Государственной Думе, в процессе формирования Правительства РФ. Как отмечается в литературе, ответственное правительство парламентского большинства по французской модели формировалось в России лишь единожды – в 1998 г., когда в правительство, в том числе в ранге заместителей председателя Правительства РФ, вошли представители крупнейших парламентских партий. Позднее, когда с 2003 г. к власти пришла «Единая Россия», несмотря на фактическую партийную принадлежность федеральных министров к этой партии, правительство нельзя было назвать в полной мере ответственным правительством парламентского большинства в силу особенностей политической конструкции самой партии «Единая Россия» и ее взаимоотношения с исполнительной властью<sup>504</sup>. И если, как показано выше, Председателя Правительства РФ можно по-прежнему назначать не в угоду парламентскому большинству, то в силу новой конструкции порядка формирования Правительства РФ, установленного, в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, фактически председателю Правительства РФ придется так или иначе переходить к партийной модели утверждения министров (за исключением министров, подчиненных Президенту РФ), поскольку усиленные полномочия по контролю за деятельностью Правительства РФ со стороны Государственной Думы могут привести к деструктивным явлениям во взаимоотношениях правительства и парламента. В этой связи на перспективу видится целесообразным предусмотреть варианты создания парламентской коалиции как структурного элемента Государственной Думы в целях формирования ответственного правительства. Соответствующее правовое регулирование должно быть предусмотрено в федеральном законе «О

---

<sup>504</sup> Трунтягин А.А. Трунтягин А.Н. Партийное доминирование и перспективы формирования ответственного правительства // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2015. № 3 (31). С. 83.

политических партиях». Кроме того, целесообразно предусмотреть в давно уже назревшем федеральном конституционном законе «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации». Так, парламентская коалиция должна определяться как *добровольное объединение, создаваемое на основе соглашения фракций политических партий и независимых депутатов, составляющих большинство от общей численности депутатов Государственной Думы*. Обязательность заключения такого соглашения при сохранении смешанной формы правления может не предусматриваться, однако для проведения согласованной политики в особенности в отношении Правительства РФ должна быть предусмотрена такая возможность. Опыт западных демократий – Германии, Италии, Индии, Норвегии, Турции, Швеции и др. стран – показывает успешность и стабильность функционирования коалиционных правительств, при том, что такие страны как Индия и Турция и вовсе имеют президентскую форму правления<sup>505</sup>.

В соответствии с Конституцией РФ, парламент РФ формирует особые профессиональные контрольные органы – Счетную палату для контроля за исполнением федерального бюджета и Уполномоченного по правам человека для контроля за соблюдением прав человека. Указанные органы, в соответствии с законодательством РФ, особо связаны с парламентом и помогают ему в осуществлении им контрольных полномочий. Деятельность институтов уполномоченного по правам человека (омбудсмена) и счетной палаты являются косвенным парламентским контролем, то есть контролем, который по поручению парламента в силу закона или иного установления осуществляют непарламентские органы, формируемые парламентом для содействия парламенту в реализации его конституционных полномочий.

Важнейшей формой парламентского контроля является финансовый контроль. *Финансовый контроль* или *контроль за исполнением государственного бюджета* в силу его специфики осуществляется специально создаваемыми парламентами и подконтрольными только ему коллегиальными органами

---

<sup>505</sup> Васильева Н.А. Парламентские коалиции в политической системе Бельгии: особенности формирования // Вісник СевНТУ. 2011. № 123. С. 176.

финансового контроля. Выделяются такие их формы как счётные палаты (Австрия, Россия, ФРГ и Франция) и главные ревизионные управления (Бразилия и США). Однако итоговое решение по утверждению отчета об исполнении бюджета является прерогативой парламента. По итогам рассмотрения отчета о бюджете могут быть назначены парламентские расследования, а также инициирована процедура вотума недоверия правительству.

Полномочия парламентов в финансовой сфере – фундаментальная функция парламентов. К примеру, Английский парламент получил право устанавливать налоги уже в XIII веке, в то время как принимать законы – только в XV, а Французский парламент, соответственно, в XIV и XVII веках. Традиционно под полномочиями парламента в финансовой сфере понимают привилегию парламента на установление государственных налогов и сборов и компетенцию по принятию государственного бюджета. Сегодня парламентские компетенции в финансовой сфере подчас ограничиваются<sup>506</sup>.

В соответствии с Федеральным законом «О парламентском контроле»<sup>507</sup>, Счетная палата Российской Федерации, образуемая, в соответствии с ч. 5 ст. 101 Конституции РФ и Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>508</sup> Федеральным Собранием Российской Федерации, отнесена к субъектам финансового контроля. В своей деятельности она осуществляет внешний аудит государственных финансов (доходов и расходов) на этапах принятия и исполнения федерального бюджета Российской Федерации.

Закон о счетной палате относит к числу источников правового регулирования полномочий Счетной палаты РФ Конституцию РФ, а также законы и международные правовые принципы независимого аудита (контроля), признанные

---

<sup>506</sup> Богов Х.М. Реализация полномочий зарубежных парламентов в бюджетном процессе // Вестник АКСОР. 2011. №4(19). С.160–169.

<sup>507</sup> Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 8 мая 2013 г.

<sup>508</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 8 апреля 2013 г.

Российской Федерацией<sup>509</sup>. Новеллой Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ стало включение Президента РФ в перечень органов, участвующих в формировании Счетной палаты РФ. Теперь, в соответствии с п. «и» ч. 1 ст. 102, п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ, Совет Федерации и Государственная Дума назначают председателя, заместителя председателя и аудиторов Счетной палаты по предложению Президента РФ. Прежняя редакция Конституции РФ относила назначение председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты к исключительной компетенции палат Федерального Собрания РФ. Действующий порядок формирования Счетной палаты в России приблизился к британской и японской модели парламентского контроля за государственными финансами. Так, контроль за государственными финансами, в соответствии с Конституцией Японии 1947 года, возложен на Ревизионную палату, состоящую из трёх ревизоров, назначаемых правительством с согласия обеих палат Парламента Японии. В соответствии с ч. 2 §1 Закона о финансовом контроле Великобритании 1983 г.<sup>510</sup>, контроль за расходованием публичных финансов в Великобритании возложен на Генерального контролера, который назначается правительством с одобрения Палаты общин, и возглавляемое им Национальное контрольно-ревизионное управление Великобритании. Вместе с тем изъятие из Конституции РФ исключительной компетенции парламента по формированию Счетной палаты при гипотетической ситуации противостояния Президента, как фактического главы исполнительной власти, и парламента может привести к парализации Счетной палаты, как института парламентского финансового контроля. Это, в свою очередь, *de facto* должно быть уравновешено дополнительными инструментами финансового аудита, которые должны появиться у профильных комитетов по бюджету и налогам Государственной Думы и Совета Федерации либо, как уже предлагалось в отечественной литературе, у

---

<sup>509</sup> Информационное сообщение Минфина России от 21.12.2016 № ИС-аудит-11 «О Международных стандартах аудита» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_209618/dd3405913c377103a9e903e4086c21c8cd0eae1f/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209618/dd3405913c377103a9e903e4086c21c8cd0eae1f/) (дата обращения: 28.12.2020).

<sup>510</sup> United Kingdom national audit act 1983. Chapter 44 // Radu P. and Trif V. The courts of audit. Unity in diversity. Editura Nemira. «București-noi», 1995. P. 661.



специального постоянного комитета Государственной Думы по реализации национальных проектов<sup>511</sup>. Тем более это актуально, когда Президент РФ отмечает, что Счетная палата РФ является высшим органом финансового контроля, который, по его мнению, является отдельным государственным институтом финансового контроля, наряду с другими формами контроля в бюджетной сфере – общественного и парламентского. Это обосновывает логику новой конституционной конструкции порядка формирования Счетной палаты РФ<sup>512</sup>, что соотносится с ранее высказанной В.Е. Чиркиным идеей о выделении отдельной контрольной власти<sup>513</sup>. Опыт правового регулирования зарубежных стран показывает, что внешний аудит государственных финансов может осуществляться сразу несколькими уполномоченными органами. Важность вопроса общественного доверия к порядку образования и расходования публичных финансов обосновывает возможность распределенного и параллельного контроля за ними со стороны сразу нескольких независимых органов. Так, в соответствии с принятым в 1974 году законом США «Об усилении контроля Конгресса над государственным бюджетом», в каждой палате Конгресса созданы бюджетные комитеты, в которых в обязательном порядке проходят слушания о проекте бюджета. Конгресс при этом получил право определять очередность расходования средств бюджета. Контроль за расходованием средств бюджета Соединенных Штатов возложен на Главное счетное управление, учреждаемое Конгрессом. И, в соответствии с регламентами соответствующих палат Конгресса США, бюджетные комитеты обладают широкими полномочиями, а обеспечение их деятельности возлагается на обширный перечень должностных лиц Конгресса, обеспечивающих наибольшую эффективность возложенных на них функций.

---

<sup>511</sup> Гугнюк И.Г., Гугнюк К.М. Перспективы развития парламентского финансового контроля // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 5 (136). С. 239.

<sup>512</sup> Выступление Президента РФ В.В. Путина на XXIII Конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля / Официальный интернет-портал Президента РФ [электронный ресурс] URL: [www.kremlin.ru/events/president/news/61641](http://www.kremlin.ru/events/president/news/61641) (дата обращения: 07.01.2021).

<sup>513</sup> Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008.

Отдельно в данном разрезе стоит рассмотреть роль Счетной палаты Российской Федерации, как парламентского органа финансового контроля, целью деятельности которого должен являться парламентский контроль. Именно поэтому Счетная палата РФ по замыслу конституционного законодателя с 1993 г. по 2004 г. формировалась исключительно Федеральным Собранием РФ – руководство и аудиторы палаты назначались на паритетных началах обеими палатами российского парламента. Это в полной мере соответствует духу Конституции РФ, поскольку в данной ситуации речь идет о контроле над исполнением бюджета, принятие которого – прерогатива законодательного органа власти, которому Конституцией доверен и контроль за его исполнением. С 2004 г. установлено, что руководство и аудиторы Счетной палаты РФ назначаются Государственной Думой и Советом Федерации, соответственно, по представлению Президента РФ<sup>514</sup>. Насколько соответствует духу Конституции участие главы исполнительной власти в формировании главного парламентского контрольного финансового органа, целью деятельности которого является контроль за использованием средств федерального бюджета, при условии, что формирование и исполнение бюджета – прерогатива исполнительной власти? На наш взгляд не в полной мере. Более того, можно поставить вопрос и о том, не возникает ли здесь конфликта интересов? Даже в при условии того, что, в соответствии с Конституцией РФ 1993 г., Президент РФ находится над системой исполнительной власти, это не отменяет того факта, что в силу ФКЗ «О Правительстве РФ» Президент РФ осуществляет общее руководство исполнительной властью (ст. 1, ч. 1 ст. 12), а Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти руководствуются в своей деятельности основными положениями внутренней и внешней политики, определяемой исключительно Президентом РФ, его указами, распоряжениями и поручениями, в том числе содержащими указания по вопросам направления и использования средств

---

<sup>514</sup> Федеральный закон от 1 декабря 2004 г. № 145-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» // Российская газета, 03.12.2004, N 269; Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, N 14, ст. 1649.

бюджета (ч. 5 ст. 12, п. 1 ст. 18, ч. 3 ст. 29 Закона)<sup>515</sup>. В 2020 г. поправкой в Конституцию РФ положения об участии Президента РФ в формировании Счетной палаты РФ были узаконены и даже расширены в тексте обновленной Конституции РФ. Однако возникает закономерный вопрос о легальности данных конституционных изменений. Любая поправка в конституцию не возникает на пустом месте, она встраивается в текст уже имеющийся, и должна согласовываться с нормами, сохраняющимися в конституции<sup>516</sup>. К сожалению, Конституционный Суд РФ при проверке конституционности Закона РФ о поправке к Конституции РФ 2020 г. обошел этот вопрос стороной, и не высказал позицию касательно конституционности нового порядка формирования Счетной палаты РФ, установленного Конституцией. Однако, если соотнести нормы Конституции РФ о руководстве Президентом РФ деятельностью исполнительной власти (п. «б» ст. 83), о парламентском характере деятельности Счетной палаты РФ (ч. 5 ст. 101) и положения о порядке формирования Счетной палаты РФ с участием Президента РФ (п. «и» ч. 1 ст. 102 и п. «д» ч. 1 ст. 103) приходим к выводу, что налицо внутреннее противоречие в данных нормах. Ведь подконтрольный не должен в правовом государстве участвовать в формировании парламентского контрольного органа.

Институт парламентского омбудсмана или уполномоченного по правам человека – это институт возникший только во второй половине XX века в силу особого внимания и заботы к правам человека и гражданина, и в целом существует в большинстве современных демократий. Данный институт именуется в разных странах по-разному, *парламентский омбудсмен* – в Польше, Норвегии и Швеции, *народный защитник* – в Испании, *уполномоченный по правам человека* – в России,

---

<sup>515</sup> Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.11.2020.

<sup>516</sup> Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М.: Наука РАН, 2016. С. 82.

Украине и других странах, а также в большинстве штатов США, провинциях Канады и регионах России<sup>517</sup>.

В России институт парламентского омбудсмана – уполномоченного по правам человека учрежден п. «е» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ, а правовой основой его деятельности является ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (далее – закон об уполномоченном)<sup>518</sup>, ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» и ФЗ «О парламентском контроле». В соответствии с диспозицией норм об уполномоченном по правам человека в РФ, этот институт в полной мере является парламентским, поскольку уполномоченный назначается и освобождается от должности Государственной Думой. Кроме того он вправе направлять законодательные предложения субъектам права законодательной инициативы (п. 2 ст. 31 закона об уполномоченном), представить Государственной Думе доклад о состоянии прав человека (п. 1 ч.1 ст. 32 закона об уполномоченном), инициировать парламентское расследование и участвовать в его работе (п. 2 ч.1 ст. 32 закона об уполномоченном), обращаться к Государственной Думе с предложением о проведении парламентских слушаний и участвовать в их проведении (ч. 2 ст. 32 закона об уполномоченном), а также обязан ежегодно направлять доклад о состоянии прав человека Совету Федерации, Государственной Думе и иным высшим органам власти, который далее подлежит публикации в Российской газете (ст. 33 закона об уполномоченном).

Одной из серьезных проблем Закона об уполномоченном является отсутствие в системе правового регулирования статуса уполномоченного ответственности должностных лиц за неправомерный отказ в предоставлении запрашиваемой информации, предоставление неполной или заведомо ложной информации, а также нарушение сроков и установленного порядка предоставления информации по запросу уполномоченного. Подобный порядок установлен в целом ряде

---

<sup>517</sup> Белясов С.Н. Институт уполномоченного по правам человека: перспективы развития и совершенствования // Закон и право. 2011. № 1. С. 32.

<sup>518</sup> Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ, 1997. № 9, Ст. 1011.

зарубежных стран<sup>519</sup>, а также и на уровне субъектов Российской Федерации, в том числе в п. 6 ст. 17 Закона Приморского края «Об уполномоченном по правам человека в Приморском крае»<sup>520</sup>, однако до сих пор на федеральном уровне этот порядок не предусмотрен. В этой связи считаем целесообразным внести точечную корректировку в ст. 36 Закона об уполномоченном, дополнив ее успешным опытом правового регулирования Приморского края, упомянутом выше.

#### **§4. Процедура парламентских слушаний**

Парламентские слушания зачастую являются факультативной, но в ряде стран и обязательной, стадией законодательного процесса. Правовая природа парламентских слушаний проистекает из права граждан на непосредственное участие в управлении делами в государстве, и также в свою очередь является правом Совета Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в силу ч. 3 ст. 101 Конституции РФ и представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации в соответствии с конституциями (уставами) субъектов Федерации.

Парламентские слушания, как правило, инициируются и проводятся постоянными комитетами Государственной Думы и постоянными комитетами Совета Федерации, однако их могут инициировать и непосредственно Государственная Дума или Совет Федерации, давая поручение ответственным профильным комитетам их организовать. Современная практика проведения парламентских слушаний в России дает основания полагать, что зачастую их рекомендации становятся законодательными инициативами, и впоследствии имплементируются в законодательство<sup>521</sup>.

---

<sup>519</sup> Маркелова Е.Г. Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: законодательное регулирование и тенденции развития. Саратов: Диалог, 2004. С. 4.

<sup>520</sup> Закон Приморского края «Об Уполномоченном по правам человека в Приморском крае» от 11 декабря 1997 г. № 110-КЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.07.2020.

<sup>521</sup> Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. М., Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 164.

Публичные слушания по проектам законов не являются новым инструментом в конституционном праве, однако современные технологии электронной демократии позволяют обеспечить привлечение широкой общественности к выработке наиболее приемлемого законодательного регулирования. Публичные слушания с использованием инструментов электронной демократии получили распространение в зарубежной практике как модель краудсорсингового обсуждения законопроектов.

Мировой опыт и последние достижения в разработке систем искусственного интеллекта показывают, что внедрение интеллектуальных систем для повышения качества текста законопроекта и оперативного обмена мнениями между депутатами и их избирателями набирает высокую популярность. Метод краудсорсинга при обсуждении законопроектов, законодательных инициатив и конституционных поправок с использованием инструментов электронной демократии нашел свое применение в Бразилии, Великобритании, Индии, Исландии, Новой Зеландии, США, Финляндии, Чили и многих других странах<sup>522</sup>. Опыт этих стран показывает, что современные технологии могут обеспечить большую вовлеченность общественности в разработку законов<sup>523</sup>. Ниже разберем подробнее опыт отдельных стран по внедрению краудсорсинга в процесс законотворчества.

Одним из наиболее цитируемых за рубежом примеров краудсорсинга при обсуждении законопроектов является финский эксперимент по законопроекту о правилах дорожного движения по бездорожью (сельская местность, леса). В 2010 году законопроект, предложенный правительством Финляндии, не нашел поддержки в парламенте, в результате чего в 2013 году Министерство экологии и окружающей среды Финляндии совместно с Комитетом по вопросам будущего Эдусканта Финляндии решили перевести обсуждение законопроекта в сеть

---

<sup>522</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Использование инструментов «электронного парламента» в законодательном процессе // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2021. №3. С. 62-86.

<sup>523</sup> Ranchordas S., Voermans W. Crowdsourcing legislation: new ways of engaging the public // The Theory and Practice of Legislation. 2017. Vol. 5. Is. 1. P. 3.

Интернет для поиска оптимального законодательного регулирования. Электронные публичные слушания включали в себя два этапа. На первом этапе любому гражданину Финляндии предлагалось посетить Интернет-платформу ([maastoliikennelaki.fi](http://maastoliikennelaki.fi)) с простой и удобной регистрацией и авторизацией посредством персональной электронной почты. После регистрации гражданину предлагалось три варианта действий по каждой проблемной области нормативного регулирования: (1) поддержать предлагаемое правительством законодательное регулирование, (2) дать комментарий и предложить иной формат регулирования либо (3) поддержать идею регулирования, предложенную другим гражданином. Первый этап собрал более 500 идей, 4000 комментариев, 24 000 голосов активных пользователей за те или иные варианты регулирования. На втором этапе происходило экспертное оценивание и подготовка консенсусного проекта законодательного регулирования, разработанного сотрудниками Министерства экологии и окружающей среды Финляндии, парламентариями и экспертами в области дорожного движения на основе общественного мнения<sup>524</sup>. В результате проведенных публичных общественных слушаний Министерство природы и охраны окружающей среды Финляндии разработало новый законопроект с учетом мнения граждан.

В научной среде не утихает дискуссия о применимости и обязательности модели публичных слушаний в процессе разработки конституции или принятия поправок к ней. Так, противники «краудсорсинговых» конституций считают ссылкой на ст. 25 Международного пакта о политических и гражданских правах 1966 года<sup>525</sup>, а также на решения Комитета ООН по правам человека от 4 ноября 1991 года № 205/1986 по делу *Marshall v. Canada*<sup>526</sup>, что привлечение широкой

---

<sup>524</sup> Aitamurto T., Landemore H., Lee D., Goel A. Crowdsourced Off-Road Traffic Law Experiment in Finland. Report About Idea Crowdsourcing and Evaluation Helsinki, Publications of the Committee for the Future, the Parliament of Finland, 2014, URL: [researchgate.net/profile/Tanja\\_Aitamurto/publication/291074594\\_Crowdsourced\\_Off-Road\\_Traffic\\_Law\\_Experiment\\_In\\_Finland\\_Report\\_about\\_idea\\_crowdsourcing\\_and\\_evaluation/links/569ddac408ae950bd7a6b688.pdf](https://researchgate.net/profile/Tanja_Aitamurto/publication/291074594_Crowdsourced_Off-Road_Traffic_Law_Experiment_In_Finland_Report_about_idea_crowdsourcing_and_evaluation/links/569ddac408ae950bd7a6b688.pdf) (Accessed: 23.04.2020).

<sup>525</sup> International Covenant on Civil and Political Rights. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966.

<sup>526</sup> *Marshall v. Canada* (1991), Communication № 205/1986, U.N. Doc. CCPR/C/43/D/205/1986 at 40.

общественности не является юридически необходимым элементом правотворческого процесса, в том числе применительно к конституции, в то же время отмечая полезность самого процесса предзаконодательного общественного консультирования<sup>527</sup>. Также, по мнению профессора права Университета Пенсильвании К. Коглианиса, использование современных технологий само по себе не может оказать заметное влияние на участие граждан в процессе нормотворчества, взамен того, наоборот, могут оказать негативное воздействие на процесс нормотворчества<sup>528</sup>. Сторонники же, наоборот, считают, что наибольшее привлечение общественности к выработке конституционных установлений и предписаний приведет к выработке более демократических и легитимных норм основного закона<sup>529</sup>.

Обратимся к опыту Исландии, которая первой провела широкие публичные слушания в электронной среде по проекту новой конституции в 2011 году<sup>530</sup>. Считаем важным отразить здесь результаты исследования А. Хадсона, касательно исландского конституционного процесса 2011 года, отражающие насколько текст конституции, подготовленный экспертным сообществом, был трансформирован в результате всенародного обсуждения в сети Интернет. Так, Хадсон подтвердил гипотезу Мабуди и Нади<sup>531</sup>, что большее количество отрицательных комментариев к той или иной статье с большей вероятностью приводит к трансформации текста конституционной нормы, а больший уровень поддержки, наоборот, к меньшей трансформации или отсутствию таковой<sup>532</sup>. Опыт Исландии при разработке конституции воспользовались позднее Египет (2012), Чили (2015-2016) и Ирландия (2016-2017).

---

<sup>527</sup> Landau D. The Importance of Constitution-Making // *Denver Law Review*. 2012. № 89. P. 612-614.

<sup>528</sup> Coglianesi C. The internet and citizen participation in rulemaking (2004) (электронный ресурс) URL: [kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/72617/ISJLP\\_V1N1\\_033.pdf](http://kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/72617/ISJLP_V1N1_033.pdf) (Accessed: 07.01.2019).

<sup>529</sup> Elkins Z., Ginsburg T., Blount J. The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval // *Temple Law Review*. 2008. № 81. P. 381.

<sup>530</sup> Landemore H. Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment // *Journal of Political Philosophy*. 2015. №23 (2). P. 166–191.

<sup>531</sup> Maboudi T., Nadi G.P. Crowdsourcing the Egyptian Constitution: Social Media, Elites, and the Populace // *Political Research Quarterly*. 2016. №69 (4). P. 716–731.

<sup>532</sup> Hudson, Alexander. When Does Public Participation Make a Difference? Evidence from Iceland's Crowdsourced Constitution. // *Policy Studies Organization*. 2018. Vol. 10. № 2. P.191-196, 200-201.



В целях привлечения граждан к общественному консультированию в Индии создан специальный интернет-портал *civis.vote*. Удобство индийского формата общественного консультирования обусловлено тем, что консультации проводятся только по значимым для общества законодательным инициативам в таких сферах как налоги, публичные финансы, избирательное законодательство и т.д.. Такой формат работы построен на следующих шагах: краткая регистрация на портале; выбор законодательной инициативы, в обсуждении которой гражданин планирует принять участие; прочтение резюме законопроекта с основными нововведениями; далее гражданин может присоединиться к позиции другого гражданина по законопроекту либо высказать свою. Оценив пять лет работы портала *civis.vote* индийские исследования отмечают повышение качества парламентского дискурса при принятии нового законодательства<sup>533</sup>.

Примером неудачного использования современных технологий для вовлечения граждан в законодательную деятельность можно считать сервис Google Forms и формат *wiki style*, которые могут использоваться для широкого общественного обсуждения и корректировки принимаемого законодательства<sup>534</sup>. Сервис Google Forms позволяет в режиме редакторской правки вносить корректировки в доступный текст, причем все правки отображаются одновременно, что затрудняет примерно уже после пятой правки понимание смысла изначальной или промежуточной инициативы. Формат *wiki style* в этом плане более приемлем, так как он позволяет пользователям вносить правки, доступные для анализа только разработчику или администратору, и публиковать свои пользовательские комментарии, также доступные разработчику или администратору контента. Несколько раз в 2014-2015 гг. депутатом Законодательной Ассамблеи Калифорнии Майклом Гатто посредством онлайн платформы Wikispaces, а также членом Законодательной Ассамблеи Штата Нью-

---

<sup>533</sup> Arun P.S., Sushmita P. Democratising Law Making - The Tale of PLCP. URL: [researchgate.net/profile/Arun\\_P\\_S/publication/336035155\\_Democratising\\_Law\\_Making\\_-\\_The\\_Tale\\_of\\_PLCP/links/5d8ba3fc92851c33e93c3c35/Democratising-Law-Making-The-Tale-of-PLCP](https://researchgate.net/profile/Arun_P_S/publication/336035155_Democratising_Law_Making_-_The_Tale_of_PLCP/links/5d8ba3fc92851c33e93c3c35/Democratising-Law-Making-The-Tale-of-PLCP) (Accessed: 20.04.2020).

<sup>534</sup> Benkler Y. Coase's Penguin, or, Linux and 'The Nature of the Firm' // The Yale Law Journal. 2002. Vol. 112, № 3. P. 392–393.

Йорк Беном Каллосом посредством платформы GitHub и единожды в 2015 г. Секретариатом Президента США посредством сервиса Google Forms в открытом интернет-пространстве были размещены доступные для редактирования проекты законодательных инициатив<sup>535</sup>. Все три перечисленных случая в США не привлекли внимания широкой общественности, так как работа с уже готовым текстом законопроекта, как правило, требует набора специальных знаний, и доступна для анализа только подготовленными специалистами. В этом, как правило, и заключается основная проблема привлечения внимания к обсуждению любого юридического текста в открытом пространстве.

Для повышения интереса общества к работе парламента, а также для получения обратной связи от граждан Сенатом Республики Чили была создана платформа «Виртуальный Сенатор» (*senadorvirtual.cl*), действующая с 2003 года. Основная идея платформы – предложить гражданину почувствовать себя сенатором при рассмотрении реальных законодательных инициатив. Гражданину предлагается пройти краткую регистрацию, а далее – выбрать интересующий законопроект, по которому он может высказать свою позицию как в общем по всему законопроекту, так и, в частности, и по отдельным его статьям. Аналитическая служба Сената Чили обобщает полученную обратную связь граждан, и представляет сенаторам обобщенную на ее основе информацию при рассмотрении ими законопроекта. Кроме того, часть сенаторов связывается с наиболее активными гражданами и приглашает их к дальнейшему сотрудничеству в процессе законотворчества, что безусловно повышает доверие граждан к институтам представительной демократии<sup>536</sup>. К слову сказать, по реализации

---

<sup>535</sup> Aitamurto T. 2016. Ibid. P. 2788; Heaton B. Crowdsourcing the Law: Will online commentary dictate the future of legislative policy? // *Government Technology*. 2014, October 28. URL: [govtech.com/local/Crowdsourcing-the-Law.html](http://govtech.com/local/Crowdsourcing-the-Law.html) (Accessed: 23.04.2020).

<sup>536</sup> Moreno E.A., Traverso D.B. E-participación en el Senado chileno: ¿aplicaciones deliberativas? // *Convergencia* vol.16 no.51 Toluca sep./dic. 2009. URL: [scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-14352009000300010](http://scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000300010) (Accessed: 21.04.2020).

инструментов «открытого правительства» опыт Республики Чили вошел в двадцатку лучших мировых практик в 2015 году<sup>537</sup>.

Публичное обсуждение законопроектов в России, как форма парламентских слушаний, существует с 1994 года. Однако действительно реальное вовлечение граждан Российской Федерации в обсуждение законопроектов, пусть хотя бы разработанных только федеральными органами исполнительной власти, нашло свое первоначальное воплощение только в 2012 году, а полноценная реализация началась годом позднее.

Регулирование системы раскрытия правовой информации и привлечение граждан к публичному общественному обсуждению в России формируется в соответствии с Указом № 601. Так, в соответствии с пп. «а» п. 2 Указа № 601, Правительству Российской Федерации поручено создать специальный портал для публикации и общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также обеспечить публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов в период не менее 60 дней. Руководствуясь Указом № 601 Правительство Российской Федерации приняло постановление от 25 августа 2012 года № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»<sup>538</sup> (далее – постановление), в соответствии с которым федеральные органы исполнительной власти обязаны размещать на специальном интернет-сайте «Федеральный портал проектов нормативных правовых актов» ([regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)) (далее – федеральный портал) для общественного обсуждения разрабатываемых ими проектов нормативных правовых актов, в том числе проектов федеральных законов, постановлений Правительства Российской Федерации. Требования Указа не распространяются на рассмотрение законопроектов о федеральном бюджете, проектов нормативных правовых актов, предусматривающих межбюджетные

---

<sup>537</sup> WJP Open Government Index 2015. URL: [data.worldjusticeproject.org/opengov](http://data.worldjusticeproject.org/opengov) (Accessed: 22.04.2020).

<sup>538</sup> Российская газета. 2012, 31 августа. № 200.

трансферты, а также законопроектов, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, законопроектов по вопросам атомной энергетики, военно-технического сотрудничества, законопроектов, предусматривающих заключение, прекращение, приостановление действия, ратификацию, денонсацию международных договоров, законопроектов по вопросам нераспространения оружия массового поражения, экспорта товаров двойного назначения, реализации федеральных проектов, по мероприятиям, связанным с борьбой с терроризмом, и по вопросам технического регулирования и бухгалтерского учета.

На портале размещается сам проект законодательного акта и пояснительная записка к нему (п. 19 правил, утвержденных постановлением). Большим достоинством российской практики можно назвать широту раскрытия правовой информации, однако это является и ее недостатком, поскольку федеральные органы исполнительной власти размещают большой массив правовой информации, навигация в котором для общественности затруднительна. Например, при написании этой работы по состоянию на 25 апреля 2020 г. на портале было размещено 69 764 проекта правовых актов, одновременно на указанную дату обсуждались 391 проект<sup>539</sup>. Наряду с этим при анализе работы портала считаем возможным обратить внимание на основной его недостаток – недоступность информации для реального вовлечения большинства граждан, не обладающих специальными знаниями в области права, поскольку размещаемые органами власти пояснительные записки к проектам правовых актов выглядят поверхностными, а нередко содержат одно-два предложения, не отражающих реально суть проекта нормативного акта, в результате чего пользователю приходится внимательно изучать сам правовой акт в большинстве своем «пестрящий» бланкетными нормами.

Применение передовых технологий при дальнейшем совершенствовании Федерального портала проектов нормативных правовых актов ([regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)) должно быть в первую очередь направлено на совершенствование

---

<sup>539</sup> Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [электронный ресурс] [URL: regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) (дата обращения: 25.04.2020).

законопроектной работы с помощью механизмов интеллектуального машинного анализа больших данных, разделении портала на оценку законотворческих правовых инициатив и подзаконного правотворчества. Дальнейшее совершенствование также должно идти по пути предоставления гражданам возможности анализировать и знакомиться в первую очередь непосредственно со смыслом законодательного предложения, а при наличии специальных знаний или при желании федеральный портал должен позволять гражданам легко обращаться к постатейному анализу самого законопроекта<sup>540</sup>.

Использование инструментов «открытого правительства» в законодательном процессе имеет различные формы своего применения за рубежом и в России. Одной из важнейших перспектив развития этих инструментов является активное внедрение инструментов электронной демократии в деятельность парламента. Россия с 2012 года встала на этот путь, однако российский инструментарий на данный момент не является совершенным. В этой связи автор предлагает несколько законодательных инициатив. Законодатель мог бы имплементировать иностранный (в первую очередь финский или чилийский) опыт вовлечения граждан в обсуждение законопроектов. Именно финский (краудсорсинговая платформа законопроектной деятельности) и чилийский (платформа «электронный сенатор») опыт, как показывают зарубежные исследования, позволил в кратчайшие сроки кратно увеличить уровень доверия общества к институтам представительной демократии. Для этого можно как расширить с учетом рекомендаций, обозначенных в настоящей работе, возможности Федерального портала проектов правовых актов ([regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)) и Системы обеспечения законопроектной деятельности «Законотворчество» ([sozd2.duma.gov.ru](http://sozd2.duma.gov.ru)), так и предложить создать специальную интернет-платформу «Электронный парламент» ([e-parliament.gov.ru](http://e-parliament.gov.ru)).

---

<sup>540</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Искусственный интеллект как социальный регулятор: за и против / Дремлюга Р.И., Кошель А.С. // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 3. С. 55–68.

## §5. Интерпелляция и парламентский запрос

Интерпелляция и парламентский запрос являются классическими формами парламентского контроля, которые позволяют парламенту сформировать мнение о работе правительства, и в случае ее неодобрения, стимулировать его к корректировке своей работы, а в случае глубокого несогласия или выявленных злоупотреблений – поставить вопрос о доверии правительству<sup>541</sup>.

*Интерпелляция* есть направление запросов в органы исполнительной власти и право парламентариев вызывать членов правительства в парламент для дачи ответов на поставленные ими вопросы. С 1994 года, т.е. сразу после начала работы Федерального Собрания Российской Федерации Федеральным законом № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>542</sup> установлено право депутатов и сенаторов обращаться в любые органы власти и к любым должностным лицам с запросами, ответ на которые они обязаны предоставлять в максимально короткий срок.

Тенденция развития парламента в сторону контроля за принятием решений со стороны Правительства, то есть исполнение им не активной, а пассивной роли, когда он принимает или не принимает политику, проводимую главой государства и правительством путём принятия вносимых правительством законопроектов и проекта бюджета, импичмента главе государства, отдельным министрам, выражения вотума недоверия Правительству<sup>543</sup>.

Так, с 1997 года Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации»<sup>544</sup> (ст. 38) установлено, что члены Правительства обязаны по приглашению палат Федерального Собрания присутствовать на их заседаниях и

---

<sup>541</sup> Милль Д.С. Представительное правление. Публицистические очерки / Пер. под ред.: Сементковский Р.И. СПб: Ф. Павленков, 1897. С. 84.

<sup>542</sup> Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета, № 130, 08.07.1999.

<sup>543</sup> Кази А. Основные права и политические институты. Тегеран, 1989. С. 357.

<sup>544</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ, 22.12.1997, № 51, Ст. 5712.

отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, установленном регламентами этих палат. Позднее, с 2013 года Федеральным законом «О парламентском контроле»<sup>545</sup> (ст. 7) подтверждены права палат Федерального Собрания вызывать членов правительства и установлены права комитетов и комиссий палат Федерального Собрания также вызывать на свои заседания членов Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц для получения ответов на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, соответственно. Указанным правам палат парламента, а также комитетов и комиссий палат парламента корреспондируют установленные законом обязанности членов Правительства и руководителей органов исполнительной власти являться на заседания парламента (комитетов и комиссий парламента) в те сроки, которые устанавливает им на это парламента.

В развитие контрольных полномочий российского парламента, в 2008 году Законом о поправке к Конституции Российской Федерации<sup>546</sup> установлено контрольное полномочие Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации в форме представления Правительством ежегодных отчетов о своей деятельности Государственной Думе. Так, председатель Правительства Российской Федерации обязан ежегодно представлять на специальном заседании Государственной Думы отчет о деятельности Правительства за предшествующий год, а также отвечать на вопросы представителей парламентских фракций и депутатов по данному отчету.

Наряду с этим, в порядке интерpellации стоит рассмотреть и возможность взаимодействия парламента с судебной системой. Поиск оптимального механизма этого взаимодействия является одной из важнейших задач правовой науки, поскольку именно профессиональный правоприменитель может указать законодателю на несовершенство принятых законов, особенно в случаях, когда

---

<sup>545</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru), 08.05.2013.

<sup>546</sup> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Российская газета, № 267, 31.12.2008.

нормативный акт соответствует Конституции и принят в рамках дискреционных полномочий парламента, однако не воспринимается правоприменителем однозначно и входит в противоречие с иными законами, вследствие чего возникает ситуация правовой неопределенности.

Поэтому сегодня даже в рамках романо-германской правовой семьи, как справедливо отмечают В.В. Лазарев и Т.Э. Шуберт, суд вынужден создавать «прецеденты» в целях устранения неясности или пробелов нормативного акта<sup>547</sup>. В этой связи неоднородный массив законодательства РФ продиктовал необходимость сначала Высшему Арбитражному Суду (ВАС) РФ по экономическим спорам, а позднее и Верховному Суду по гражданским, административным делам и экономическим спорам (после упразднения ВАС РФ) принимать решения в порядке надзора, которые являют собой квазисудебный прецедент, то есть решение по конкретному делу, принятое Президиумом ВС РФ, а также постановление Пленума ВС РФ, основанное на обобщении судебной практики, правовая позиция по которым может служить основанием пересмотра решений нижестоящих судов в соответствии с пп.5 п. 4 ст. 392 ГПК РФ, пп. 5 п. 3 ст. 311 АПК РФ и пп. 5 п. 1 ст. 350 КАС РФ.

В соответствии с п. 6 ст. 2 Федерального закона «О парламентском контроле» от 07.05.2013 № 77-ФЗ, одной из целей парламентского контроля является изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения. Однако среди форм парламентского контроля, установленных указанным Федеральным законом, отсутствует такая форма как взаимодействие с основным профессиональным правоприменителем – судебной системой<sup>548</sup>.

---

<sup>547</sup> Лазарев В.В. Нормативная природа судебного прецедента // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 98; Шуберт Т.Э. Влияние судебной практики на законотворческий процесс // Журнал российского права. 2016. № 4. СС. 160.

<sup>548</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Взаимодействие российского парламента и судебной власти // Вестник Томского государственного университета. 2020. № 460. С. 258-264.



В этой связи представляется целесообразным в качестве такого взаимодействия установить ежегодный доклад Верховного Суда Российской Федерации в Государственной Думе о практике применения судами законодательства с предложениями по совершенствованию наиболее противоречивых аспектов законодательства либо о состоянии законодательства Российской Федерации и судебной практике его применения. Такая форма взаимного дополнения законодательной и судебной власти, основанная на уважении дискреционных полномочий Государственной Думы, а также на едином понимании практики применения законов, выраженным Верховным Судом РФ, позволит обеспечить наиболее стабильное и качественное законотворчество в российском парламенте.

Другой формой получения информации о работе правительства является парламентский запрос. Стоит различать парламентский (а в ряде случаев и депутатский) запрос и запрос депутата. Первый адресуется к правительству (иному органу или должностному лицу) по решению большинства депутатов палаты парламента и принимается по особой процедуре, второй – полномочие депутата, направляемое депутатом или группой депутатов в частном порядке.

Парламентский запрос может быть методом как сбора информации, так и средством публичной политики. Под *парламентским запросом* понимается *форма парламентского контроля, заключающаяся в требовании представления отчета, информации и документов соответствующим полномочным органом или должностным лицом*<sup>549</sup>. В этом смысле «парламентский» запрос появился в России еще в 1917 г. в наказе-конституции для взаимоотношений Центрального исполнительного комитета (ЦИК) и Совета Народных Комиссаров (СНК), принятом решением Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) от 17.11.1917 г.<sup>550</sup>. В соответствии с этим «наказом-конституцией» запрос

---

<sup>549</sup> Новикова И.В. Парламентский запрос как элемент парламентского контроля // Конституционализм и государственное устройство. 2015. № 1 (7). С. 106.

<sup>550</sup> протокол №13 заседания ВЦИК 17(30) ноября 1917 // ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 17. Д. 13. Л. 1-2. URL: [projects.rusarchives.ru/statehood/08-16-nakaz-vcyk-snk-1917.shtml](http://projects.rusarchives.ru/statehood/08-16-nakaz-vcyk-snk-1917.shtml) (дата обращения: 02.01.2021)

принимался по требованию 15 (из 101) членов ВЦИК, и ответ на него должен быть дан СНК в трехдневный срок на сессии ВЦИК. В схожем виде депутатский запрос сохранился и в ст. 55 Конституции СССР 1936 г. и в ст. 71 Конституции СССР 1977 г. В подобном виде сегодня такая форма запроса сохранилась в Украине. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 84 Конституции Украины, под депутатским запросом понимается требование депутата, группы депутатов или комитета Верховной Рады Украины, заявляемое на пленарном заседании Верховной Рады к Президенту Украины, Кабинету Министров, руководителям органов исполнительной власти, органам власти регионов и органам местного самоуправления, руководителям учреждений, предприятий и организаций независимо от формы собственности, дать официальный ответ по вопросу, отнесенному к их компетенции. В соответствии с Законом о статусе народного депутата Украины депутатский запрос вносится в письменном виде и направляется в случае, если находит поддержку не менее 1/5 конституционного состава Верховной Рады, о чем оформляется протокольное решение Верховной Рады. Орган или должностное лицо, которому направлен такой запрос, обязан рассмотреть его и дать письменный ответ в пятнадцатидневный срок, который направляется инициатору запроса и Председателю Верховной Рады Украины.

Современная для большинства стран форма парламентского запроса заключается в процедуре принятия парламентом большинством голосов требования представления информации, обращенного к государственным органам и должностным лицам, которые обязаны представить информацию в установленный законом срок. Так, в соответствии со ст. 13 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», п. 7 ст. 5 ФЗ «О парламентском контроле», парламентский запрос принимается постановлением соответствующей палаты Федерального Собрания РФ. Такой запрос может быть направлен Председателю Правительства РФ, членам Правительства РФ, Генеральному прокурору РФ, Председателю Следственного комитета РФ, Председателю Центрального Банка России, Председателю Центральной избирательной комиссии

РФ или председателям иных избирательных комиссий, комиссий по проведению референдума, председателю Счетной палаты РФ, руководителям федеральных органов власти, руководителям органов власти субъектов РФ, руководителям органов местного самоуправления, председателям Пенсионного Фонда РФ, Фонда социального страхования РФ и Фонда обязательного медицинского страхования РФ. В соответствии со ст. 94 Регламента Государственной Думы, инициативу принятия парламентского запроса Государственной Думы может выразить любой депутат, а также фракция или комитет (комиссия) Государственной Думы. В то же время, более жесткие требования предъявляются для инициирования парламентского запроса от имени Совета Федерации. В соответствии со ст. 81 Регламента Совета Федерации, парламентский запрос может быть инициирован председателем Совета Федерации, его первым заместителем или другими заместителями, комитетом Совета Федерации по вопросам его ведения, двумя сенаторами, представляющими один субъект Федерации или группой сенаторов численностью не менее пяти человек<sup>551</sup>.

Парламентский запросом во втором значении понимается *способ выражения отношения парламента к событиям и решениям, относящимся ко внутренней или внешней политике*<sup>552</sup>. В этом смысле в запросе может содержаться побуждение не просто представить информацию, но также выразить позицию по принимаемому нормативно-правовому акту, решению, стимулирование принятия тонр или иного решения или указание на необходимость разрешения проблем или преодоления имеющихся недостатков. Такие запросы в форме обращения принимаются Государственной Думой. В частности, в Государственной Думе VI созыва такие запросы были направлены Правительству Российской Федерации трижды: в 2012 году касательно предоставления финансовой поддержки на проведение

---

<sup>551</sup> См. подробнее: Кошель А.С. Интерпелляция. Конституционно-правовые особенности регулирования депутатского запроса в Российской Федерации // Материалы Международного молодежного научного форума ЛОМОНОСОВ-2021. [Электронный ресурс] – 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM); 12 см. М.: МАКС Пресс, 2021.

<sup>552</sup> Нисневич Ю.А., Платонов В.М., Слизовский Д.Е. Законодательная деятельность: политико-правовой анализ: учеб. пособие для студентов вузов. М.: Аспект Пресс, 2007. С. 178.

капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов<sup>553</sup>, в 2013 году касательно устранения неправомерного начисления платежей за коммунальные услуги собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах<sup>554</sup>, а также в 2014 году касательно установления в Российской Федерации системы исчисления времени, приближенной к поясным значениям времени в системе всемирного кодирования времени<sup>555</sup>. Причем последнее было имплементировано в законодательстве РФ в том же году<sup>556</sup>, что отражает востребованность и эффективность работы и такой формы работы Государственной Думы.

В любой ситуации по парламентскому запросу и по ответу на него могут проводиться дебаты, а по итогам получения информации на запрос в парламентарных и смешанных республиках может быть поставлен вопрос и о доверии правительству. Федеральный закон «О парламентском контроле» (ст. 8 и п. 3 ч. 1 ст. 15) предоставляет право Государственной Думе при рассмотрении ответа на парламентский запрос поставить вопрос о доверии Правительству РФ, а Совету Федерации – обратиться в Государственную Думу с инициативой рассмотрения вопроса о доверии Правительству.

В то же время считаем, что исключение из правового регулирования современной России такой формы парламентского контроля как депутатский запрос, принимаемого парламентом по инициативе парламентского меньшинства, необоснованно снижает контрольный потенциал современного парламента. В конституционной практике Германии, например, отмечается, что парламентское большинство не может быть заинтересовано в отстаивании интересов Бундестага, если они затронуты правительством, сформированным парламентским большинством, поэтому функции парламентаризма в этой ситуации реализуются

---

<sup>553</sup> Постановление Государственной Думы ФС РФ от 14 декабря 2012 г. № 1429-6ГД // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7448.

<sup>554</sup> Постановление Государственной Думы ФС РФ от 15 февраля 2013 г. № 1738-6ГД // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 753.

<sup>555</sup> Постановление Государственной Думы ФС РФ от 23 апреля 2014 г. № 4230-6ГД // СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 2030.

<sup>556</sup> Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2014 г. № 1001 «О признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 31 августа 2011 г. № 725» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 2 октября 2014 г.

оппозицией, которая выступает от имени Бундестага. Федеральный конституционный суд Германии в этой ситуации отмечает, что такая форма реализации депутатского запроса меньшинством от имени Бундестага не может свидетельствовать о нарушении принципа демократии, поскольку всякий депутат является представителем немецкого народа<sup>557</sup>. Используя этот опыт Германии, считаем, что и в России депутатский запрос должен быть направлен в случае, если он инициирован депутатским объединением (фракцией) или группой депутатов численностью не менее 1/5 от общей численности депутатов Государственной Думы. В свою очередь *сенаторский запрос* может быть также введен как форма парламентского контроля со стороны Совета Федерации. В этой ситуации считаем обоснованным, если будет введена императивная норма о принятии такого запроса при условии его поддержки группой сенаторов Российской Федерации, представляющих не менее чем 1/4 субъектов Российской Федерации, а также группой сенаторов Российской Федерации, представляющих Российскую Федерацию или группой сенаторов Российской Федерации численностью не менее чем 1/5 от общей численности Совета Федерации.

Запрос депутата также является формой парламентского контроля, направляется им самостоятельно или коллективно группой депутатов, не требует особой процедуры принятия (п. 4 ст. 47 Регламента Государственной Думы). В то же время в целях соблюдения депутатской этики с 2020 года эти запросы, в соответствии с п. 5 ст. 47 регламента Государственной Думы, должны быть размещены на официальном сайте Государственной Думы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Целью указанных запросов могут быть обстоятельства политики правительства, события общественной жизни, в связи с чем депутат или сенатор, реализуя контрольную функцию парламента, требует от правительства или правительственных учреждений объяснений с целью правового мониторинга или с целью последующего инициирования иных конституционных

---

<sup>557</sup> Румянцев А.Г. Принцип эффективной оппозиции оказался малоэффективным. Комментарий к решению Федерального конституционного суда Германии от 3 мая 2016 года 2 be 4/14 // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3 (112). С. 116.

полномочий парламента. Считаем, что такая форма взаимодействия парламента и иных органов власти должна быть сохранена только в случае, если депутат выполняет функции члена специальной комиссии по парламентскому расследованию или специальной комиссии, образованной для оценки обстоятельств, послуживших поводом для возбуждения процедуры импичмента.

Структура парламентского (депутатского) запроса и запроса депутата включает в себя следующие элементы: (1) субъект запроса и основания его направления; (2) адресат запроса; (3) предмет запроса (перечень вопросов); (4) формы реализации запроса (выступление на заседании парламента, официальный ответ, рассмотрение с участием представителей парламента на заседании соответствующего органа и т.д.).

Типологически запросы могут быть разделены по вопросам, касающимся: (1) бездействия органов власти; (2) нарушения прав человека; (3) нарушения федерального законодательства; (4) нарушения в сфере подзаконного нормотворчества, препятствующее реализации принятых законов (в том числе в связи с неприятием подзаконных актов); (5) осуществления внутренней политики органами публичной власти; (6) осуществления внешней политики органами публичной власти; (7) представления информации о деятельности органов публичной власти и правительственных организаций; (8) просьбы принять меры, послужившие основанием принятия соответствующего запроса; (9) предложения и рекомендации органам публичной власти и правительственным организациям по разрешению вопросов, послуживших основанием принятия соответствующего запроса<sup>558</sup>.

В этой связи, как отмечает А.В. Безруков, парламентские запросы направлены на проверку, оценку эффективности и целесообразности деятельности органов публичной власти и управления<sup>559</sup>. Следовательно, любой запрос, в том

---

<sup>558</sup> Зубарев А.С. Типы парламентских запросов палат Федерального Собрания Российской Федерации (к вопросу о необходимости интерpellаций) // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 5 (90). С. 68-71.

<sup>559</sup> Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России. М.: Юстицинформ, 2015. С. 171-184.

числе и частный запрос депутата или сенатора (группы депутатов, сенаторов) должен отвечать в том числе по форме его реализации и содержанию. Указанные выше требования должны быть едины для всех типов запросов в отечественном законодательстве. С учетом ответственности, установленной УК РФ (ст. 287) и КоАП РФ (ст. 17.1), за воспрепятствование законной деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации, отсутствие таких требований к форме запросов дает основания для привлечения должностных лиц к ответственности за неполное (частичное) выполнение просьбы или отказ в ее выполнении, выраженной даже в обычном письме (обращении) депутата (сенатора), а также органов парламента.

Стоит отличать запрос депутата от обращения депутата. Второе чаще всего связано не с реализацией контрольной функции парламента, а с работой с обращениями граждан или в связи с выполнением депутатом Государственной Думы или сенатором Российской Федерации иных форм взаимодействия с избирателями, в том числе по представлению интересов избирателей. В этой связи считаем необходимым отметить, что отождествление запроса депутата и обращения депутата, приведенное в работе А.В. Чепуса<sup>560</sup> крайне неверно по следующим основаниям. С точки зрения этимологии слово *запрос* в русском языке понимается в двух значениях: (1) *требование официального разъяснения от правительства или правительственных учреждений по какому-нибудь вопросу, делу*; (2) *официальное обращение с требованием, просьбой представить сведения*<sup>561</sup>. В то же время этимология слова *обращение* в русском языке представляется как *призыв, речь, просьба, обращенные к кому-либо*<sup>562</sup>. Отсутствие в правовом регулировании четкого разграничения по форме запроса депутата (сенатора) и обращения депутата (сенатора) может стимулировать необоснованные

---

<sup>560</sup> Чепус А.В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти в России и странах Европы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 211.

<sup>561</sup> Толковый словарь современного русского языка / Д.Н. Ушаков. М.: Аделант, 2013. С. 161.

<sup>562</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений/ Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова.- 4-е изд., дополненное.- М.: Азбуковник, 1999. (электронная версия) [URL: ozhegov-online.ru/slovar-ozhegova/obrashhenie/19137](https://online.ru/slovar-ozhegova/obrashhenie/19137) (дата обращения: 04.01.2021).

претензии к депутату (сенатору) этического свойства, в том числе и с таким обращениями, которые в 2019 году были направлены сенатором Л.Б. Нарусовой в Верховный Суд РФ по вопросу судебных решений в отношении компаний, связанных с ее дочерью К.А. Собчак<sup>563</sup>, а также обращения, направленного депутатом Государственной Думы С.А. Сопчуком в Генеральную прокуратуру РФ по вопросу ареста счетов компании «Востокцемент» в связи с исполнением решения суда<sup>564</sup>. Указанные обращения воспринимались в обществе как запросы депутатов, как вмешательство в правоохранительную деятельность и тем самым вызвали общественное возмущение, в свою очередь сами сенатор и депутат поясняли тем, что они лишь обратились в указанные органы с просьбой разобраться в ситуации, изложенной в обращении к сенатору, депутату гражданами (организациями), что не соотносится с реализацией контрольной функции парламента, а связано с реализацией сенатором и депутатом представительной функции, в том числе связанной с работой с обращениями граждан. В то же время четкое разграничение обращений депутатов (сенаторов) и депутатских запросов в том числе по форме и способу принятия позволило бы в дальнейшем разграничить контрольную функцию парламента в форме запроса депутата (сенатора) и представительную функцию парламента в форме работы с обращениями граждан и организаций, и, скорее всего, позволило бы в будущем сгладить возможные конфликты. Это в особенности актуально в связи с тем, что депутат Государственной Думы и сенатор Российской Федерации вправе направлять обращения органам власти и должностным лицам в связи с выявленными нарушениями прав граждан в соответствии с пп. «з» п. 1 ст. 7 ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

---

<sup>563</sup> <https://www.rbc.ru/politics/27/04/2020/5ea6e2ec9a79479d802d4d6f>

<sup>564</sup> <http://primorye24.ru/news/post/115504-mosgorsud-otmenil-arest-schetov-gruppy-kompaniy-vostokcement>



## **§6. Процедуры рассмотрения вопросов, связанных с выражением доверия Правительству**

К процедурам, связанными с выражением доверия Правительству, в Конституции РФ относятся процедура выражения Государственной Думой вотума недоверия Правительству РФ (ч. 3 ст. 117) и процедура запроса Правительства РФ о вотуме доверия перед Государственной Думой (ч. 4 ст. 117). Указанные процедуры реализуют контрольные полномочия парламента в отношении правительства, причем эти полномочия могут быть реализованы в связи с наличием политических разногласий между Государственной Думой и Правительством РФ либо в порядке правового мониторинга Государственной Думы. В России процедура вотума недоверия не влечет сама по себе отставки Правительства РФ. Так, в соответствии с ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ, Президент РФ является органом, принимающим решение об отставке Правительства РФ в случае выражения Государственной Думой вотума недоверия либо в случае отказа Государственной Думой в выражении вотума доверия. Вместе с тем рядом исследователей отмечается, что контроль парламента за соблюдением законов не свойственен парламенту в доктрине разделения властей, так как напрямую посягает на самостоятельность органов исполнительной власти, конституционными полномочиями которых является принятие нормативных и индивидуальных (распорядительных) правовых актов в целях исполнения законов и контроль за исполнением Конституции, законов и нормативных правовых актов органов исполнительной власти<sup>565</sup>. Одновременно с этим не может быть посягательством на дискреционные полномочия исполнительной власти правовой мониторинг за актами делегированного законодательства, как это, например, закреплено в законодательстве Канады<sup>566</sup>.

---

<sup>565</sup> Овсепян Ж.И. Становление парламента в России. Ростов-на-Дону. 2000. С. 103–104.

<sup>566</sup> Коданева С.И. Новые контрольные полномочия парламента: мониторинг реализации законодательства // Современное конституционное право. Сб. науч. тр. Сер. «Правоведение». М., 2010. С. 113–120.

Предварительные стадии обеих процедур суть общие для всех контрольных полномочий парламента, которые осуществляются депутатами Государственной Думы, фракциями, депутатскими объединениями, комитетами и комиссиями на постоянной основе. К этим предварительным стадиям относится сбор, обработка, оценка и проверка информации о деятельности правительства и должностных лиц, включая вопросы принятия (непринятия) правительством подзаконных правовых актов, с целью оказания влияния на проведение политики правительства и должностных лиц органов управления под угрозой применения санкций или путем принятия решений, имеющих обязывающий характер, а также выражение политической позиции парламента, отражающей одобрение или критику деятельности правительства<sup>567</sup>. Объектом парламентского контроля для процедур, связанных с доверием правительству, является деятельность самого правительства, членов правительства, а также министерств и ведомств, подчиненных правительству.

Различают *конструктивный* и *деструктивный* парламентский контроль. Первый является спецификой парламентарной формы правления например, в Бельгии, Германии, Италии, Испании, Польше, Португалии, где потребность в нем обусловлена конституционным полномочием самого парламента на формирование правительства. По мнению А. Сиарофф, формирование парламентом правительства, равно как и прекращение полномочий правительства по решению парламента, без политической ответственности последнего – суть незавершенной модели парламентаризма<sup>568</sup>. Так, в соответствии со ст. 67 Основного закона ФРГ, правительство уходит в отставку в связи с выражением Бундестагом недоверия Федеральному канцлеру путем выборов нового Федерального канцлера. В то же время, в соответствии со ст. 63 Основного закона ФРГ, Федеральный канцлер избирается Бундестагом по предложению Федерального президента, а если

---

<sup>567</sup> Steffani W. Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle // Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch herausgegeben von Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh. Berlin – New York: de Gruyter. 1989. P. 1325–1368.

<sup>568</sup> Siaroff A. Varieties of parliamentarism in the Advanced Industrial Democracies || International political Science Review. 2003. Vol. 24. №4. P.445–459.

кандидатура Федерального канцлера, предложенная Федеральным президентом, не найдет поддержки большинства в Бундестаге, то Бундестаг самостоятельно избирает большинством голосов Федерального канцлера. Деструктивный вотум недоверия означает, что парламент может побудить президента отправить правительство в отставку, однако в этой ситуации, означающей наличие политического кризиса в стране, президент принимает решение либо об отправлении правительства в отставку, либо о роспуске парламента. Такая форма закреплена в смешанных республиках, к числу которых нашу страну относит и российская Конституция. Наряду с этим, выделяется и такая особая форма процедуры, связанной с выражением доверия правительству, как выражение парламентом резолюции порицания. Такая форма предусмотрена в ст. 49 Конституции Франции. Отличие вотума недоверия и резолюции порицания заключается в том, что последняя является побуждением самого правительства подать в отставку, тогда как вотум недоверия является обращением парламента к президенту с просьбой отправить в отставку правительство или его главу. Конструкция французской резолюции порицания является действенной в силу того, что, в соответствии со ст. 50 Конституции Франции, в случае выражения правительству резолюции порицания Премьер-министр должен вручить Президенту Республики заявление об отставке Правительства. Аналогичная процедура предусмотрена и в ст. 132 Конституции Перу, где Национальное Собрание может вынести правительству резолюцию порицания.

Вместе с тем при анализе зарубежного законодательства, стоит обратиться и к опыту Франции. Так, в соответствии с главой VIII Раздела III Регламента, Национальное Собрание обсуждает вопрос о доверии Правительству по его программе или декларации об общей политике. В конституциях Австрии, Италии и Японии установлено, что вопрос об ответственности правительства должен быть четко сформулирован с указанием причин рассмотрения данного вопроса<sup>569</sup>. Россия также восприняла этот опыт в 2013 г. Согласно принятому в 2013 г.

---

<sup>569</sup> Парламентаризм: обеспечение законодательных (представительных) органов власти. / Бакушев В.В., Лихачев В.Н., авторский коллектив. М.: Реал Принт, 2015. С. 195.

Федеральному закону «О парламентском контроле» (п. 3 ст. 5 и п.3 ч. 1 ст. 15), по итогам заслушивания ежегодного отчета Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе после получения ответов на вопросы, поставленных Государственной Думой Правительству, она вправе рассмотреть вопрос о доверии последнему. Аналогичным образом, в соответствии с ч. 4 ст. 203 БК РФ, Государственная Дума ставит вопрос о доверии Правительству РФ в случае повторного отклонения в первом чтении проекта федерального бюджета. При этом в любом случае должна соблюдаться процедура, предусмотренная главой 18 Регламента Государственной Думы, т.е. с инициативой выражения вотума недоверия могут выступить группа депутатов, включающая не менее 1/5 общей численности депутатов Государственной Думы. То есть в данной ситуации вопрос идет об оценке политики, реализуемой Правительством РФ, как это предусмотрено законодательством Франции, Австрии, Италии и Японии.

В ряде стран существует и рассмотрение вопроса о доверии политике правительства *ex ante*. Так, в соответствии со ст. 94 Конституции Италии, Правительство не позднее 10 дней после его формирования должно поставить перед парламентом вопрос о доверии. В сущности, Россия *de facto* восприняла эту концепцию в 2020 году, когда была введена практика утверждения Председателя Правительства РФ, его заместителей и министров, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ. В этой связи считаем целесообразным введенный запрет на выражение вотума недоверия в течение года с момента назначения Председателя Правительства РФ в установленном порядке (ч. 6 ст. 117 Конституции РФ в ред. поправки 2020 г.). Это влияет на стабильность политической системы, что подтверждает и опыт правового регулирования зарубежных стран. Так, в соответствии с п. 2 ст. 84 Конституции Греции, и аналогично, в соответствии со ст. 111 Регламента Народного собрания Болгарии<sup>570</sup>,

---

<sup>570</sup> Правилник за организацията и дейността на Народното събрание // ДВ, бр. 35 от 2.5.2017 г. [Electronic resource] URL: [www.parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations](http://www.parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations) (дата обращения: 07.01.2021).

новое предложение о вотуме недоверия может быть вынесено только по истечении 6 месяцев с момента, когда подобное предложение было отвергнуто парламентом.

В большинстве стран мира вотум недоверия объявляется всему правительству или премьер-министру, что *de jure* влечет также и отставку всего правительства. Наряду с *коллективным вотумом недоверия* выделяется также и *индивидуальный вотум недоверия*. Государственная Дума I созыва 21 июня 1995 г. рассмотрела и приняла проект Федерального конституционного закона о поправке к Конституции РФ, наделяющий Государственную Думу правом квалифицированным большинством голосов принимать решение о недоверии отдельным министрам. Повторное выражение недоверия министру, которому Государственная Дума ранее выразила недоверие, должно повлечь за собой прекращение его полномочий, и обязывает Президента РФ отправить такого министра в отставку, однако данный проект ФКЗ был отклонен Советом Федерации<sup>571</sup>. Подобное правовое регулирование индивидуальной ответственности министров позднее было принято в Польше, где рассмотрение Сеймом вопроса о коллективной ответственности Совета Министров возможно по инициативе 46 депутатов Сейма, а индивидуальная – только по инициативе 69 депутатов Сейма (ч. 1 ст. 159 Конституции Польши 1997 г.). Вместе с тем Государственная Дума принимала в этот период и позже постановления о выражения недоверия отдельным министрам в форме обращения к Президенту РФ с просьбой об отправке в отставку отдельных министров: П.С. Грачева (23 июня 1995)<sup>572</sup>, Н.Д. Егорова (23 июня 1995)<sup>573</sup> и В.Ф. Ерина (10 марта и 23 июня 1995)<sup>574</sup>. Данные постановления носили исключительно политический характер и не

---

<sup>571</sup> Поправки в Конституцию РФ: первые неудачные попытки / Российское агентство правовой и судебной информации. 07.02.2019. URL: [rapsinews.ru/legislation\\_publication/20190207/294696263.html](https://rapsinews.ru/legislation_publication/20190207/294696263.html) (дата обращения: 06.01.2021).

<sup>572</sup> Постановление ГД ФС РФ от 23.06.1995 № 912-1 ГД «О Министре обороны Российской Федерации Грачеве П.С.» // СЗ РФ, 03.07.1995, № 27, Ст. 2528.

<sup>573</sup> Постановление ГД ФС РФ от 23.06.1995 № 913-1 ГД «О заместителе Председателя Правительства Российской Федерации Егорове Н.Д.» // СЗ РФ, 03.07.1995, № 27, Ст. 2529.

<sup>574</sup> Постановление ГД ФС РФ от 10.03.1995 № 569-1 ГД «О Министре внутренних дел Российской Федерации В.Ф. Ерине» // СЗ РФ, 13.03.1995, № 11, ст. 962; Постановление ГД ФС РФ от 23.06.1995 № 911-1 ГД «О Министре внутренних дел Российской Федерации Ерине В.Ф.» // СЗ РФ, 03.07.1995, № 27, Ст. 2527.

повлекли никаких юридических последствий несмотря на то, что в связи с предложениями Государственной Думы, Н.Д. Егоров и В.Ф. Ерин обратились к Президенту РФ с просьбами об отставке, с которыми Президент РФ согласился<sup>575</sup>. Вместе с тем в ряде государств индивидуальные вотумы недоверия министрам существуют, что характерно в первую очередь для скандинавских государств. Это предусмотрено, соответственно, §5 главы 6 «Формы правления» Швеции, разд. 15(1) ч. III Конституции Дании, а также ст. 15 Конституции Норвегии. В Великобритании также применяется индивидуальная ответственность министров перед Палатой Общин<sup>576</sup>. С 2013 г. в результате принятия Федерального закона «О парламентском контроле» (п.5 ч.1 ст. 15) у обеих палат Федерального Собрания РФ *de jure* появилось полномочие в результате мероприятий по парламентскому контролю (в том числе, но не ограничиваясь, по итогам «правительственного часа») обратиться к лицам, имеющим, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, право принимать решения об освобождении от должности лиц, деятельность которых носила неудовлетворительный характер, либо право вносить представления об отстранении указанных лиц от должности. Вместе с тем данное полномочие можно отнести скорее к информирующим, поскольку полномочные органы могут к нему и не прислушиваться.

Действующая Конституция РФ (ст. 117) предусматривает лишь коллективную ответственность Правительства РФ: Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ большинством голосов либо отказать в доверии Правительству РФ по запросу Председателя Правительства РФ, при этом Президент РФ вправе принять решение об отставке Правительства РФ либо о роспуске Государственной Думы и о назначении новых выборов. В случае, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие

---

<sup>575</sup> Указ Президента Российской Федерации от 30.06.1995 г. № 657 «О Ерине В.Ф.» // URL: [pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102036284](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102036284) (дата обращения: 06.01.2021); Указ Президента Российской Федерации от 30.06.1995 г. № 656 «О Егорове Н.Д.» URL: [pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102036282](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102036282) (дата обращения: 06.01.2021).

<sup>576</sup> Удод А.Д. Зарубежный опыт парламентского контроля // Вестник научных конференций. 2017. № 3-2 (19). С. 115.

Правительству РФ или откажет в доверии Правительству РФ по запросу Председателя Правительства РФ, Президент РФ будет обязан принять решение об отставке Правительства либо о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. В соответствии с п. 2 ст. 149 Регламента Государственной Думы, вопрос о выражении недоверия Правительству РФ может быть инициирован группой депутатов численностью не менее 1/5 от общего числа депутатов Государственной Думы. При этом п.4 ст. 149 установлен срок для рассмотрения данного вопроса – на ближайшем заседании по истечении 7 дней со дня внесения соответствующего предложения. В соответствии с п. 1 ст. 153 Регламента Государственной Думы, предложение Председателя Правительства РФ о рассмотрении Государственной Думой вопроса о доверии Правительству РФ также подлежит рассмотрению во внеочередном порядке. Однако Совет Государственной Думы вправе сам определить срок, необходимый для оценки обстоятельств, послуживших причиной такого запроса. В случае, если одновременно в Государственную Думу вносятся предложения депутатов о выражении недоверия Правительству РФ и предложение Председателя Правительства РФ о доверии Правительству РФ, в соответствии с п. 2 ст. 153 Регламента Государственной Думы, рассматривается предложение депутатов. Если оно находит поддержку у большинства депутатов Государственной Думы, о чем принимается соответствующее постановление, то предложение Председателя Правительства РФ о рассмотрении доверия Правительству может быть рассмотрено только по истечении трехмесячного срока при условии, что вотум недоверия, принятый Государственной Думой, не нашел поддержки у Президента РФ.

Считаем, что существующий институт вотума недоверия правительству в России нуждается в точечном конституционном совершенствовании. Целесообразно воспринять в этом вопросе опыт Франции, которая близка к России по своей конституционно-правовой модели. Так, во Франции премьер-министр, получивший уже единожды резолюцию порицания (аналог вотума недоверия), обязан немедленно вручить президенту республики заявление об отставке. Для России данный инструмент в таком виде тем более имеет право на жизнь в

условиях, когда баланс в вопросе необоснованного давления на правительство со стороны парламента нивелирован конституционной поправкой 2020 года, предусматрившей запрет на выражение вотума недоверия правительству в течение года с момента назначения председателя Правительства. Тем более, что при действующей конституционной модели продолжение взаимной работы правительства, которому выражен вотум недоверия, если Президент РФ его не одобрил, и Государственной Думы, выразившей такой вотум, сродни политическому кризису. Тем более, что статистически большинство законопроектов исходит именно от Правительства РФ<sup>577</sup>.

Численность депутатов, необходимая для инициирования и принятия решения о вотуме недоверия правительству в разных странах практически идентична, и в этой связи правовое регулирование, предусмотренное ст. 149 Регламента Государственной Думы, в целом соответствует мировому опыту. Так, во Франции она составляет 1/10 от общего числа депутатов Национального Собрания (ст. 153.1 Регламента Национального Собрания Франции), в Швеции – 1/10 от числа депутатов Риксдага<sup>578</sup>, в Польше – 10% от общей численности Сейма (ст. 158 Конституции Польши), и в Дании – 1/10 от общей численности депутатов Фолькетинга (ст. 42 Регламента Фолькетинга). В большинстве стран решение о доверии правительству принимается большинством голосов, что, собственно, упрощает процедуру принятия такого решения. В то же время в литературе встречаются предложения о необходимости корректировки такой численности до уровня квалифицированного большинства<sup>579</sup>. Вместе с тем считаем, что увеличение численности голосов депутатов, необходимых для принятия решения о выражении недоверия правительству, не может считаться обоснованным, так как и простого большинства депутатов достаточно для констатации наличия политического кризиса в стране в силу непримиримых разногласий в политике

---

<sup>577</sup> Малаев М., Шкуренко О. Сравнительный парламентаризм // Коммерсант. 22.12.2017, URL: [kommersant.ru/doc/3502058](http://kommersant.ru/doc/3502058) (дата обращения: 06.01.2021).

<sup>578</sup> Моргунова М.А. Государственное право Швеции. М.: Норма, 2009. С. 218.

<sup>579</sup> Лакербая Э.Л. Контрольные полномочия народного собрания – парламента республики Абхазия // Международный журнал конституционного и государственного права. 2019. №1. С. 72.



парламента и правительства, тем более что окончательное решение по данному вопросу относится к компетенции президента. Кроме того, в качестве противовеса в смешанных республиках возможен роспуск парламента президентом (как в России), а в парламентских – по требованию или решению правительства парламент в такой ситуации также может быть распущен.

Постановка самим правительством вопроса о доверии является формой политического давления правительства на рассмотрение вопросов парламентом. Так, в соответствии с ч. 7 ст. 61 Конституции Республики Казахстан, в случае непринятия парламентом внесенного правительством законопроекта Премьер-министр вправе поставить перед парламентом вопрос о доверии Правительству, и если предложение о недоверии не наберет достаточного количества голосов, то закон считается принятым без голосования<sup>580</sup>. Использование правительством института вотума доверия при рассмотрении правительственных законопроектов фактически ослабляет дискреционные полномочия парламента, поскольку отказ в доверии правительству может повлечь в данной ситуации и роспуск самого парламента<sup>581</sup>, что в большинстве ситуаций означает, что такое полномочие является фактором давления правительства на парламент при рассмотрении законов.

Вотум недоверия и вотум доверия являются сами по себе самостоятельными правовыми институтами, различными по субъектам, имеющим право выдвигать инициативу об их принятии. Как отметил Конституционный суд Болгарии, «в контексте конституционно установленной парламентской формы правления вотум недоверия является средством осуществления парламентского контроля и обеспечения политической подотчетности в руках оппозиции, парламентского меньшинства или даже только его части (по крайней мере, одной пятой депутатов). В современном парламентаризме политическая ответственность правительства не

---

<sup>580</sup> Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 3. С. 98-106.

<sup>581</sup> Тлембаева Ж.У. Зарубежный опыт организации парламентского контроля и вопросы совершенствования его правовых механизмов в Казахстане // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2016. Т. 16. Вып. 4. С. 97.

ограничивается возможностью прекращения его полномочий в случае утраты политической поддержки большинством депутатов законодательного органа. Этот конституционный институт – не только инструмент для проверки доверия парламента к правительству и его возможного свержения. Просьба о вотуме недоверия, представленная оппозицией, также дает возможность поднять важные вопросы в правительстве и политике правящего большинства парламентским путем. Этот акт оппозиционного меньшинства направлен на формирование определенных общественных настроений и политических оценок путем обсуждения обстоятельств, социальных процессов, политических действий и управленческих решений правительства. В этом смысле это устойчивая парламентская практика, когда оппозиция выражает вотум недоверия, даже когда Совет министров пользуется поддержкой стабильного большинства. Несмотря на предварительную ясность о том, что трудно достичь конечного результата реализации политической ответственности – прекращения полномочий Совета Министров, прения по вотуму недоверия всегда служат средством реализации так называемого права оппозиции, которым обладают политические меньшинства в демократических странах. Они также являются важным инструментом парламентского контроля <...> Вотум доверия был введен конституционным законодателем как инструмент, использованный в интересах правительства, который направлен на укрепление и подтверждение доверия парламента к его политике в ситуации колебаний правящего большинства, социальной напряженности или реструктуризации политического пространства. Отклонение от изначально заявленной политической программы и приоритетов управления, а также при наличии других обстоятельств, которые требуют разделения политической ответственности за важные решения и недвусмысленного заявления парламента о их поддержке»<sup>582</sup>. Наличие возможных негативных последствий для Государственной Думы в виде ее роспуска в случае выражения вотума недоверия

---

<sup>582</sup> Конституционен Съд Решение № 6, 16 май 2011 г. по конституционно дело № 3. 2011 г. // URL: [dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp;jsessionid=87E4D53DBA223E407B99172414E01D24?idMat=50379](http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp;jsessionid=87E4D53DBA223E407B99172414E01D24?idMat=50379) (дата обращения: 07.01.2021).

и отказа в доверии Правительству РФ юридически уравнивают в системе сдержек и противовесов полномочия Государственной Думы по выражению такого вотума. Вместе с тем на деле они превращают его в своего рода фикцию: парламенту не выгодна ситуация неопределенности в случае выражения вотума недоверия или отказа в доверии, за исключением случая глубокого политического кризиса<sup>583</sup>. Деятельность высшего органа исполнительной власти не может ставиться под постоянную угрозу применения к нему политической ответственности, в связи с чем наличие широкого перечня барьеров на пути к реализации парламентом крайней формы парламентского контроля – выражения вотума недоверия – и должно соотноситься с наличием сдержек и противовесов, а также ограничений в применении таких норм. Так, например, в соответствии со ст. 153.1 Регламента Национального Собрания Франции, один и тот же депутат не может подписать несколько резолюций порицания.

Одной из ранее описанных проблем институтов вотума недоверия и вотума доверия в смешанных республиках, к которым относится и Россия, также является отсутствие правового регулирования, при котором глава государства, рассматривая принятый вотум недоверия либо принятый отказ в доверии правительству, был бы вправе отправить в отставку правительство и распустить парламент (соответствующую его палату) и назначить новые выборы<sup>584</sup>. В условиях, когда, в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г., Государственная Дума наделена полномочием утверждать большинство членов Правительства РФ, включая его председателя, действительно вопрос об ответственности парламентского большинства в ситуации политического кризиса, выраженного возникновением стойких разногласий между парламентом и правительством, может иметь место. Ведь в ситуации, когда при выражении вотума

---

<sup>583</sup> Козлов А.И. Институт парламентского контроля в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы: сравнительно-правовой анализ // Современное право: научно-практический журнал. 2011. № 4. С. 26-29; Дмитриев Ю.А. Об ответственности высших федеральных органов государственной власти России // Право и жизнь. 2013. № 5.

<sup>584</sup> Пляхимович И.И. Некоторые аспекты конституционных процедур выражения вотума недоверия правительству и отказа ему в доверии // Проблемы управления. 2009. № 2 (31). С. 246-247.

недоверия или отказа в доверии правительству, когда президент принимает решение о роспуске Государственной Думы не уравновешен наличием правового демократического механизма сложения Правительством полномочий перед вновь избранным в результате демократических выборов парламентом. В соответствии со ст. 3 Конституции РФ, единственным источником власти в России является ее многонациональный народ. В ситуации, когда выражен вотум недоверия или отказ в доверии правительству, и президент распустил Государственную Думу, назначив новые выборы, народ определяет новый состав парламента. В этой связи возникает вопрос: *как окончательно разрешается возникший политический кризис во взаимоотношениях парламента и правительства в соответствии с Конституцией РФ в случае, когда полномочия парламентариев подтверждены на внеочередных выборах?* На этот вопрос действующая Конституция РФ пока не дает ответа. С учетом демократической ценности выборов представляется, что в этой ситуации Конституция РФ нуждается в одной из двух точечных корректировок. Первая корректировка может предполагать следующее: при сохранении текущей модели вотума недоверия и отказа в доверии Правительству, необходимо дополнить ст. 116 Конституции РФ положением, что Правительство РФ слагает полномочия как перед вновь избранным Президентом РФ, как это урегулировано сейчас, так и перед новым созывом Государственной Думы в день начала его работы. Вторая же корректировка может предполагать следующее: дополнить ст. 117 Конституции РФ правомочием Президента РФ при принятии решения о роспуске Государственной Думы одновременной отставкой Правительства РФ, которое, в соответствии с ч. 5 ст. 117 Конституции, все равно продолжит свою работу до формирования нового состава Правительства РФ в установленном порядке. Это в полной мере соотносится с идеей Томаса Гоббса *об уравновешивании парламента сильной властью главы государства*<sup>585</sup>, но вместе с тем создает предпосылки для существования истинно правового государства, где правительство подчинено не только формальному закону, но и закону

---

<sup>585</sup> Гоббс Т. Бегемот, или Долгий парламент // Гоббс Т. Избранные произведения. В 2 т. М.: Мысль, 1964. Т.2. С. 704.

естественному, где парламент, олицетворяя народ, является сувереном, а значит его решения не могут ставиться под сомнение никем, даже главой государства<sup>586</sup>. Аналогичного мнения придерживался и А.И. Лукьянов, указывающий, что *парламент имеет право принимать постановления в силу его представительного характера по любым вопросам, и никто не может с ними не считаться*<sup>587</sup>.

Еще одной правовой проблемой вотума недоверия Правительству РФ в связи с принятием Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. является отсутствие конструктивного вотума недоверия в связи с новым полномочием парламента по утверждению кандидатуры Председателя Правительства РФ и большинства членов Правительства. Подобные идеи высказывались задолго до принятия соответствующей поправки к Конституции РФ<sup>588</sup>. Считаем, что такое предложение в силу утверждения нового полномочия Государственной Думы обосновано, и что оно усиливает ответственность Государственной Думы при реализации ею такой крайней формы парламентского контроля как выражение вотума недоверия.

Институт вотума недоверия нуждается и в еще одной точечной корректировке. С учетом того, что, в соответствии с поправкой к Конституции РФ, Государственная Дума наделена полномочиями утверждать представленную Президентом кандидатуру Председателя Правительства, а по предложению последнего – утверждать кандидатуры заместителей председателя Правительства и членов Правительства – федеральных министров, предлагается исключить в формулировках частей 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ безусловную возможность роспуска Государственной Думы. Вместе с тем, с целью обеспечения баланса между законодательной и исполнительной властью, предотвращения излишнего

---

<sup>586</sup> Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Правовая мысль: Антология / Автор-сост. В.П. Макаров. М.: Академический проект, 2003. С. 189.

<sup>587</sup> Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. М., Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 154.

<sup>588</sup> Щуковский А.В. Вотум недоверия как форма парламентского контроля за деятельностью Правительства в Российской Федерации // Современные тенденции развития права в условиях глобализации: сравнительно-правовой аспект. Материалы III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов. 2018. С. 220.

давления со стороны Парламента на Правительство предлагается сохранить запрет на выражение недоверия (отказа в доверии) Правительству Российской Федерации в течение года, с момента назначения Председателя Правительства Российской Федерации. Такая формулировка позволит не только создать реальный механизм противовеса Правительству со стороны Парламента в системе сдержек и противовесов, обеспечит реальную работоспособность норм, установленных частями 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ, но и исключит чрезмерное вмешательство Парламента в работу Правительства.

### **§7. Процедуры принятия нормативных постановлений палат Федерального Собрания Российской Федерации**

В число процедур, связанных с принятием нормативных постановлений палат Федерального Собрания Российской Федерации относятся два типа конституционных полномочий палат парламента. Первый заключается в принятии каждой из палат Федерального Собрания РФ регламента, регулирующего деятельность Государственной Думы и, соответственно, Совета Федерации (что подробно разбиралось в Главе I настоящей работы). Второй относится к реализации парламентом особых процедур, связанных с реализацией им представительных функций, к которым относится процедура объявления Государственной Думой амнистии, процедуры дачи Советом Федерации согласия Президенту РФ на объявление военного или чрезвычайного положения или на использование Вооруженных сил РФ за рубежом.

Уникальным полномочием, реализуемым Государственной Думой, является процедура объявления амнистии. Право амнистии проистекает из представительной природы парламента. В соответствии с п. «ж» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ Государственной Думе предоставляется право объявления амнистии. Содержание амнистии, соответственно, раскрывается уже в ст. 84 УК РФ. Данный уголовный закон понимает под актом амнистии *объявление Государственной Думой освобождения от уголовной ответственности лиц,*

*совершивших преступления, а в отношении лиц, отбывающих наказание – освобождение от наказания, смягчение наказания либо освобождение от дополнительного наказания.* В силу уголовного закона амнистия может быть объявлена в отношении индивидуально неопределенного круга лиц. В соответствии со ст. 181 Регламента Государственной Думы правомочие Государственной Думы по объявлению амнистии реализуется путем принятия постановлений об объявлении амнистии и о порядке применения амнистии. Первый регулирует изменения в правовом статусе индивидуально неопределенной группы лиц, совершивших преступления, а второй – содержит указания для широкого круга правоохранительных органов о сроках и порядке принятия правоприменительных решений в отношении лиц, которым объявлена амнистия. Для актов об амнистии, в соответствии со ст. 182 Регламента Государственной Думы, установлен общий порядок принятия постановлений, то есть, в соответствии со ст. 84 Регламента Государственной Думы, постановления принимаются большинством голосов, а, в соответствии с п.1 ст. 182 Регламента Государственной Думы, с инициативой амнистии может выступить широкий перечень лиц, установленный ч. 1 ст. 104 Конституции РФ.

В вопросе объявления амнистии Государственная Дума обладает широкой дискрецией, но не абсолютной. Так, Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 5 июля 2001 г. № 11-П отметил, что поскольку отношения, регулируемые актом об амнистии являются проявлением милости в отношениях между государством, на которое возложена функция уголовного преследования за совершенные преступления, и гражданами, совершившими преступления, то амнистия не может распространяться на отношения, возникшие после принятия соответствующего постановления<sup>589</sup>.

---

<sup>589</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ, 2001. № 29. Ст. 3059.

Мировая практика парламентаризма разделяет акты амнистии на два типа: первым достигается всеобщее согласие в силу изменения политической ситуации, вторым проявляется милость в связи с наступлением каких-либо значимых событий. Государственная Дума не стала исключением, и четырежды применяла полномочие по объявлению амнистии в отношении граждан, нарушивших уголовный закон по политическим соображениям, то есть в формулировке нормы данных постановлений указаны не конкретные составы или категории преступлений, а события, в результате которых люди преступили уголовный закон, в частности:

- события 19-21 августа 1991 г. (ГКЧП);
- события 21 сентября – 4 октября 1993 г. в г. Москве, связанные с изданием Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и противодействием его реализации независимо от квалификации действий по статьям Уголовного кодекса РСФСР<sup>590</sup>,
- события периода вооруженного конфликта на территории Республики Дагестан в январе 1996 г.<sup>591</sup>, ставшие частью конфликта и проведения контртеррористических операций в пределах границ бывшей Чечено-Ингушской АССР<sup>592</sup>,
- событие принятия Конституции Чеченской Республики<sup>593</sup>.

---

<sup>590</sup> Постановление ГД ФС РФ от 23.02.1994 № 65-1 ГД «Об объявлении политической и экономической амнистии» // Российская газета, № 39, 26.02.1994.

<sup>591</sup> Постановление ГД ФС РФ от 09.02.1996 № 60-П ГД «Об объявлении амнистии в отношении лиц, участвовавших в противоправных действиях, связанных с вооруженным конфликтом на территории Республики Дагестан в январе 1996 года» // СЗ РФ, 19.02.1996, № 8, Ст. 722.

<sup>592</sup> Постановление ГД ФС РФ от 12.03.1997 № 1199-П ГД «Об объявлении амнистии в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния в связи с вооруженным конфликтом в Чеченской Республике» // Российская газета, № 52, 15.03.1997.

<sup>593</sup> Постановление ГД ФС РФ от 06.06.2003 № 4125-III ГД «Об объявлении амнистии в связи с принятием Конституции Чеченской Республики» // Российская газета, № 110, 07.06.2003.



Наряду с этим в 2001 году амнистия была объявлена несовершеннолетним и женщинам<sup>594</sup>, а в 2013 году Государственная Дума объявила амнистию по целому ряду экономических преступлений, включая неуплату налогов и сборов, а также преступлений, связанных с нарушением авторских и изобретательских прав<sup>595</sup>, что также можно считать актом политического примирения в целях улучшения политического и делового климата после долгих лет беззакония в этой сфере 1990-х годов. При проведении первой из упомянутых амнистий были указаны категории граждан, в отношении которых она применялась (несовершеннолетние, а также совершеннолетние, но совершившие преступления до достижения 18 лет, и женщины). Отличием последней амнистии от ранее упомянутых является указание конкретных составов преступлений. В остальных случаях амнистии проводились в связи с наступлением значимых событий – принятием Конституции РФ (1994 г.), 20-летием Конституции РФ (2013 г.), юбилеями Победы в Великой Отечественной войне (1995, 2000, 2005, 2010, 2015 гг.). В данных ситуациях они проводились либо по конкретным категориям преступлений, либо – по субъектам преступлений (ветераны, инвалиды, бывшие узники концлагерей, ликвидаторы последствий на ЧАЭС, лица, награжденные государственными наградами и т.д.).

Ко второй категории рассматриваемых нормативных актов палат Федерального Собрания Российской Федерации относятся постановления Совета Федерации об утверждении указов Президента РФ о введении военного положения, чрезвычайного положения на всей территории РФ или на отдельной территории либо о даче согласия Президенту РФ на использование Вооруженных сил РФ за рубежом. Порядок принятия данных постановлений установлен главами 19-21 Регламента Совета Федерации.

Особенностью порядка принятия постановлений Совета Федерации об утверждении Указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного

---

<sup>594</sup> Постановление ГД ФС РФ от 30.11.2001 № 2172-III ГД «Об объявлении амнистии в отношении несовершеннолетних и женщин» // Ведомости Федерального Собрания РФ, 01.12.2001, № 34, Ст. 1852.

<sup>595</sup> Постановление ГД ФС РФ от 02.07.2013 № 2559-6 ГД «Об объявлении амнистии» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.07.2013.

положений является использование коротких сроков рассмотрения указанных вопросов. Так, в частности, в соответствии с п. 1 ст. 150 Регламента Совета Федерации, вопрос об утверждении Указа о введении военного положения должен быть рассмотрен в течение 48 часов с момента обнародования Указа, а вопрос об утверждении Указа о введении чрезвычайного положения, в соответствии с п. 1 ст. 155 Регламента Совета Федерации, – в течение 72 часов. В обоих ситуациях, в соответствии с п. 3 ст. 150 и п. 3 ст. 155 Регламента Совета Федерации, на сенаторов Российской Федерации возлагается обязанность прибыть к месту проведения заседаний Совета Федерации в возможно короткие сроки без специального вызова. В соответствии со ст. 151 и 156 Регламента Совета Федерации рассмотрение данных вопросов начинается с выступления Президента РФ или по его поручению – с выступления Полномочного представителя Президента РФ в Совете Федерации, оглашения заключений профильных комитетов по обороне и безопасности и по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. Обсуждение вопросов проводится, в соответствии с общей процедурой, установленной Регламентом для принятия решений Советом Федерации, с учетом ограничений по сроку рассмотрения данных вопросов, установленных ст. 150 и 155 Регламента Совета Федерации.

В случае, если при голосовании сенаторов Российской Федерации вопрос об утверждении соответствующего Указа Президента РФ не наберет необходимого количества голосов «за», то, в соответствии с п. 2 ст. 152 и п. 2 ст. 157 Регламента Совета Федерации, Указ не утверждается, что оформляется постановлением Совета Федерации и влечет за собой утрату его силы. В истории современной России чрезвычайное положение вводилось лишь единожды, на территории Республики Северная Осетия – Алания в 1994 г.<sup>596</sup>

Наряду с этим к нормативным постановлениям Совета Федерации относится и принятие постановления о даче согласия Президенту РФ об использовании

---

<sup>596</sup> Постановление СФ ФС РФ от 27.04.1994 № 114-1 СФ «Об утверждении Указа Президента Российской Федерации «О введении чрезвычайного положения на части территории Республики Северная Осетия» от 27 апреля 1994 г. № 836» // Ведомости ФС РФ, 1994, № 4, Ст. 190.

Вооруженных сил Российской Федерации за пределами Российской Федерации. Особенности рассмотрения и принятия решения по данному вопросу установлены главой 21 Регламента Совета Федерации. В отличие от вопросов утверждения Указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения, вопрос об использовании Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ не рассматривается в экстренном порядке, в этой связи Регламент не содержит как жестких сроков рассмотрения данного вопроса, так и обязанностей сенаторов незамедлительно прибыть в помещение для проведения заседаний Совета Федерации. Однако данный вопрос, в соответствии с п. 1 ст. 162 Регламента Совета Федерации, должен быть рассмотрен в первоочередном порядке на ближайшем заседании Совета Федерации, а в случае срочности и на внеочередном заседании Совета Федерации в соответствии с п. 2 ст. 162 Регламента Совета Федерации. Особенность порядка рассмотрения данного вопроса закреплена в ст. 161, 162 Регламента Совета Федерации. Так, заседание по данному вопросу, по мнению автора, должно проводиться в закрытом порядке, если палата не примет иного решения, начинаться с выступления Президента РФ или по его поручению Полномочного представителя Президента РФ, оглашения заключений профильных комитетов по обороне и безопасности и по международным делам. Прения и обсуждение данного вопроса Регламентом Совета Федерации не предусмотрены, но и не запрещены. Принятие постановления о согласии Президенту использовать Вооруженные Силы РФ за пределами территории РФ порождает возникновение правомочия Президента РФ использовать Вооруженные Силы РФ за рубежом. Такие постановления принимались трижды (2006, 2009, 2015 гг.).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги проведенному исследованию, находим, что настоящей работой мы смогли отыскать весомые аргументы к признанию парламентских процедур в полной мере юридическими процедурами. Парламентские процедуры отвечают всем пяти, выделенным в теории права признакам: они урегулированы процессуальными нормами права; направлены на реализацию материальной нормы; регулируют деятельность компетентных органов публичного управления и должностных лиц; отражают порядок совершения юридически значимых действий, направленных на достижение юридически значимого результата; и, наконец, формой их реализации является правовой акт. Хотя исполнение парламентских процедур само по себе не обеспечено силой государственного принуждения, в условиях правового государства, которым провозглашена Россия в ст. 1 Конституции РФ, сам закон действует напрямую, а значит любое действие ему одному подчиняется. В этой связи особенно важно закрепить надлежащий уровень гарантий реализации этих норм, к числу которых относится строгий и четко определенный порядок совершения юридически значимых действий, а также права всех участников парламентских процедур.

Хотя однозначного разделения между юридической процедурой и юридическим процессом в теории права не существует, применительно к парламентскому процессу считаем, что он является более широким явлением, объединяющим в себе парламентские процедуры в качестве своих стадий, каждая из которых может завершить парламентский процесс, поскольку правовой акт, принимаемый в качестве финальной стадии каждой парламентской процедуры, составляющей парламентский процесс, может либо завершить его без достижения итоговой цели парламентского процесса, либо открыть возможность для следующей стадии, и лишь финальная парламентская процедура (стадия в парламентском процессе) завершается правовым актом, отражающим основную цель парламентского процесса. К числу парламентских процессов относятся лишь

четыре группы парламентских процедур: законодательный процесс, бюджетный парламентский процесс, процесс парламентского расследования и процесс импичмента (отрешения от должности Президента РФ, лишения неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, досрочного прекращения полномочий судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, кассационных и апелляционных судов).

Важнейшей гарантией функционирования парламента, как коллегиального органа народного представительства, является соблюдение ключевого демократического принципа, заключающегося в учете мнения всех народных представителей. Отсюда заключаем, что необходимо закрепить статус парламентской политической оппозиции и гарантий реализации ее прав, к числу которых, среди прочего, может относиться право определять повестку дня заседания Государственной Думы не реже, чем раз в неделю, по соглашению между фракциями оппозиционных политических фракций в Думе. Сама парламентская оппозиция может быть определена в федеральном конституционном законе «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации» как фракция (депутатское объединение) не имеющее относительного большинства в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, и не входящее в коалицию парламентских фракций (депутатских объединений), составляющих в совокупности относительное большинство от общей численности депутатов Государственной Думы.

Как уже было отмечено, серьезной, если не единственной, гарантией реализации парламентских процедур является их четкая регламентация в нормах права. Однако важен не только сам факт их строгой регламентации, но и способ закрепления в праве. Частая смена порядка принятия решения, что на сегодня легко достигается изменением регламентов палат Федерального Собрания РФ, которые принимаются простым большинством голосов соответствующей палаты, приводит к уменьшению гарантий демократического участия депутатов, составляющих политическое меньшинство. Отсюда выводим, что основные принципы и базовые нормы парламентского права надлежит закрепить в правовом акте более высокой

силы, чем регламент палаты, коим должен стать федеральный конституционный закон «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации», о необходимости принятия которого говорят ученые и парламентарии с первых лет работы современного российского парламента.

Поскольку Конституция РФ (ст.ст. 46-51) и Конвенция по защите прав человека и основных свобод (§1 ст. 6) в их истолковании Конституционным Судом РФ и Европейским Судом по правам человека рассматривают парламент в качестве квазисудебного органа при реализации им юрисдикционных полномочий, к числу которых относятся отрешение Президента РФ от должности, досрочное прекращение полномочий депутата Государственной Думы, сенатора Российской Федерации, судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, кассационных и апелляционных судов, а также лишение неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, депутатов Государственной Думы и сенаторов Российской Федерации. Это влечет за собой необходимость закрепления в процедурно-процессуальных нормах права гарантий лиц, в отношении которых применяются юрисдикционные парламентские процедуры, к числу которых относятся право на справедливое судебное разбирательство, право на участие *ab initio* при рассмотрении вопросов, их касающихся, право на квалифицированную юридическую помощь, то есть на участие в деле защитника со всеми процессуальными правами, предоставленными подозреваемому и обвиняемому, что требует соответствующего закрепления в регламентах палат Федерального Собрания РФ.

В работе проведена классификация парламентских процедур по субъектному составу, по целям правового регулирования, по объекту правового воздействия и по форме правового регулирования. По субъектному составу парламентские процедуры подразделяются на регулирующие деятельность: всего Федерального Собрания РФ; в отдельности Государственной Думы или Совета Федерации; комитетов и комиссий палат парламента; совместной деятельности с Президентом РФ, Правительством РФ, органами судейского сообщества; координации с законодательными (представительными) органами власти субъектов РФ;

взаимодействия с гражданами, организациями и средствами массовой информации. По целям правового регулирования предлагается классифицировать парламентские процедуры в зависимости от того, какую функцию парламента они реализуют: законодательную, представительную или контрольную. По объекту правового воздействия парламентские процедуры направлены на обеспечение независимости палат парламента и их членов; или на принятие общеобязательных норм, включая законодательство; или на формирование органов, назначение лиц, замещающих государственные должности, контроль за их деятельностью и досрочное прекращение их полномочий. А по форме правового регулирования они делятся на юрисдикционные и неюрисдикционные.

Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания РФ являются базовыми единицами, обеспечивающими профессионализм в принятии решений парламентом. Их мнение в подавляющем большинстве случаев является определяющим для соответствующей палаты парламента, при принятии решения по тому или иному вопросу. И поскольку законодательная функция, несмотря на то что является титульной, занимает подавляющее время работы парламента в ущерб представительной и контрольной функциям парламента, возможно сместить второе чтение законопроекта исключительно на комитетский уровень принятия решения, что уже успешно реализуется в целом ряде демократических правовых государств. Естественно, данное положение не может быть всеобъемлющим. В случае его восприятия в отечественной правовой системе, в данном правиле должны быть исключения, касающиеся сохранения прежнего порядка для проектов законов РФ о поправке к Конституции, проектов федеральных конституционных законов и проектов законов, предусматривающих обязательное рассмотрение в Совете Федерации в соответствии со ст. 106 Конституции РФ. Такое решение позволит сократить формализм второго чтения, которое в подавляющем большинстве случаев составляет фактическое голосование по проекту решения, предложенному ответственным профильным комитетом (комиссией) Государственной Думы. При этом необходимо предусмотреть право Правительства РФ и парламентских фракций требовать рассмотрения наиболее

важных, по их мнению, законопроектов всей палатой в рамках второго чтения. Кроме того, это позволит высвободить необходимое для прений и дискуссий по общегосударственным вопросам в рамках пленарных заседаний Государственной Думы для реализации представительной функции парламента, а также исключит распространенную практику рассмотрения законопроектов одномоментно во втором и третьем чтениях или с формальным перерывом в один-два дня.

Поскольку подавляющее число субъектов права законодательной инициативы не обладает специальными знаниями в области права, необходимо предусмотреть такую форму его реализации, как законодательное предложение. Яркий пример такой потребности продемонстрировала В.В. Терешкова при рассмотрении законопроекта о поправке к Конституции РФ в 2020 году. Реализация законодательного предложения должна обеспечиваться правом субъектов законодательной инициативы на обращение в соответствующее подразделение Аппарата Государственной Думы, которое обеспечивало бы трансформацию законодательного предложения в законодательную инициативу. Наряду с этим отсутствие гарантии результативности законодательной инициативы в регламенте Государственной Думы приводит к тому, что сотни законопроектов не рассматриваются годами, образуя архив законопроектов, рассмотрение которых в последующих созывах Государственной Думы приводит к их отклонению в силу сложившейся к этому моменту неактуальности в их принятии. Поэтому необходимо предусмотреть в регламенте Государственной Думы право субъекта законодательной инициативы требовать рассмотрения внесенного законопроекта до истечения соответствующей сессии Государственной Думы, что обеспечило бы реализацию его конституционного права.

Парламентское расследование, как важнейшая форма реализации контрольной функции парламента в текущем правовом регулировании представляет собой парламентский процесс, отличающийся *de facto* практически нереализуемым механизмом его инициирования. Отсюда заключаем, что необходимо предусмотреть право проведения парламентского расследования каждой из палат Федерального Собрания в отдельности, как это существовало до



принятия Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27.12.2005 № 196-ФЗ. Кроме того, парламентская оппозиция, которая заинтересована в проведении таких расследований, но имеющая мало шансов на проведение своей политики, должна иметь возможность хотя бы инициировать парламентское расследование. Отсюда заключаем, что комиссия по проведению парламентского расследования Государственной Думой должна создаваться по инициативе не менее 1/3 от общей численности депутатов Государственной Думы. Кроме того, комиссия по парламентскому расследованию и ее члены должны иметь возможность получить любую интересующую их информацию, что потребует дополнительных гарантий их деятельности. В частности: исключение правомочия лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, на отказ от дачи показаний комиссии или от представления материалов и доказательств по требованию комиссии и ее членов; сокращение срока ответа на запрос члена комиссии по парламентскому расследованию до 7 дней; введение уголовной ответственности за отказ от дачи показаний и представления материалов и доказательств комиссии по парламентскому расследованию, а равно и за предоставление заведомо ложных показаний, документов и материалов. Наряду с этим представляется важным для последующих возможных судебных разбирательств включение в перечень обстоятельств, не требующих доказывания в суде, предусмотренных ст. 61 ГПК РФ, ст. 69 АПК РФ, ст. 64 КАС РФ, выводов итогового доклада комиссии по парламентскому расследованию, принятого в установленном порядке. Однако тут стоит отметить и одновременную необходимость установления возможности обжалования заинтересованными лицами выводов, содержащихся в утвержденном парламентом итоговом докладе, в Верховном Суде Российской Федерации.

Наличием пробелов и несовершенством норм правового регулирования страдает и процесс, именуемый в широком смысле «импичментом», к числу которых относится процесс отрешения Президента РФ от должности и процесс лишения неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, а также досрочное прекращение полномочий судей высших,

кассационных и апелляционных судов. Поскольку при рассмотрении этих вопросов, фактически речь идет о подозрении их в совершении уголовно наказуемых деяний, то необходимо предусмотреть для таких лиц гарантии справедливого судебного разбирательства, к числу которых относятся права подозреваемого, установленные ст. 64 УПК РФ. Также стоит заметить, что поскольку процесс «импичмента» в отношении Президента РФ и Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в соответствии со ст. 93 Конституции РФ, может проводиться только парламентом, а право выдвижения обвинения предоставлено только Государственной Думе и никакому иному органу власти в стране, то для детальной проверки специальной комиссией, создаваемой из числа депутатов Государственной Думы, необходимо предоставить права следственного органа, в соответствии с УПК РФ, или, по крайней мере, право на использование функционала следственных органов для добывания и проверки доказательств, в соответствии с УПК РФ, с изъятиями, необходимыми для обеспечения гарантий деятельности высшего должностного лица в стране. Наряду с этим необходимо законодательно урегулировать процедуру рассмотрения Верховным Судом РФ запроса о наличии в действиях Президента РФ и Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, признаков состава преступления. Кроме того, также необходимо закрепить срок такого рассмотрения, который должен составлять не более 30 дней. Соответственно запрос в Конституционный Суд РФ должен направляться Советом Федерации одновременно с выдвижением обвинения Государственной Думой, таким образом, чтобы он был гармонизирован со сроком рассмотрения дела в Верховном Суде РФ. Срок рассмотрения процедуры досрочного прекращения полномочий Президента РФ, а также лишения неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, неоправданно самоограничен Советом Федерации в своем регламенте, в связи с чем рациональным будет его увеличение вплотную до предельного срока, установленного Конституцией РФ. Иными словами, рассмотрение вопроса Советом Федерации должно быть назначено не через 72 часа с момента получения заключения Конституционного Суда РФ, а не позднее чем за

72 часа до истечения срока, установленного ч. 3 ст. 93 Конституции Российской Федерации.

Процедура досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы, сенатора Российской Федерации, процедура лишения указанных лиц неприкосновенности в связи с запросом Генерального прокурора РФ не отражают сегодня в полной мере гарантий независимости парламента Российской Федерации и гарантий народного представительства. Подобно механизму тайного голосования в Высшей квалификационной коллегии судей по вопросу досрочного прекращения статуса судьи, необходимо императивно предусмотреть такой механизм и в вопросах, касающихся досрочного прекращения полномочий и лишения неприкосновенности в отношении депутатов Государственной Думы и сенаторов Российской Федерации. Дополнительной гарантией статуса депутата Государственной Думы и сенатора Российской Федерации должны стать квалифицированное большинство голосов (2/3), необходимое для принятия решения о досрочном прекращении полномочий и лишении неприкосновенности в отношении депутатов Государственной Думы и сенаторов Российской Федерации. В целях обеспечения кворума на заседаниях Государственной Думы в настоящее время законодательством введены санкции за отсутствие без уважительной причины в течение месяца на пленарных заседаниях Думы и заседаниях комитетов и комиссий, в которых состоит депутат. Однако конституционно-значимая цель может быть достигнута и более мягкими санкциями в виде лишения жалования за этот месяц, а в случае повторного в течение года такого отсутствия – досрочного лишения полномочий. Однако такие санкции не могут быть предусмотрены только в отношении депутатов Государственной Думы, они должны быть предусмотрены и в отношении сенаторов Российской Федерации, иное нивелировало бы цель их создания, поскольку кворум важен также и в работе Совета Федерации.

Изменившаяся в 2020 г. в результате поправки к Конституции РФ процедура наделения полномочиями Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, сохранила в известной степени дисбаланс между

исполнительной и законодательной властью. По-прежнему не исключено внесение одной и той же кандидатуры в Государственную Думу, в случае трехкратного отклонения которой возможен ее роспуск. Поэтому целесообразно, в ст. 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» уточнить эту норму, исключив безусловную возможность внесения одной и той же кандидатуры в Государственную Думу трижды, иное нивелирует значимость представительной функции российского парламента.

Особняком стоит внутреннее противоречие норм обновленной Конституции РФ 1993 г. (в ред. 2020 г.) о порядке формирования парламентского органа финансового контроля Счетной палаты РФ с участием главы исполнительной власти – Президента РФ. В работе показано, что данные нормы носят спорный характер, требуют дополнительного осмысления, и, конечно, нуждаются в пересмотре.

Сочетание принципов представительной и электронной демократии поможет повысить доверие гражданского общества к принимаемым парламентом решениям. В этой связи целесообразно предусмотреть механизмы общественного обсуждения законодательных инициатив, а также возможность, пусть и опосредованно, предоставить на федеральном уровне право народной законодательной инициативе. Отсюда заключаем, что необходимо создать инструменты электронного парламента, главной из которых может стать федеральный портал «Электронный парламента», позволяющий авторизованным посредством Единой системы идентификации и авторизации ([esia.gosuslugi.ru](http://esia.gosuslugi.ru)) гражданам РФ обсуждать рассматриваемые законодательные инициативы, а также предлагать собственные.

Процедура правового мониторинга парламента может быть дополнена взаимодействием с Верховным Судом РФ посредством ежегодного доклада о судебной практике применения законов с предложениями по их совершенствованию. Это соотносится с практикой, существовавшей еще во времена Правительствующего Сената – высшей судебной инстанции Российской Империи, которая имела право представлять Императору предложения по

совершенствованию законов, недостатки которых были выявлены при рассмотрении дел судами.

Кроме того, необходимо ввести депутатский запрос, который, в отличие от парламентского запроса, будет направляться по решению фракции политической партии, но также как и в случае с парламентским запросом ответ на депутатский запрос будет подлежать оглашению на заседании Государственной Думы, что только повысит значимость запроса как контрольной функции парламента.

Еще одна контрольная процедура – вотум недоверия (доверия) Правительству РФ также нуждается в правовом усовершенствовании. Правовые последствия вотума недоверия (отказа в доверии) содержат дисбаланс в пользу исполнительной власти, и с учетом проведенного анализа заключаем, что имеются два пути его преодоления. Первый мы находим в том, что Конституция РФ (ст. 116) может быть дополнена нормой, предполагающей сложение Правительством РФ своих полномочий перед вновь избранной Государственной Думой. Второй предполагает одновременный роспуск Государственной Думы и отправление Правительства РФ в отставку в случае выражения Государственной Думой вотума недоверия (отказа в доверии) Правительству РФ, если Президент РФ согласен с решением Государственной Думы.

Все вышеприведенные выводы имеют теоретическое и практическое значение. Во-первых, они могут быть положены в основу дальнейшей разработки теории юридического процесса, и, в частности, конституционного процесса и парламентских процедур. Во-вторых, они могут использоваться при подготовке учебников и учебных пособий по конституционному праву и по парламентскому праву для преподавания по юридическим и политологическим специальностям. В-третьих, приведенные выводы могут быть восприняты законодателем для усовершенствования парламентских процедур в Российской Федерации.

**СПИСОК ИСТОЧНИКОВ****Нормативно-правовые акты Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета, № 237, 25.12.1993; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Российская газета, № 267, 31.12.2008.
3. Закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11 ст. 1416.
4. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета, № 138-139, 23.07.1994.
5. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации, 3 марта 1997 г. № 9, ст. 1011.
6. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ, 22.12.1997, № 51, ст. 5712.
7. Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.02.2014.
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ Российской Федерации, 1998, № 31, ст. 3823.
9. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Российская газета, № 249, 22.12.2001.

10. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Российская газета, № 137, 27.07.2002.
11. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ, 18.11.2002, № 46, ст. 4532.
12. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ, 09.03.2015, № 10, ст. 1391.
13. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета, № 130, 08.07.1999.
14. Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Российская газета, № 111, 15.06.1994.
15. Федеральный закон от 5 ноября 1994 г. № 36-ФЗ «О порядке рассмотрения и утверждения федерального бюджета на 1995 год» // СЗ РФ, 07.11.1994, № 28, ст. 2929.
16. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ, 17.07.1995, № 29, ст. 2757.
17. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 118-ФЗ "О порядке рассмотрения и утверждения федерального бюджета на 1996 год» // СЗ РФ, 31.07.1995, № 31, ст. 2989.
18. Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 64-ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2955.
19. Федеральный закон от 10 июля 1996 г. № 95-ФЗ «О порядке внесения, рассмотрения и принятия Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год» // СЗ РФ, 15.07.1996, № 29, ст. 3454.
20. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 111-ФЗ «О порядке внесения, рассмотрения и принятия Федерального закона "О федеральном бюджете на

- 1998 год" и о порядке внесения изменений и дополнений в федеральный бюджет» // СЗ РФ, 28.07.1997, № 30, ст. 3583.
21. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.
  22. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» // Российская газета, № 133, 14.07.2001.
  23. Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета, № 294, 29.12.2005.
  24. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 8 апреля 2013 г.
  25. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 8 мая 2013 г.
  26. Федеральный закон от 3 мая 2016 г. № 140-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 04.05.2016, № 0001201605040001.
  27. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 21.12.2021.
  28. Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации от 16 января 1995 г., № 3, ст. 173.



29. Указ Президента Российской Федерации от 30 июня 1995 г. № 657 «О Ерине В.Ф.» // URL: [pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102036284](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102036284) (дата обращения: 06.01.2021).
30. Указ Президента Российской Федерации от 30 июня 1995 г. № 656 «О Егорове Н.Д.» // URL: [pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102036282](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102036282) (дата обращения: 06.01.2021).
31. Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // СЗ РФ, 04.12.1995, № 49, ст. 4775.
32. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ, 16.02.1998, № 7, ст. 801.
33. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ, 18.02.2002, № 7, ст. 635.
34. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ, 07.06.2004, № 23, ст. 2313.
35. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, 24.01.2005, № 4, ст. 305.
36. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 1001 «О признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 31 августа 2011 г. № 725» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 2 октября 2014 г.

37. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Законность, 2010, №4.
38. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23 февраля 1994 г. № 65-1 ГД «Об объявлении политической и экономической амнистии» // Российская газета, № 39, 26.02.1994.
39. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 апреля 1994 г. № 114-1 СФ «Об утверждении Указа Президента Российской Федерации «О введении чрезвычайного положения на части территории Республики Северная Осетия» от 27 апреля 1994 г. № 836» // Ведомости ФС РФ, 1994, № 4, ст. 190.
40. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10.03.1995 № 569-1 ГД «О Министре внутренних дел Российской Федерации В.Ф. Ерине» // СЗ РФ, 13.03.1995, № 11, ст. 962.
41. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23.06.1995 № 912-1 ГД «О Министре обороны Российской Федерации Грачеве П.С.» // СЗ РФ, 03.07.1995, № 27, ст. 2528.
42. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23.06.1995 № 913-1 ГД «О заместителе Председателя Правительства Российской Федерации Егорове Н.Д.» // СЗ РФ, 03.07.1995, № 27, ст. 2529.
43. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23.06.1995 № 911-1 ГД «О Министре внутренних дел Российской Федерации Ерине В.Ф.» // СЗ РФ, 03.07.1995, № 27, ст. 2527.
44. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 09.02.1996 № 60-II ГД «Об объявлении амнистии в отношении лиц, участвовавших в противоправных действиях, связанных с вооруженным конфликтом на территории Республики Дагестан в январе 1996 года» // СЗ РФ, 19.02.1996, № 8, ст. 722.

45. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12.03.1997 № 1199-П ГД «Об объявлении амнистии в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния в связи с вооруженным конфликтом в Чеченской Республике» // Российская газета, № 52, 15.03.1997.
46. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 17 марта 1999 г. № 113-СФ «Об итогах работы Временной комиссии Совета Федерации по расследованию причин, обстоятельств и последствий принятия решений Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 17 августа 1998 года о реструктуризации государственных краткосрочных обязательств, девальвации обменного курса рубля, введения моратория на осуществление валютных операций капитального характера» // СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1528.
47. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 30.11.2001 № 2172-III ГД «Об объявлении амнистии в отношении несовершеннолетних и женщин» // Ведомости Федерального Собрания РФ, 01.12.2001, № 34, ст. 1852.
48. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 06.06.2003 № 4125-III ГД «Об объявлении амнистии в связи с принятием Конституции Чеченской Республики» // Российская газета, № 110, 07.06.2003.
49. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 20 сентября 2004 г. № 289-СФ «О Парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане Республики Северная Осетия – Алания 1 – 3 сентября 2004 года».
50. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 сентября 2004 г. № 956-IV ГД «О Парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического

акта в городе Беслане Республики Северная Осетия – Алания 1 – 3 сентября 2004 года».

51. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 сентября 2009 года N 2508-5 ГД «О поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года».
52. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 324-СФ «О возбуждении парламентского расследования обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года».
53. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14 декабря 2012 г. № 1429-6ГД // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7448.
54. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 15 февраля 2013 г. № 1738-6ГД // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 753.
55. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 02.07.2013 № 2559-6 ГД «Об объявлении амнистии» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.07.2013.
56. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23 апреля 2014 г. № 4230-6ГД // СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 2030.
57. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 5 октября 2016 г. №9-7ГД // СЗ РФ. № 41, 10.10.2016, ст.5797.
58. Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 г. (ред. 1991 г.) // Ведомости ВС РСФСР, 1978, № 15, ст. 407, 1989, № 44, ст. 1303, Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, 1990, № 2, ст. 14, 1990, № 3, ст. 25, 1990, № 29, ст. 395, 1991, № 22, ст. 775.

**Нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации**

59. Устав Приморского края от 6 октября 1995 г. № 14-КЗ. Принят Думой Приморского края 12 сентября 1995 г. // Устав Приморского края, 16.10.1995.
60. Устав Санкт-Петербурга. Принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14 января 1998 г. // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (специальный выпуск). 23.01.1998.
61. Устав Вологодской области. Принят постановлением Законодательного Собрания Вологодской области от 3 октября 2001 г. № 481 // Красный Север, № 202-203, 23.10.2001.
62. Закон Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» от 06.06.1995 № 7-КЗ // Кубанские новости, № 98, 21.06.1995.
63. Закон Приморского края «Об Уполномоченном по правам человека в Приморском крае» от 11 декабря 1997 г. № 110-КЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.07.2020.
64. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа «О правотворчестве» от 06.04.2006 № 12-ЗАО // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, № 3, март, 2006.
65. Закон Республики Дагестан от 30 мая 2016 № 44 «О внесении изменений в Закон Республики Дагестан «О статусе депутата Народного Собрания Республики Дагестан» // Дагестанская правда, № 373-375 2016, 08.12.2016.
66. Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 22 декабря 1994 г. № 9 «Об утверждении Регламента заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // Смена. № 197, 03.09.96.
67. Постановление Законодательного Собрания Приморского края от 7 августа 2002 г. № 36 «О Регламенте Законодательного Собрания Приморского края» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края, № 3. 14.08.2002
68. Постановление Законодательного Собрания Вологодской области от 23 декабря 2015 г. № 972 «О Регламенте Законодательного Собрания

Вологодской области» // Официальный интернет-портал правовой информации Вологодской области <http://www.pravo.gov35.ru>, 26.01.2016.

69. Постановление Народного Собрания Республики Дагестан от 25.10.2018 № 615 «О досрочном прекращении полномочий депутата Народного Собрания Республики Дагестан Махачева М.А.» [электронный ресурс] URL: [http://nsrd.ru/storage/doc/postan\\_nsrd\\_n615\\_25102018\\_27s.rtf](http://nsrd.ru/storage/doc/postan_nsrd_n615_25102018_27s.rtf) (дата обращения: 03.06.2020).

### **Международные правовые акты**

70. Модельный закон «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти». Принят на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 22-16 от 15 ноября 2003 года) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, № 33, 2004 год.
71. Регламент Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. Принят Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств 15 сентября 1992 года. Дополнен 29 декабря 1992 года // URL: [docs.cntd.ru/document/901734631](http://docs.cntd.ru/document/901734631) (дата обращения: 27.01.2021).
72. Резолюция № 1601. «Процедурные рекомендации относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте». 2008 Парламентская Ассамблея Совета Европы [Electronic resource]. URL: [coe.int/T/r/Parliamentary\\_Assembly/Russian\\_documents/2008/Jan2008/Res1601\\_rus.asp](http://coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/Russian_documents/2008/Jan2008/Res1601_rus.asp) (дата обращения: 07.04.2020).
73. International Covenant on Civil and Political Rights. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966.

74. Rules of Procedure of the European Parliament 2014 URL: [europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-RULE-005\\_EN.html](http://europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-RULE-005_EN.html) (Accessed: 18.04.2020)
75. The Universal Declaration of Human Rights. Adopted by the United Nations General Assembly at its third session on 10 December 1948 as Resolution 217 [Electronic resource]. URL: [ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/eng.pdf](http://ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf) (Accessed: 18.04.2020).
76. Конституционен Съд Решение № 6, 16 май 2011 г. по конституционно дело № 3 от 2011 г. [Electronic resource] URL: [dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp;jsessionid=87E4D53DBA223E407B99172414E01D24?idMat=50379](http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp;jsessionid=87E4D53DBA223E407B99172414E01D24?idMat=50379) (дата обращения: 07.01.2021).

### **Нормативно-правовые акты зарубежных стран**

77. Act of Settlement [1700] CHAPTER 2 12 and 13 Will 3. URL: [www.legislation.gov.uk/aep/Will3/12-13/2/introduction](http://www.legislation.gov.uk/aep/Will3/12-13/2/introduction) (Accessed: 12.12.2020).
78. Bill of Rights [1688] CHAPTER 2 1 Will and Mar Sess 2. URL: [legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction?view=extent](http://legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction?view=extent) (Accessed: 22.11.2020).
79. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) StF: BGBl. Nr. 1/1930 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB)
80. Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) StF: BGBl. Nr. 410/1975 (NR: GP XIII IA 156/A AB 1640 S. 151.)
81. Code pénal. URL: [www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006070719](http://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070719) (Accessed: 03.12.2020).
82. Código de Processo Civil. Lei № 41/2013 // Diário da República № 121/2013, Série I de 2013-06-26

83. Código de Processo Penal, Decreto-Lei Nº 78/87 // Diário da República Nº 40/1987, Série I de 1987-02-17
84. Constituția Republicii Moldova. Data intrării în vigoare : 27.08.1994 // Publicat : 29.03.2016 în Monitorul Oficial Nr. 78. Art Nr : 140;
85. Constitución de la Nación Argentina. Ley Nº 24.430. Sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994 // Boletín Nacional del 10-Ene-1995
86. Constituição da República Federativa do Brasil. Adopted on: 1967-01-24 // Diário Oficial, 1967-01-24.
87. Constituição da República Portuguesa // Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10
88. Constitution Française du 4 octobre 1958 // Journal officiel le 5 octobre 1958.
89. Costituzione della Repubblica Italiana. Approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947 // GU n.298 del 27-12-1947
90. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Artikel 267 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist. URL: [www.gesetze-im-internet.de/stabg/BJNR005820967.html](http://www.gesetze-im-internet.de/stabg/BJNR005820967.html) (Accessed: 22.11.2020)
91. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 // BGBl. I S. 2048.
92. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej // Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483, zm. Dz.U. 2001 nr 28 poz. 319 26.03.2001, zm. Dz.U. 2006 nr 200 poz. 1471 07.11.2006, zm. Dz.U. 2009 nr 114 poz. 946 21.10.2009.
93. Le Règlement de l'Assemblée nationale. Adopté le 3 juin 1959 et reconnu conforme à la Constitution par une décision du Conseil constitutionnel du 24 juillet [Electronic resource] URL: [www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglemen-an.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglemen-an.asp) (Accessed: 07.01.2021)
94. Lei n.º 5/93 de 1 de março "Regime Jurídico dos Inquiridos Parlamentares" // Diário da República n.º 50/1993, Série I-A de 1993-03-01



95. Loi organique № 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances. NOR : ECOX0104681L // JORF №177 du 2 août 2001. Texte № 1.
96. Magna Carta [1297] CHAPTER 9 25 Edw 1 cc 1 9 29. URL: [legislation.gov.uk/aep/Edw1cc1929/25/9](http://legislation.gov.uk/aep/Edw1cc1929/25/9) (Accessed: 22.11.2020).
97. Ordonnance № 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires // JORF №0239 du 18 novembre 1958
98. Parliament Act [1911] CHAPTER 13 1 and 2 Geo 5. URL: : [www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/introduction](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/introduction) (Accessed: 25.11.2020).
99. Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007 // Diário da República n.º 159/2007, Série I de 2007-08-20
100. Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación. Aprobado por resolución D.R.-1388/02, del 18 de diciembre de 2002. URL: [senado.gov.ar/reglamento](http://senado.gov.ar/reglamento) (Accessed: 03.05.2020).
101. Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 // Boletín Oficial del Estado, de 05 de marzo de 1982. № 55.
102. Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 11/08/1970 // Diário do Congresso Nacional – Seção 2 de 12/08/1970. p. 3205, col. 1.
103. Resolution expressing the sense of the Senate that the House of Representatives should, consistent with long-standing practice and precedent, prior to proceeding any further with its impeachment investigation into President Donald J. Trump, vote to open a formal impeachment inquiry and provide President Trump with fundamental constitutional protections. S.Res.378. 24.10.2019. URL: [www.congress.gov/116/bills/sres378/BILLS-116sres378is.xml](http://www.congress.gov/116/bills/sres378/BILLS-116sres378is.xml) (Accessed: 22.12.2020).
104. Rules of the House of Representatives for the 116th Congress. Adopted on January 3, 2019 by House Resolution 6. URL: [rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/documents/116-House-Rules-Clerk.pdf](http://rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/documents/116-House-Rules-Clerk.pdf) (Accessed: 06.05.2020).

105. Second Report of the Standing Committee on Standing Rules and Orders of Tuesday, May 28, 1985. URL: [sencanada.ca/en/about/procedural-references/rules/18/#AppendixII](http://sencanada.ca/en/about/procedural-references/rules/18/#AppendixII) (дата обращения: 18.09.2020)
106. Standing Orders of the House of Commons. Adopted by the House of Commons 11 June 1713, 25 June 1852, 20 Mar. 1866, 14 Dec. 1966 and 8 Mar. 1971. URL: [publications.parliament.uk/pa/cm201919/cmstords/341/toc.html](http://publications.parliament.uk/pa/cm201919/cmstords/341/toc.html) (Accessed: 22.11.2020)
107. Standing Orders of the House of Commons. Consolidated version as of April 20, 2020. URL: [www.ourcommons.ca/About/StandingOrders/Index-e.htm](http://www.ourcommons.ca/About/StandingOrders/Index-e.htm) (дата обращения: 22.12.2020)
108. Standing Rules of Senate. S. RES. 285. Revised to January 24, 2013. URL: [www.rules.senate.gov/imo/media/doc/CDOC-113sdoc18.pdf](http://www.rules.senate.gov/imo/media/doc/CDOC-113sdoc18.pdf) (Accessed: 22.12.2020).
109. The Constitution of the Italian Republic. Enacted by the Constituent Assembly on 22 December 1947 // *Gazzetta Ufficiale* il 27 Dicembre 1947, № 298.
110. United Kingdom national audit act 1983. Chapter 44 // Radu P. and Trif V. *The courts of audit. Unity in diversity*. Editura Nemira. «București-noi», 1995.
111. Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. O sejmowej komisji śledczej // *Dz.U.* z 2009 r. nr 151, poz. 1218, zm. *Dz.U.* z 2010 r. nr 182, poz. 1228.
112. *Κανονισμός της Βουλής* // ФЕК 106 А' /24.6.1987
113. Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 года № 130-З «О нормативных правовых актах» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь от 31 июля 2018 года, 2/2568.
114. Закон України від 16 жовтня 2019 № 196-IX «Про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України» та до Регламенту Верховної Ради України щодо припинення відшкодування народному депутату України витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, у разі пропуску без поважних причин пленарних засідань Верховної Ради України або засідань комітетів Верховної Ради України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2019, № 50, ст.355.

115. Конституционный закон Республики Армения от 14 января 2017 года №ЗР-9 «О Регламенте Национального Собрания» // Законодательство стран СНГ [электронный ресурс] [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=101970#A000000208](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=101970#A000000208) (дата обращения: 22.11.2020).
116. Конституция Грузии. Принята 24 августа 1995 г. (в ред. 29 июня 2020 г.) // Законодательный вестник Грузии ([www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge)), 19.10.2017, регистрационный код: 010010000.01.001.016012, 02.04.2018, регистрационный код: 010010000.01.001.016014, 29.06.2020, регистрационный код: 010010000.01.001.016015.
117. Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 3. С. 98-106.
118. Правилник за организацията и дейността на Народното събрание // ДВ, бр. 35 от 2.5.2017 г. [Electronic resource] URL: [www.parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations](http://www.parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations) (Accessed: 07.01.2021).

### **Ненормативные правовые акты**

119. Законопроект № 106121-7 от 20.02.2017 «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (по вопросу установления дополнительного основания досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации)» [электронный ресурс] URL: [sozd.duma.gov.ru/bill/106121-7](http://sozd.duma.gov.ru/bill/106121-7) (дата обращения: 08.10.2019).
120. Законопроект № 829642-6 от 02.07.2015 «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (по

- вопросу установления дополнительного основания досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации)» [электронный ресурс] URL: [sozd.duma.gov.ru/bill/829642-6](http://sozd.duma.gov.ru/bill/829642-6) (дата обращения: 08.10.2019)
121. Послание Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2009, 13 ноября. № 5038. С. 3-4. URL: [kremlin.ru/events/president/transcripts/5979](http://kremlin.ru/events/president/transcripts/5979) (дата обращения: 09.04.2020)
122. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 24 февраля 1994 г. «Об укреплении российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)» // Российская газета. № 38. 25 февраля 1994 г.
123. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 24.02.1994 «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)» // Российская газета, № 38, 25.02.1994
124. Решение Временной комиссии Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы №1/4 от 5 октября 2016 г. О регистрации фракций политической партии «Единая Россия», политической партии «КПСЗ», политической партии «ЛДПР», политической партии «Справедливая Россия».
125. Ninth Report of the Public Administration Select Committee: Ministerial Accountability and Responsibility questions. URL: [publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmpublicadm/1086/108603.htm](http://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmpublicadm/1086/108603.htm) (Accessed: 02/12/2020).

### **Судебная практика России**

126. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (основного закона) Алтайского края // СЗ РФ, 1996. № 4, ст. 409.

127. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ, 2001. № 29. Ст. 3059.
128. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2007 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов» // Российская газета, № 157, 21.07.2007.
129. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28.02.2008 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6.1 и 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 21, 22 и 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.Н. Белюсовой, Г.И. Зиминной, Х.Б. Саркитова, С.В. Семак и А.А. Филатовой» // СЗ РФ, 10.03.2008, № 10 (2 ч.), ст. 976.
130. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 октября 2010 года №19-П // Российская газета, 2010, 17 ноября. № 259 (5338).
131. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 года № 32-П // Российская газета, 2012, 31 декабря. № 303 (5976).
132. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений п. «в» ч. 1 и ч. 5 ст. 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального

Собрания Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета, № 6, 16.01.2013.

133. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 19.02.2013. (дата обращения: 12.12.2020).
134. Постановление Президиума Совета судей Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 229 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения судами общей юрисдикции поступающих в электронной форме обращений граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления» // URL: [www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1696002/#1696002](http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1696002/#1696002) (дата обращения: 12.12.2020).
135. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 07.08.2014 № 2 «Об утверждении Регламента Верховного Суда Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 10, 2014.

### **Зарубежная судебная практика**

136. Заключение Комитета по правам человека ООН № 205/1986 (1991) по делу «Маршалл (Marshall) против Канады» // U.N. Doc. CCPR/C/43/D/205/1986 at 40.
137. Заключение Консультативного совета европейских судей от 19 ноября 2002 г. о принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности, этические нормы, несовместимые с должностью

- поведение и беспристрастность. ССЖЕ (2002) Ор. 3. URL: [rm.coe.int/1680747c16](http://rm.coe.int/1680747c16) (Accessed: 12.12.2020).
138. Постановление ЕСПЧ от 15 января 2009 г. по делу «Аргирой (Argyrou) и другие против Греции» // no. 10468/04, § ..., ECHR 2009.
139. Постановление ЕСПЧ от 25 мая 1998 г. по делу «Социалистическая партия и другие против Турции» [Electronic resource] // <https://www.legislationline.org/documents/id/5058> (дата обращения: 20.09.2020).
140. Постановление ЕСПЧ от 28 апреля 2009 г. по делу «Савино (Savino) и другие против Италии» // no. 17214/05, 20329/05 and 42113/04, §..., ECHR 2009.
141. Постановление ЕСПЧ от 9 апреля 2013 г. по делу «Александр Волков (Oleksandr Volkov) против Украины» // no. 21722/11, § ..., ECHR 2013.
142. Draft opinion of European Commission for democracy through law (Venice Commission) on draft constitutional amendments on the immunity of the members of the parliament and judges of Ukraine. 3 June 2015 № CDL(2015)018-e. URL: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2015\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2015)018-e)
143. Конституционен Съд Решение № 6, 16 май 2011 г. по конституционно дело № 3 от 2011 г. [Electronic resource] URL: [dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp;jsessionid=87E4D53DBA223E407B99172414E01D24?idMat=50379](http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp;jsessionid=87E4D53DBA223E407B99172414E01D24?idMat=50379) (дата обращения: 07.01.2021).
144. Решение Верховного Суда США по делу *Barenblatt v. United States*, 360 US 109 (1959).
145. Решение Верховного Суда США по делу *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135 (1927).
146. Решение Верховного Суда США по делу *Sinclair v. United States*, 279 U.S. 263 (1929).
147. Решение Верховного Суда США по делу *United States v. Nixon*, 418 U.S. 683 (1974) [Electronic resource] URL: [supreme.justia.com/cases/federal/us/418/683](http://supreme.justia.com/cases/federal/us/418/683) (Accessed: 20.07.2020).

148. Aviz Curtea Constituțională a Republicii Moldova nr.2 din 20.10.2017 privind constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova pentru exercitarea obligației constituționale de numire în funcție a unui ministru (Sesizarea nr. 137f /2017) [Electronic resource] // URL: [www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=57&l=ro](http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=57&l=ro) (Accessed: 08.06.2021).
149. Aviz Curtea Constituțională a Republicii Moldova nr.2 din 05.01.2018 privind constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova pentru exercitarea obligației constituționale de promulgare a unei legi (Sesizarea nr. 1f /2018) [Electronic resource] // URL: [www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=61&l=ro](http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=61&l=ro) (Accessed: 08.06.2021).
150. Aviz Curtea Constituțională a Republicii Moldova nr.4 din 24.09.2018 privind constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova pentru exercitarea obligației constituționale de numire în funcție a unor membri ai Guvernului (Sesizarea nr.131f/2018) [Electronic resource] // URL: [www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=64&l=ro](http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=64&l=ro) (Accessed: 08.06.2021).
151. Aviz Curtea Constituțională a Republicii Moldova nr. 5 din 10.12.2018 privind constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova pentru exercitarea obligației constituționale de promulgare a unor legi [Electronic resource] // URL: [www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=65&l=ro](http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=65&l=ro) (Accessed: 08.06.2021).
152. Avizul Curtea Constituțională a Republicii Moldova nr. 1 din 09.06.2019 privind constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova pentru exercitarea obligației constituționale de dizolvare a Parlamentului și de stabilire a datei alegerilor parlamentare anticipate [Electronic resource] // URL:



- [www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=avize&docid=66#top](http://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=avize&docid=66#top) (Accessed: 08.06.2021).
153. Hotărârea Curtea Constituțională a Republicii Moldova nr. 28 din 17.10.2017 pentru interpretarea prevederilor articolului 98 alin. (6) în coroborare cu articolele 1, 56, 91, 135 și 140 din Constituție (neîndeplinirea obligațiilor constituționale de către Președinte) [Electronic resource] // URL: [www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=635&l=ro](http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=635&l=ro) (Accessed: 08.06.2021).
154. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo išvada „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento Rolando Pakso, kuriam pradėta apkaltos byla, veiksmų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ 2004 m. kovo 31 d. Byla Nr. 14/04. [Electronic resource] // URL: [www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta259/content](http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta259/content) (Accessed: 07.12.2020)
155. Supremo Tribunal Federal STF Mandado de Segurança: MS 23452 RJ. [Electronic resource] // URL: [stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/738746/mandado-de-seguranca-ms-23452-rj](http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/738746/mandado-de-seguranca-ms-23452-rj) (Accessed: 01.05.2020).
156. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r. sygn. akt K 8/99 // Monitor Polski. 1999. №14. Poz.193.

### **Библиография**

157. Абрамова А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. 2006. №3. С. 12-21.
158. Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов. Конституционные основы, теория, практика. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1980. 176 с.
159. Авакьян С.А. Совет Федерации: четверть века проблем формирования палаты // Вестник Московского университета. Серия 11 Право. 2020. №1. С. 3-20.
160. Авдулов А.Н., Кулькин А.М. Конгресс США: Обеспечение информацией // Народный депутат. М., 1990. №№ 5,6. С. 122-127, 118-123

161. Автономов А.С. Источники и смысл двухпалатности парламентов // Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2013. № 5. С. 35-42.
162. Агабекова Л.Г. Законодательные органы как субъекты выстраивания правовой политики // Правовая культура. 2017. № 1 (28). С. 96-100.
163. Акчурин Р.Г. Послание президента в духе категории «источник права» // Правовое государство: теория и практика (электронный журнал). 2010. № 4 (22). С. 37-41.
164. Александров И.М., Субботина О.В. Бюджетная система Российской Федерации. М.: Дашков и К. 2012. 448 с.
165. Александрова С.П. Происхождение процедуры импичмента // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. 2012. Т. 3. № 2 (6). С. 146-153.
166. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1995. 320 с.
167. Алексеев С.С. Проблемы теории права Т.2. Свердловск. 1973. 396 с.
168. Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. 320 с.
169. Алексеева Н.В. Сравнение финансовой системы и бюджетного процесса России и зарубежных стран // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2017. Т.6. № 3(20). С. 17-21.
170. Алимов Э.В. Императивный мандат и конституционное государство: диалектика взаимосвязи // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. №3. С. 39-43.
171. Антропова Е. А. Конституционно-правовой статус парламента в системе государственной власти (на примере Парламента Японии). Автореферат дисс... к.ю.н. М., 2006. 24 с.
172. Антюшин Н.А. Роль «верхних» палат в бикамеральных парламентах в укреплении парламентаризма в условиях обновления их состава (на примере России, Казахстана и Франции) // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2019. № 3. С. 127-137.

173. Арановский К.В., Князев С.Д. Конституционный Суд России об условиях профессионального замещения депутатских мандатов в субъектах Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 2. С. 16-21.
174. Арановский К.В., Князев С.Д. Конституция и безопасность // Государство и право. 2018. № 1. С. 17-28.
175. Арановский К.В., Князев С.Д. Ответственный парламентаризм как выстраданная необходимость // Академический юридический журнал. 2008. № 2 (32). С. 35-42.
176. Арановский К.В., Князев С.Д. Процедурная сторона правовой государственности в замечаниях с уклоном в антропологию // Правоприменение. 2018. Вып. 2. № 1. С. 5-16.
177. Арановский К.В., Князев С.Д. Правление права и правовое государство в соотношении знаков и значений. М.: Проспект, 2016. 208 с.
178. Аристотель. Сочинения: В 4-х т. Т.4 / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А.И. Доватура. М.: Мысль, 1983. 830 с.
179. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М. Норма-Инфра-М. 1998. 752 с.
180. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М.: Изд. группа ИНФРА-М – КОДЕКС, 1996. 512 с.
181. Байтин М.И., Яковенко О.В. Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал российского права. 2000. №8. С. 93-102.
182. Бакушев В.В., Лихачев В.Н. и др. Парламентаризм: обеспечение законодательных (представительных) органов власти. М., 2015. 744 с.
183. Бакушев В.В., Понеделков А.В. Проблема принятия высших политических решений: глобальное управление и парламентаризм // Власть. 2015. №2. С.11-15.
184. Баренбойм П.Д. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. М.: Белые Альвы, 1996. 176 с.

185. Бахрах Д.Н. Юридический процесс: понятие, особенности и виды // Государство и право. 2009. № 7. С. 82-86.
186. Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России. М.: Юстицинформ, 2015. 188 с.
187. Белов С.А. Разумность и рациональность в конституционном праве // Российский юридический журнал. 2017. № 4 (115). С. 9-22.
188. Белясов С.Н. Институт уполномоченного по правам человека: перспективы развития и совершенствования // Закон и право. 2011. № 1. С. 32-36.
189. Бентам И. Тактика законодательных собраний. URL: [http://www.sotsium.ru/books/37/38/bentham\\_parliament.html](http://www.sotsium.ru/books/37/38/bentham_parliament.html) (Дата обращения: 30.03.2014 г.).
190. Бержель Жан Луи. Общая теория права. М., 2000. 576 с.
191. Бессарабов В.Г. Участие прокуратуры в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации / В. Г. Бессарабов, Д. Р. Паштов // Законность. 2012. № 4. С. 20–21.
192. Боброва Н.А. Законодательные (представительные) органы государственной власти как инструмент гражданского общества // Вестник СамГУ. 2012. №5(96). С. 166-173.
193. Богов Х.М. Реализация полномочий зарубежных парламентов в бюджетном процессе // Вестник АКСОР. 2011. №4(19). С.160–169.
194. Бородин В.В. Конституционный процесс: сравнительно-правовой анализ (на материалах Российской Федерации и зарубежных стран). Автореферат дисс. ... д.ю.н. СПб., 2000. 48 с.
195. Бошно С. В. Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 1997. 27 с.
196. Бударина С.В. Роль регламента в правовом регулировании парламентских процедур // Ученые записки Казанского государственного университета. 2007. Т.149. Кн.6. С. 117-121.

197. Булаков О.В. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика. М.: Эксмо, 2005. 320 с.
198. Булаков О.Н. Регламентное регулирование статуса парламента (сравнительный анализ) // Российская юстиция. 2004. №1. С.47-59.
199. Булгакова А.В., Золотова Е.А. Современная финансовая система США // Экономика и управление: проблемы, решения. 2015. № 11. С. 46-51.
200. Ваньков А.В., Таскаев Н.Н. Юридический процесс: понятие и сущность // Совершенствование законодательства в сфере защиты прав человека и гражданина: проблемы и перспективы / отв.ред. Е.М. Якимова. Иркутск, 2013. С. 36-43.
201. Васильева Н.А. Парламентские коалиции в политической системе Бельгии: особенности формирования // Вісник СевНТУ. 2011. № 123. С. 176-181.
202. Васильева Т.А. Законодательные полномочия парламентов в Европейских странах: современные тенденции // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2012. № 1. С. 138-156.
203. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. 809 с.
204. Волкова Е.А. Изменение регламентов палат российского парламента: *сui prodest?* // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 63-69.
205. Волкова К.С. Правовое регулирование законодательного процесса на уровне субъекта Российской Федерации // Инновационная наука. 2017. № 6. С. 69-72.
206. Володенков С.В., Зверев А.Л., Кузнецов И.И., Сетов Н.Р., Телин К.О. Будущее представительной демократии и парламентских учреждений в России и современном мире // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2013 №1. С. 27-87.
207. Вискребенцева М.Ю. Коллегиальная (коллективная) ответственность правительства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 11-2 (49). С. 53-55.

208. Выступление Президента РФ В.В. Путина на XXIII Конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля / Официальный интернет-портал Президента РФ [электронный ресурс] URL: [www.kremlin.ru/events/president/news/61641](http://www.kremlin.ru/events/president/news/61641) (дата обращения: 07.01.2021).
209. Вышинский А.Я. Революционная законность и задачи советской защиты. М., 1934 г. 44 с.
210. Гаджимагомедов Г.А., Ивлиев Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности. М.: Норма, 2008. 224 с.
211. Гегель Г. Энциклопедия философских наук. М., 1977. 471 с.
212. Гегель Г.В.Ф. Философия права. Пер. с нем.: Ред. и сост. Д.А. Керимов, В.С. Нерсесянц. М.: Мысль, 1990. 524 с.
213. Гоббс Т. Бегемот, или Долгий парламент // Гоббс Т. Избранные произведения. В 2 т. М.: Мысль, 1964. Т.2. С. 679-720.
214. Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Правовая мысль: Антология / Автор-сост. В.П. Макаров. М.: Академический проект, 2003. 1016 с.
215. Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права. М., 1940. 304 с.
216. Горобец В.Д. Конституционно-правовой статус Парламента Российской Федерации. Автореферат дисс... д.ю.н. М., 2000. 36 с.
217. Горобец В.Д. Система комитетов и комиссий палат Федерального Собрания // Государство и право. 1998. №8. С. 33-38.
218. Горский А.В. Нужны ли субъектам Российской Федерации двухпалатные парламенты // Гражданин и право. 2011. № 8. С. 84-94.
219. Государственная Дума 1906-1917 гг. Стенографический очерк. М., 1995.
220. Государственное право Германии. Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. В 2 т. Т. 1 / Отв. ред.: Топорнин Б.Н. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. 311 с.

221. Гриценко Е.В. Защита субъективных публичных прав в России: универсальные стандарты доступа к правосудию // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6 (121). С. 65-77.
222. Гриценко Е.В. Федеративная государственность России и Германии в зеркале конституционно-судебного правоприменения: значение немецкого опыта для российской практики // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 3. С. 21-43.
223. Грызлов Б.В. Доклад на научно-практической конференции «К 100-летию учреждения Государственной Думы в России» «Становление российского парламентаризма, его современный этап и перспективы развития» // Грызлов Б. Восемь российских парламентов. СПб., 2006. 108 с.
224. Грызлов Б.В. Парламенты в условиях общественных трансформаций: исторический опыт стран Запада и России // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2008. Т. 4. № 3. С. 5-13.
225. Грызлов Б.В. Специализированные органы парламента: сравнительный анализ // Политэкс. 2009. Т. 5. №1. С. 26-36.
226. Гугнюк И.Г., Гугнюк К.М. Перспективы развития парламентского финансового контроля // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 5 (136). С. 235-240.
227. Гуреев П.П., Лазарев Л.В. Регламент Верховного совета СССР. М., 1981. 142 с.
228. Девятярова А.И. Реализация региональными парламентами РФ функции социально-политического представительства (на примере регионов Западной Сибири) дисс. к.ю.н.. М., 2014. 233 с.
229. Джанда К., Бери Д.М., Голдман Д., Хула К.В. Трудным путем демократии: процесс государственного управления в США. М., 2006. 658 с.
230. Дмитриев Ю.А. Об ответственности высших федеральных органов государственной власти России // Право и жизнь. 2013. № 5. С. 8-24.
231. Долгушева С.Ю., Касаткина Е.А. Роль прокуратуры в правотворческой деятельности // Правовое обеспечение деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы как субъектов частноправовых

- отношений. Материалы межвузовской научно-практической конференции. Редколлегия: А.В. Баринов (пред.) [и др.]. 2016. С. 123-127.
232. Должиков А.В. Толкование конституционных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 4 (113). С. 125- 151.
233. Донцова К.Б. Понятие процессуальных норм в общей теории права: к продолжению дискуссии // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6 (119). С. 86-92.
234. Древняя российская история от начала российского народа до кончины великого князя Ярослава Первого или до 1054 года, сочиненная Михайлом Ломоносовым / М.В. Ломоносов. СПб., 1766. 126 с.
235. Еремян В.В. Становление и эволюция институтов публичной власти на территории России (доимперский период). М., 2019. 318 с.
236. Еремян В.В. Трансформация социальных институтов сквозь призму кризиса «западной» модели демократии // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 5 (124) С. 157-165.
237. Еремян В.В., Клишас А.А. Двойные стандарты, как метод научной дискуссии (является ли Россия андиподом «западной» цивилизации). Часть 2 // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2015. № 3. С. 59-74.
238. Еропкин А.А. Парламентские расследования в России и во Франции: прошлое и настоящее // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3 (70) С. 22-39.
239. Жуков А.Д. (ред.) 2017. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Основные итоги деятельности: Справочник. Ежегодник. 2016 / под общ. ред. А.Д. Жукова. М.: Изд. Гос. Думы. 280 с.
240. Забарчук Е.Л. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления / Е. Л. Забарчук, А. С. Саломаткин. М.: Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2009. 98 с.



241. Заварухин А.В. Возможные формы участия общества в законотворческом процессе в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2013. № 4. С. 9-14.
242. Заварухин А.Ю. Конституционная законодательная инициатива и стабильность Конституции Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2013. № 2. С. 27-32.
243. Заключение об оценке фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации, в связи с подготовкой, заключением и реализацией им Беловежских соглашений // Газета «Коммерсантъ» №79 от 13.05.1999, С. 4.
244. Законодательная социология / Отв. ред. В.П. Казимирчук и С.В. Поленина. М.: Формула права, 2010. 256 с.
245. Законодательный процесс в зарубежных странах: учеб. пособие / Ю.И. Лейбо [и др.]; под ред. Ю.И. Лейбо. М.: МГИМО-Университет, 2012. 172 с.
246. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. д.ю.н. проф. Р.Ф. Васильев. М.: Юриспруденция, 2000. 320 с.
247. Залужная И.А. Кадровое обеспечение деятельности прокуратуры субъекта Российской Федерации по разработке и внесению законопроектов в региональные парламенты // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2013. № 3. С. 43-51.
248. Зверев А.В. Современное состояние бюджетного процесса в ФРГ // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2010. № 1 (25). С. 31-39.
249. Зорькин В.Д. Россия – Страсбург: 25 лет спустя // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 1 (79). С. 1-9.
250. Зубарев А.С. Типы парламентских запросов палат Федерального Собрания Российской Федерации (к вопросу о необходимости интерpellаций) // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 5 (90). С. 65-80.
251. Игнатов Е.А. К вопросу о понятии парламентских процедур и их значении в работе Парламента России // Право: теория и практика. 2002. №11. С. 2-7.

252. Игнатов Е.А. Парламентские процедуры в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовой аспект). Автореферат дисс... к.ю.н. М., 2002. 26 с.
253. Ильин А.В. Правовая природа расходов бюджета // Государство и право. 2016. № 4. С. 106-109.
254. Ильин И.П., Смирнов А.В. Система органов власти и управления США. М.: МГИМО, 1995. 98 с.
255. Информационное сообщение Минфина России от 21.12.2016 № ИС-аудит-11 «О Международных стандартах аудита» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_209618/dd3405913c377103a9e903e4086c21c8cd0eae1f/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209618/dd3405913c377103a9e903e4086c21c8cd0eae1f/) (дата обращения: 28.12.2020).
256. История государства и права зарубежных стран / под. ред. И.С. Ильиных. М.: Норма, 2009. 816 с.
257. История политических и правовых учений / под ред. О.Э. Лейста. М., Издательство Зерцало. 2006. 568 с.
258. Ишеков К.А. Особенности конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы международной конференции. 2006. С. 226-229.
259. Ищенко А.А. Классификация функций комитетов Государственной Думы в законодательном процессе // Международный журнал конституционного и государственного права. 2018. №4. С. 98-101.
260. Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // Конституционное и муниципальное право. 2012. №3. С. 32-35.
261. Кази А. Основные права и политические институты. Тегеран, 1989. 790 с.
262. Каминская В.И. Место процессуальных норм в системе советского права // Демократические основы советского социалистического правосудия / под ред. М.С. Строговича. М., 1965. С. 63-129.

263. Каргинов С.Н. О роли и значимости Посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Конституция и конституционная законность. материалы X международной научно-практической конференции. 2017. С. 160-164.
264. Клевцова Н.С. Легитимность закона и парламентские процедуры // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2014. № 4 (16). С. 94-101.
265. Кленкина О.В. Некоторые формы закрепления парламентских процедур // Юридический аналитический журнал. 2002. №2(3). С. 36-43.
266. Кленкина О.В. Парламентские процедуры в Российской Федерации. Автореферат дисс... к.ю.н. Саратов, 2004. 24 с.
267. Клишас А.А. К вопросу о преимущественной силе правил, установленных в международном договоре, над правилами национального закона в случае их противоречия // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2012. № S5. С. 147-156.
268. Клишас А.А., Шахрай С.М. Конституция 1993 года как план будущего для России // Вестник Российской академии наук. 2008. Т. 78. № 12. С. 1059-1064.
269. Князев С.Д. Уважение к праву не терпит законодательной суеты // Петербургский юрист. 2017. № 2. С. 15-22.
270. Ковачев Д.А. Парламентская процедура: понятие, виды, регламентация (на опыте зарубежных государств) // Вестник Межпарламентской ассамблеи. Спб., 1994. №4. С 188-197.
271. Коврякова Е.В. Парламентский контроль в зарубежных странах: автореферат дис. ... к.ю.н. М., 2002. 26 с.
272. Коврякова Е.В. Парламентский контроль в зарубежных странах. Дисс... к.ю.н. М., 2002. 216 с.
273. Коданева С.И. Новые контрольные полномочия парламента: мониторинг реализации законодательства // Современное конституционное право. Сб. науч. тр. Сер. «Правоведение». М., 2010. С. 113–120.
274. Козлихин И.Ю., Поляков А.В., Тимошина Е.В. История политических и правовых учений. СПб.: Издательский дом СПбГУ, 2007. 856 с.

275. Козлов А.И. Институт парламентского контроля в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы: сравнительно-правовой анализ // Современное право. 2011. №4. С. 26–29.
276. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: Проспект, 2009. 608 с.
277. Колбая С.Г. Отрешение президента от должности: мировой опыт и проблемы российского законодательства // Журнал российского права. 2004. №4. С. 98–106.
278. Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов, 1998. 235 с.
279. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд. М., 2011. 1008 с.
280. Коновалов А.В. Обеспечение гарантий прав личности и неотъемлемости правового статуса в системе правового регулирования // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 1 (79). С. 21–29.
281. Коновалова Л.Г. Подотчетность исполнительной власти парламенту как признак парламентаризма // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2017. № 1(15). С. 224–226.
282. Конституционное (государственное) право зарубежных стран /Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 2016. 976 с.
283. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М. В. Баглай. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2014. 784 с.
284. Копцева Ю.В. Двухпалатный парламент в отечественной и зарубежной практике: сравнительно-правовой анализ. Автореферат дисс... к.ю.н. М., 2004. 28 с.
285. Кордик Д.Н. Законодательный процесс в европейских государствах: Россия, Германия, Австрия, Швейцария (сравнительно-правовой анализ). Автореферат дисс... к.ю.н. М., 2007. 26 с.
286. Кошель А.С. «Мини-парламенты» в постдиктатурных демократиях Западной Европы и Латинской Америки // Вестник Российского

- университета дружбы народов. Серия: юридические науки. 2020. Том 24. №4. С. 942-964.
287. Кошель А.С. Бикамерализм и его влияние на парламентские процедуры // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 14–19.
288. Кошель А.С. Взаимодействие российского парламента и судебной власти // Вестник Томского государственного университета. 2020. № 460. С. 258-264.
289. Кошель А.С. Власть оппозиции: парламентские процедуры на службе демократии (в контексте усиления роли парламента и политических партий в связи с поправками к Конституции Российской Федерации) // Конституционное и муниципальное право. 2020. №10. С. 54-60.
290. Кошель А.С. Досрочное прекращение полномочий руководителей и судей высших судов в Российской Федерации как мера ответственности (на основе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия, 2021/2022. № 61 (85). С. 12-22.
291. Кошель А.С. Законодательный процесс и другие формы работы парламента (на примере Законодательного Собрания Вологодской области) // Материалы докладов XV Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых Ломоносов. Т. 1. М.: СП МЫСЛЬ, 2008.
292. Кошель А.С. Интерпелляция. Конституционно-правовые особенности регулирования депутатского запроса в Российской Федерации // Материалы Международного молодежного научного форума ЛОМОНОСОВ-2021. [Электронный ресурс] – 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM); 12 см. М.: МАКС Пресс, 2021.
293. Кошель А.С. Искусственный интеллект как социальный регулятор: за и против / Дремлюга Р.И., Кошель А.С. // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 3. С. 55–68.
294. Кошель А.С. Использование инструментов «электронного парламента» в законодательном процессе // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2021. №3. С. 62-86.

295. Кошель А.С. Источники правового регулирования парламентских процедур // Законодательство. 2020. № 10. С. 45-50.
296. Кошель А.С. К вопросу генезиса учения о парламентском праве // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 1-2. С. 140–151.
297. Кошель А.С. К вопросу о влиянии порядка формирования верхней палаты парламента на ее роль в парламентских процедурах // Вестник Ярославского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2020. №3 (53). С. 70-75.
298. Кошель А.С. Конституционно-правовая парадигма развития контрольных полномочий Федерального Собрания – Парламента Российской Федерации // Вестник Московского государственного областного университета. Юриспруденция. 2020. №3. С. 60-73.
299. Кошель А.С. Конституционно-правовые основы парламентского права // Lex Russica (Русский закон). 2019. № 1. С. 62–69.
300. Кошель А.С. Конституция России – 25 лет // Конституция Российской Федерации – 25 лет: теория и практика российской государственности. Тринадцатые конституционные чтения. Международная научно-практическая конференция, Владивосток, 12 декабря 2018 года: материалы / [отв. Ред. О.Е. Шишкина, Ю.Ю. Попова]. – Владивосток: Изд-во Дальневост. федерал. ун-та, 2019. 108 с. С. 9-10.
301. Кошель А.С. Некоторые вопросы развития порядка формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, региональных и муниципальных парламентов на современном этапе // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2018. Т. 4, № 1. С. 159–171.
302. Кошель А.С. Нормативно-правовая основа законопроектной работы в России и за рубежом // Материалы Международного молодежного научного форума ЛОМОНОСОВ-2012. [Электронный ресурс] – 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM). М.: МАКС Пресс, 2012.

303. Кошель А.С. Ограничение судом суверенитета парламента как основа справедливого общества // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России. 2019. № 1 (12). С. 38–41.
304. Кошель А.С. Основания и процедура досрочного прекращения полномочий депутатов // Антиномии. 2020. Т. 20, № 2. С. 127–155.
305. Кошель А.С. Парламент и правотворчество: современное осмысление роли парламентских процедур и законов в трансформируемом обществе // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2020. № 1. С. 5–18.
306. Кошель А.С. Парламентские процедуры как вид юридической процедуры // Правоприменение. 2021. Т. 5. №2. С. 170-184.
307. Кошель А.С. Развитие механизма формирования Государственной Думы Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4. С. 16–20.
308. Кошель А.С. Регулирование законодательного процесса в России и за рубежом. Издательство LAP Саарбрюкен, 2015. 61 с.
309. Кошель А.С. Российская Конституция в развитии: реформа структуры власти и новые парламентские полномочия // Конституционное и муниципальное право, 2021, №9. С. 22-27.
310. Кошель А.С. Усиление роли комитетов в законодательном процессе в Государственной Думе Российской Федерации // Материалы Тихоокеанского юридического форума. Владивосток, 8 октября 2021 г.
311. Кошель А.С. Участие граждан в управлении делами государства через парламент как основа справедливого общества // Публичное право сегодня. 2021. № 2. С. 53-61.
312. Кошель А.С., Иванов В.А. Реализация и защита конституционных прав и завоеваний демократии в эпоху новой промышленной революции // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 4. С. 16–27.

313. Кузнецов В.И. Институт посланий главы государства парламенту на постсоветском пространстве (на примере России и других стран СНГ) // Политические процессы на постсоветском пространстве: материалы международной конференции. Отв. ред. и сост. В.Г. Егоров, А.В. Абрамов; Московский государственный областной университет; Общероссийская общественная организация «Российское общество политологов» (Московское областное отделение). 2014.
314. Кузнецов И.И. Контрольные полномочия российского парламента: политические возможности и ограничения // Вестник Московского университета. Серия 12: политические науки. 2011. № 2. С. 68-89.
315. Кулеша Н.Н. Порядок рассмотрения и принятия законопроектов Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь// Законотворческий процесс в Республике Беларусь (Семинар 18 декабря 2008 года), Минск: Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь, 2008.
316. Лазарев В.В. Нормативная природа судебного прецедента // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 98-99.
317. Лазарева М.Н. Парламентские процедуры в Чехии и России: сравнительный анализ // Журнал российского права. 2008. № 11. С. 105-111.
318. Лакербая Э.Л. Контрольные полномочия народного собрания – парламента республики Абхазия // Международный журнал конституционного и государственного права. 2019. №1. С. 69-72.
319. Ланг П.П. Юридический процесс и юридическая деятельность, проблемы соотношения: общетеоретический аспект // Актуальные проблемы правоведения. 2019. № 1(61). С. 12-18.
320. Лебон Г. Психология народов и масс. СПб, 1995. 311 с.
321. Локк Д. Два трактата о правлении / Джон Локк ; пер. с англ. Е. С. Лагутина и Ю. В. Семенова. – Москва : Челябинск : Социум, 2014. 494 с.



322. Луковская Д.И. Позитивизм и естественное право: конфликт интерпретаций // Вестник Томского государственного университета. 2020. № 456. С. 234-240.
323. Луковская Д.И. Разуваев Н.В. Учение досократиков о справедливости и законе // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Право. 2015. № 3. С. 35-44.
324. Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. М., Норма: ИНФРА-М, 2010. 304 с.
325. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М.: Норма, 2004. 240 с.
326. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: Юнити-Дана, 2015. 685 с.
327. Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента РФ. Основные социальные и правовые характеристики. М.: Юнити-Дана: закон и право, 2000. 303 с.
328. Макиавелли Н. Государь (Il Principe). Рассуждения на первые три книги Тита Ливия / пер. с итальянского под ред. Н. Курочкина. СПб.: Тип. Тиблина и Ко, 1869. 502 + 10 с.
329. Малаев М., Шкуренко О. Сравнительный парламентаризм // Коммерсант. 22.12.2017, URL: [kommersant.ru/doc/3502058](http://kommersant.ru/doc/3502058) (дата обращения: 06.01.2021).
330. Малько А.В. Теория правовой политики. М., 2012. 328 с.
331. Мальков А.В., Агабекова Л.Г. Законодательная инициатива как особая разновидность правовой инициативы // Юридическая наука. 2016. № 6. С. 34-38.
332. Мамаева Я.Ю. Еще раз о выборах глав субъектов Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 2 (86). С. 25-30.
333. Маркелова Е.Г. Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: законодательное регулирование и тенденции развития. Саратов: Диалог, 2004. С. 4-5.
334. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Юрист, 2005. 643 с.

335. Медяник О.В. Парламентский контроль и парламентские расследования в Российской Федерации // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2008. № 49. С. 123-126.
336. Миерхольд А.А. Внутренняя структура Совета Федерации и ее конституционно-правовое регулирование // Lex Russica. 2017. №1 (22). С. 221-228.
337. Милль Д.С. Представительное правление. Публицистические очерки / Пер. под ред.: Сементковский Р.И.. СПб: Ф. Павленков, 1897. 198 с.
338. Милль Дж. О свободе / Пер. с англ. А. Фридмана // Наука и жизнь. 1993. № 11. С. 10-15.
339. Михеев А.А. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации как конституционная основа политико-правовой деятельности государства // Мир юридической науки. 2011. № 7. С. 53-57.
340. Мицкевич А.В. Избранное / Сост. и авт. предисловия Е.А. Юртаева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010. 304 с.
341. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. М., 2008. 332 с.
342. Монтескье Ш.Л. О духе законов / Перевод А. Матешука. М.: Мысль, 1999. 674 с.
343. Моргунова М.А. Государственное право Швеции. М.: Норма, 2009. 384 с.
344. Морозов О.В. Дума: Россия, которую мы выбираем. М., 2007. 389 с.
345. Назаров В.С., Богачева О.В., Фокина Т.В. Роль законодательных органов власти в рассмотрении и утверждении проекта государственного бюджета // Финансовый журнал. 2014. №4. С. 55- 65.
346. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. К новому парламентскому измерению Евразийской интеграции // Журнал российского права. 2012. № 8 (188). С. 5-15.

347. Недбайло П.Е. О юридических гарантиях правильного осуществления советских правовых норм // Советское государство и право. 1957. №6. С. 20-29.
348. Недбайло П.Е., Горшенев В.М. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. М.: Юридическая литература, 1976. 280 с.
349. Некоторые правовые и аналитические аспекты законодательного процесса в Государственной Думе / Под общей ред. М.Н. Ласточкиной. М.: Издание Государственной Думы, 2012. 480 с.
350. Нерсесянц В.С. Право как необходимая форма равенства, свободы и справедливости // Социологические исследования. 2001. № 10. С. 3-15.
351. Нечкин А.В. Парламенты стран СНГ: структура, порядок формирования и досрочного сложения полномочий // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 4 (100). С. 72-77.
352. Нисевич Ю.А., Платонов В.М., Слизовский Д.Е. Законодательная деятельность: политико-правовой анализ: учеб. пособие для студентов вузов. М.: Аспект Пресс, 2007. 200 с.
353. Новикова И.В. Парламентский запрос как элемент парламентского контроля // Конституционализм и государствоведение. 2015. № 1 (7). С. 104-110.
354. Нудненко Л.А. К истории разработки и принятия Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Государство и право. 2008. №8. С. 5-13.
355. Овсепян Ж.И. Становление парламента в России. Ростов-на-Дону, 2000. 120 с.
356. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений/ Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова.- 4-е изд., дополненное. М.: Азбуковник, 1999. 944 с. (электронная версия) URL: [ozhegov-online.ru/slovar-ozhegova/obrashhenie/19137](http://ozhegov-online.ru/slovar-ozhegova/obrashhenie/19137) (дата обращения: 04.01.2021).

357. Озиев Т.Т. Законодательная инициатива субъектов: оправдано ли расширение? (На примере законодательства Чеченской Республики) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 7. С. 70-73.
358. Осипов М.Ю. Роль правотворчества в профилактике ошибок в правовом регулировании // Ленинградский юридический журнал. 2009. № 4 (18). С. 44-49
359. Пажетных Д.В. Конституционно-правовой статус членов Совета Федерации Федерального Собрания России и верхних палат парламентов Германии и Франции. Автореферат дисс... к.ю.н. Саратов, 2013. 24 с.
360. Панова И.В. Юридический процесс: монография. М.: Инфра-М; Норма, 2017. 76 с.
361. Панова И.В. Юридический процесс. Саратов: Светопись, 1998. 176 с.
362. Парламентаризм: обеспечение законодательных (представительных) органов власти. / Бакушев В.В., Лихачев В.Н., авторский коллектив. М.: Реал Принт, 2015. 744 с.
363. Парламентское право России: монография / А.И. Абрамова, В.А. Витушкин, Т.Я. Хабриева и др. под ред. Т.Я. Хабриева, И.М. Степанов. М., 2013. 400 с.
364. Парламентское право Российской Федерации / отв. ред. А.Н. Кокотов. М., 2020. 320 с.
365. Парламентское право: учебник / под общ. Ред. О.Н. Булакова. М., 2006. 654 с.
366. Пляхимович И.И. Некоторые аспекты конституционных процедур выражения вотума недоверия правительству и отказа ему в доверии // Проблемы управления. 2009. № 2 (31). С. 246-247.
367. Покровский Д.С. Внешнеполитические полномочия верхних палат парламентов зарубежных стран // Власть. 2009. №5. С.136-139.
368. Покровский И.А. Генезис преторського права / Римське право в Університеті Святого Володимира: у 2 кн. Кн.2. Киев, 2010. 432 с.
369. Полищук Н.И. Тенденции современной правотворческой политики Российской Федерации // Юридическая мысль. 2017. № 1 (99). С. 75-80.

370. Попова Ю.Ю. Взаимодействие органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации на стадии подписания и обнародования законов (на примере Дальневосточного Федерального округа) // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2010. № 19 (200). С. 24-27.
371. Поправки в Конституцию РФ: первые неудачные попытки / Российское агентство правовой и судебной информации. 07.02.2019. URL: [rapsinews.ru/legislation\\_publication/20190207/294696263.html](https://rapsinews.ru/legislation_publication/20190207/294696263.html) (дата обращения: 06.01.2021).
372. Поршаков С.А. Политическая оппозиция в странах Запада // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 3. С. 35-48.
373. Потапова О.Б. Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию как средство формирования и реализации президентской правовой политики // Вестник Саратовской государственной академии права. 2009. № 4 (68). С. 26-29.
374. Примаков Е.М. Россия в современном мире. Прошлое, настоящее, будущее. М.: Центрполиграф, 2018. 606 с.
375. Рассыльников И.А. Основы правового регулирования бюджетной деятельности Великобритании // Северо-Кавказский юридический вестник. 2012. №1. С. 95-102.
376. Раянов Ф.М. Юриспруденция. Курс лекций. Уфа, 2001. 189 с.
377. Роль и место верхних палат парламентов в современных государствах (материалы заседания научно-методического семинара Аналитического управления 30 марта 2017 года) // Аналитический вестник. 2017. № 10 (667). 75 с. С. 63-64.
378. Румянцев А.Г. Принцип эффективной оппозиции оказался малоэффективным. Комментарий к решению Федерального конституционного суда Германии от 3 мая 2016 года 2 be 4/14 // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3 (112). С. 114-120.

379. Рыбкина О.В. Бикамеральные региональные парламенты: особенности формирования // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2010. № 12. С. 35-42.
380. Рыжонкова Е.А. Особенности правового статуса членов верхних палат парламентов зарубежных федеративных государств на примере США // Отечественная юриспруденция. 2016. № 8 (10). С. 5-10.
381. Рязанцев И.Н. Парламентские процедуры в Российской Федерации: вопросы теории и практики. Автореферат дисс... к.ю.н. М., 2005. 24 с.
382. Садовникова Г.Д. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания РФ – «Парламент за работой» // Представительная власть XXI века: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. №5.
383. Саюров Н.Ф. Механизм государственной власти и управления Федеративной республики Германии. Липецк, 1997. 153 с.
384. Сенека, Луций Анней. О блаженной жизни // Правовая мысль: Антология / Автор-составитель В.П. Малахов. М.: Академический проспект; Екатеринбург: Деловая книга, 2003. 1016 с.
385. Серков П.П. К вопросу о современном понимании юридического процесса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 88-98.
386. Сидоров В.В. Коалиции в парламенте и правительстве Бельгии: конституционный процесс и факторы формирования // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 1(9). С. 152-157.
387. Скоков А.В. Правовое регулирование и практика проведения парламентских расследований в некоторых зарубежных странах // Право и образование. 2009. № 11. С. 108-116.
388. Скуратов Ю.И. Парламент и Президент в Российской Федерации. Конституционный строй России. М., 1995. С. 75-77.
389. Соколов К.Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентского строя. СПб., 1912. 432 с.

390. Солдатова О.Е. Юридический процесс как категория общей теории права // Известия Алтайского государственного университета. 2014. № 2 (74). С. 152-156.
391. Спенсер Г. Грехи законодателей // Социологические исследования. 1992. № 2. С. 129-136.
392. Спиридонов А.А. Институт парламентских расследований новелла российского законодательства или правовая коллизия? // Актуальные проблемы российского права. 2007. №1. С. 60-67.
393. Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 1996.
394. Старилов Ю.Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. №6. С. 5-13.
395. Статкявичус М. Перспективы развития института импичмента в современном демократическом государстве // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2004. № 5 (256). С. 42-50.
396. Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4 т. М., 1999.
397. Строгович М.С. Судебное право: предмет, система, наука // Советское государство и право. 1979. № 12. С. 58-65.
398. Стукина В.А. Особенности законодательного процесса в двухпалатном парламенте (на примере европейских унитарных государств) // Актуальные проблемы международного публичного и международного частного права: сб. науч. тр. Вып. 2 / редкол.: Ю. П. Бровка [и др.]. – Минск: БГУ, 2010. С. 136-145.
399. Сущенко П.В. Некоторые вопросы конституционно-правовой регламентации парламентского контроля // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2019. № 2 (52). С. 61–72.
400. Тарасова А.Г. Юридическая процедура как средство обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина // Вестник Волгоградского

- государственного университета. Сер. 5 Юриспруденция. 2011. № 2 (15). С. 258-265.
401. Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982. 256 с.
402. Тлембаева Ж.У. Зарубежный опыт организации парламентского контроля и вопросы совершенствования его правовых механизмов в Казахстане // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2016. Т. 16. №. 4. С. 91-105.
403. Толковый словарь современного русского языка / Д.Н. Ушаков. М.: Аделант, 2013. 800 с.
404. Трошев Д.Б. Возбуждение парламентского расследования // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 2. С. 40-47.
405. Трошев Д.Б. Парламентское расследование как форма контроля Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти. Автореферат дисс... к.ю.н. М., 2008. 26 с.
406. Трунтягин А.А., Трунтягин А.Н. Партийное доминирование и перспективы формирования ответственного правительства // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2015. № 3 (31). С. 83-90.
407. Удод А.Д. Зарубежный опыт парламентского контроля // Вестник научных конференций. 2017. № 3-2 (19). С. 113-117.
408. Ульянова Е.В. Законодательная инициатива и этапы ее развития // Этносоциум и межнациональная культура. 2015. № 3 (81). С. 92-100.
409. Федоров П.А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт // Полис. Политические исследования. 2001. №1. С.168-179
410. Федотова Ю.Г. Законодательное регулирование парламентского расследования в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2011. № 2. С. 10-20.



411. Федотова Ю.Г. Парламентское расследование Федерального Собрания Российской Федерации и расследование по уголовному делу: вопросы соотношения // Современное право. 2011. № 1. С. 43-47.
412. Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т.9. Содерж.: Институты государственной власти и местного самоуправления. Парламентское право. Правосудие. М., 2018. 744 с.
413. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М.: Наука РАН, 2016. 320 с.
414. Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10 (154). С. 5-13.
415. Хабриева Т.Я., Степанов И.М. Парламентское право России. М.: Юристъ. 1999. 392 с.
416. Харламов С.О., Ломакин В.В. Консолидированная законодательная инициатива // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 4. С. 146-151.
417. Цалиев А.М. О необходимости принятия закона о парламентском (депутатском) расследовании в субъектах РФ // Вестник Владикавказского научного центра. 2010. Том 10. №2. С. 47-50.
418. Центр международный и сравнительно-правовых исследований. Исследование зарубежного опыта правового регулирования межбюджетных отношений. М., 2018. 50 с.
419. Чайка Ю.А. О развитии органов прокуратуры//Адвокат. 2006. №7. С.40-41.
420. Чепус А.В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти в России и странах Европы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 209-216.
421. Червяковский А.В. Промульгация и официальное опубликование законов // Современное право. 2017. № 9. С. 12-15.

422. Черниловский З.М. Правовое государство: на перекрестке мнений // Право и власть. Человек, право, государство. Человек, закон и правосудие. М.: Прогресс, 1990. С. 41-63.
423. Чернышова А.П. Законодательная инициатива Уполномоченного по правам человека в РФ // Право и политика: теоретические и практические проблемы Сборник материалов 5-й Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор Н.Н. Кулешова. 2017. С. 177-180.
424. Чиркин В.Е. Законодательная власть. М.: Норма, 2019. 336 с.
425. Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008. 214 с.
426. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М.: Тип. И.Д. Сытина, 1899. 812 с.
427. Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. пособие. Минск, 2001. 576 с.
428. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право. Киев, 2007. 416 с.
429. Шевченко В.Ю. Взаимодействие органов законодательной власти и прокуратуры Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 3 (116). С. 64-68.
430. Шерипов Н.Т. Конституционное право Кыргызской Республики. Учебное пособие. Бишкек. 2010. 381 с.
431. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. № 3. М., 1912. 814 с.
432. Шеховцов В.А. Развитие российского парламентаризма. Владивосток: Дальнаука, 2002. 321 с.
433. Шеховцов В.А., Абоян А.А. О совершенствовании формы правления в России // Юридическая наука. 2020. № 8. С. 8-10.
434. Шеховцов В.А., Евсеенко В.Д. Некоторые особенности законодательного процесса в парламентах государств Азиатско-Тихоокеанского региона // Социально-экономические и гуманитарно-философские проблемы современной науки Москва : Уфа: Ростов-на-Дону, 2015.

435. Шеховцов В.А., Яворский А.Д. Правовое регулирование лоббистской деятельности в России и странах Азиатско-Тихоокеанского региона // Конституционное и муниципальное право. 2018. №8. С. 35-38.
436. Шишпаренок О.Н. Экспертно-правовая оценка законов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия правилам юридической техники// Академический юридический журнал. 2009. № 1 (35). С. 27-34.
437. Шуберт Т.Э. Влияние судебной практики на законотворческий процесс // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 160-170.
438. Шувалов И.И. Теория законотворчества. М.: Норма, 2006. 207 с.
439. Щербик Н.В. Понятие и цели парламентских слушаний: исторические и теоретические основы // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D: Экономические и юридические науки. 2018. № 14. С. 147–152.
440. Щуковский А.В. Вотум недоверия как форма парламентского контроля за деятельностью Правительства в Российской Федерации // Современные тенденции развития права в условиях глобализации: сравнительно-правовой аспект. Материалы III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов. 2018. С. 216-221.
441. Элефтериадес П. Парламентский суверенитет и Конституция // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. №3. С. 29-55.
442. Яковенко О.В. Правовая процедура. Автореферат дисс... к.ю.н. Саратов, 1999. 21 с.
443. Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования. М.: Статут, 2012. 488 с.
444. Ярва Р.М. Модели двухпалатных парламентов: понятие, элементы и классификация // Юридический аналитический журнал. 2005. № 3-4. С. 169-175.
445. Aitamurto T., Landemore H., Lee D., Goel A. Crowdsourced Off-Road Traffic Law Experiment in Finland. Report About Idea Crowdsourcing and Evaluation Helsinki, Publications of the Committee for the Future, the Parliament of Finland,

- 2014, 96 p. URL: [researchgate.net/profile/Tanja\\_Aitamurto/publication/291074594\\_Crowdsourced\\_Off-Road\\_Traffic\\_Law\\_Experiment\\_In\\_Finland\\_Report\\_about\\_idea\\_crowdsourcing\\_and\\_evaluation/links/569ddac408ae950bd7a6b688.pdf](https://researchgate.net/profile/Tanja_Aitamurto/publication/291074594_Crowdsourced_Off-Road_Traffic_Law_Experiment_In_Finland_Report_about_idea_crowdsourcing_and_evaluation/links/569ddac408ae950bd7a6b688.pdf) (Accessed: 23.04.2020).
446. Anderson B. The Changing Role of Parliament in the Budget Process. OECD Journal on Budgeting. 2009. Vol. 1. 11 p. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43410274.pdf> (Accessed: 20.04.2020).
447. Anderson F.M. 1904. The constitutions and other select documents illustrative of the history of France, 1789-1901. Minneapolis: H. W. Wilson company. 671 p.
448. Arun P.S., Sushmita P. Democratising Law Making – The Tale of PLCP. URL: [researchgate.net/profile/Arun\\_P\\_S/publication/336035155\\_Democratising\\_Law\\_Making\\_-\\_The\\_Tale\\_of\\_PLCP/links/5d8ba3fc92851c33e93c3c35/Democratising-Law-Making-The-Tale-of-PLCP](https://researchgate.net/profile/Arun_P_S/publication/336035155_Democratising_Law_Making_-_The_Tale_of_PLCP/links/5d8ba3fc92851c33e93c3c35/Democratising-Law-Making-The-Tale-of-PLCP) (Accessed: 20.04.2020).
449. Austin J. The Province of Jurisprudence Determined. L., 1832. 389 p.
450. Bach S. Crisp, The Senate, and The Constitution // Australian Journal of Politics & History. 2008. Vol. 54. P. 545-561.
451. Bach S. Platypus and Parliament: The Australian Senate in Theory and Practice. Canberra, 2003. 368 p.
452. Bach, S., Crisp, The Senate, and The Constitution. Australian Journal of Politics & History, Vol. 54, №4. 2008. P. 545-561.
453. Benkler Y. Coase's Penguin, or, Linux and 'The Nature of the Firm'// The Yale Law Journal. 2002. Vol. 112, № 3. P. 369–446.
454. Bhansali S.R. Textbook on the Constitution of India. First edition. Haryana: LexisNexis, 2015. 971 p.
455. Blöndal J., Trapp L. von, Hammer E. Budgeting in Italy // OECD Journal on Budgeting. №3, Vol.15. 2016. P.37-64.
456. Broeksteeg H., Knippenberg E. The Role of the Senate in the Legislative Process. Maastricht Journal of European and Comparative Law, 13(2), 2006. P. 219–237.

457. Cannon C. Cannon's Precedents of The House of Representatives of The United States. Washington: Government Printing office, 1935. 918 p.
458. Chantebout B. Droit constitutionnel (24e édition). Paris, 2007. 598 p.
459. Coglianese C. The internet and citizen participation in rulemaking. 2004 [Electronic resource] URL: [kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/72617/ISJLP\\_V1N1\\_033.pdf](http://kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/72617/ISJLP_V1N1_033.pdf) (Accessed: 07.01.2019)
460. Constitution, Jefferson's Manual and Rules of The House of Representatives of The United States One Hundred Sixteenth Congress / T.J. Wickham. Washington: US Government Publishing Office, 2019. 1523 p. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/HMAN-116/pdf/HMAN-116.pdf> (Accessed: 20.04.2020).
461. Deschler L. Deschler's Precedents, 94th Congress. Precedent of the U.S. House of Representatives. Washington, 1994. 647 p. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-HPREC-DESCHLERS-V1/pdf/GPO-HPREC-DESCHLERS-V1.pdf> (Accessed: 20.04.2020).
462. Dawn O. Improving the scrutiny of bills: The case for standards and checklists // Public law. L., 2006. P. 219-246.
463. Della Sala, Vincent. The Permanent Committees of the Italian Chamber of Deputies: Parliament at Work?// Legislative Studies Quarterly, vol. 18, № 2, 1993, P. 157–183.
464. Ehrmann Henry W. The Duty of Disclosure in Parliamentary Investigation: A Comparative Study. The University of Chicago Law Review. 1943. № 11. P. 117-153.
465. Elkins Z., Ginsburg T., Blount J. The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval // Temple Law Review. 2008. № 81. P. 361–382.
466. Eschenburg T. Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik Deutschland, München. 1966. 279 p.

467. Fernandes Jorge M, Riera Pedro, Cantú Francisco. The Politics of Committee Chairs Assignment in Ireland and Spain // *Parliamentary Affairs*, Vol.72, №1, January 2019, P. 182–201.
468. Fisher L. *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*, Fourth Edition (Joseph V. Hughes Jr. and Holly O. Hughes Series on the Presidency and Leadership). Texas A&M University Press. 1998. 320 p.
469. Franks C. E. S. *The Canadian Senate in modern times // Protecting Canadian democracy: The Senate you never knew / Edited by: Serge Joyal*. Montreal: McGill-Queen's University Press. 2003. P. 152–188.
470. Ganghof Steffen. *Bicameralism as a Form of Government (Or: Why Australia and Japan Do Not Have a Parliamentary System)*, *Parliamentary Affairs*, Vol. 67, № 3. 2014. P. 647–663.
471. Gilligan T. W., Krehbiel K. *Organization of Informative Committees by a Rational Legislature // American Journal of Political Science*. 1990. № 34. P. 531–564.
472. Godwin R.A., Kaufman A. *Separation of Powers – Does it Still Work?* Washington, D.C.: American Enterprise Institute. 1986. 193 p.
473. Goodman R., Nelson J.T. *How Congress Can Access the Legal Powers of Impeachment Without a Formal Inquiry*. 2019 URL: [www.justsecurity.org/65115/how-congress-can-access-the-legal-powers-of-impeachment-without-a-formal-inquiry](http://www.justsecurity.org/65115/how-congress-can-access-the-legal-powers-of-impeachment-without-a-formal-inquiry) (Accessed: 07.12.2020).
474. Harrison J. *The Power of Congress over the Rules of Precedent // Duke Law Journal*. 2000. Vol. 50. Is. 2. P. 503-543.
475. Hart H.L.A. *The concept of Law*. Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1994. 315 p.
476. Heaton B. *Crowdsourcing the Law: Will online commentary dictate the future of legislative policy? // Government Technology*. 2014, October 28. URL: [govtech.com/local/Crowdsourcing-the-Law.html](http://govtech.com/local/Crowdsourcing-the-Law.html) (Accessed: 23.04.2020).
477. Hinds A.C. *Hinds' Precedents of The House of Representatives of The United States*. Washington: Government Printing office, 1907. URL:

- <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-HPREC-HINDS-V3/pdf/GPO-HPREC-HINDS-V3.pdf> 1173 p. (Accessed: 07.12.2020).
478. Hough, R. Do legislative petitions systems enhance the relationship between parliament and citizen? *The Journal of Legislative Studies*, 18(3–4), 2012. P. 479–495.
479. House of Representatives. The Budget and Financial Legislation. House of Representatives Factsheet № 10, 1998. <http://www.aph.gov.au/viewFrame.asp?Item=9&x=0.1783716>
480. Hudson, Alexander. When Does Public Participation Make a Difference? Evidence from Iceland’s Crowdsourced Constitution. // *Policy Studies Organization*. 2018. Vol. 10. № 2. P.185-217.
481. Juchacz, P.W. Deliberative Law-Making: A Case Study of the Process of Enacting of a ‘Constitution of the Third Sector’ in the Polish Sejm. *Int J Semiot Law*. 2020. № 3, Vol. 33, P. 77–100.
482. Kaeding M. The world of committee reports: rapporteurship assignment in the European Parliament // *The Journal of Legislative Studies*. 2005. № 1. Vol.11. P. 82-104.
483. Korris M. Standing up for Scrutiny: How and Why Parliament Should Make Better Law // *Parliamentary Affairs*, Vol. 64, № 3, July 2011, Pages 564–574. P. 565.
484. Koshel A.S. Can artificial intelligence author laws: A perspective from Russia / Dremluga R.I., Koshel A.S. // *Journal of Politics and Law*. 2020. Vol. 13, № 3. P. 286–294.
485. Krafchik, Warren and Wehner, Joachim. The Role of Parliament in the Budget Process. *Red de Seguridad y Defensa de América Latina*. 1999. URL: [resdal.org/Archivo/d00001e9.htm](http://resdal.org/Archivo/d00001e9.htm) (Accessed: 24.11.2020)
486. Landau D. The Importance of Constitution-Making // *Denver Law Review*. 2012. № 89. P. 611–633.
487. Landemore H. Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment // *Journal of Political Philosophy*. 2015. №23 (2). P. 166–191.

488. Leonardy, Uwe. "Money Bills" in South African and German Constitutional Law, notes prepared as constitutional advisor, 29 November 1996.
489. Lienert I. Role of the Legislature in Budget Processes. International Monetary Fund: Technical Notes and Manuals, 2010. 10/4. 22 p.
490. Lijphart A. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press, 1999. 368 p.
491. Luna M.A., Pérez Nieves J.C. País Análisis coordinado del reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación // Revista de Derecho Parlamentario – Número 8 Fecha: 01-12-2009. URL: [ar.ijeditores.com/articulos.php?idarticulo=66034&print=2](http://ar.ijeditores.com/articulos.php?idarticulo=66034&print=2) [Accessed: 03.05.2020]
492. Maboudi T., Nadi G.P. Crowdsourcing the Egyptian Constitution: Social Media, Elites, and the Populace // Political Research Quarterly. 2016. №4, Vol. 69. P. 716–731.
493. Mackey, Albert G. Masonic Parliamentary Law: or, parliamentary law applied to the government of masonic bodies. Philadelphia: Moss & Company, 1875. 240 p.
494. Maitland F.W. The Constitutional History of England / ed. By H.A.L. Fisher. Cambridge: Cambridge University Press, 1908. 548 p.
495. Mansbridge, Jane, Bohman, James, Chambers, Simone, Christiano, Thomas, Fung, Archon, Parkinson, John, Thompson, Dennis F. and Warren, Mark E. A systemic Approach to Deliberative Democracy. In Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale. ed. John Parkinson, and Jane Mansbridge, Cambridge: Cambridge University Press. 2012. P. 1–26.
496. Maskell J. Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives. Washington, DC, Congressional Research Service, 2016. 25 p. URL: [fas.org/sgp/crs/misc/RL31382.pdf](http://fas.org/sgp/crs/misc/RL31382.pdf) (Accessed: 09.05.2020)
497. Mezey, M. L. Comparative Legislatures. Durham NC: Duke University Press. 1979. 317 p.
498. Moreno E.A., Traverso D.B. E–participación en el Senado chileno: ¿aplicaciones deliberativas? // Convergencia. Vol.16 №51 Toluca sep./dic. 2009. URL:



scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S1405-14352009000300010

(Accessed: 21.04.2020)

499. Moretti D., Kraan D.-J. Budgeting in France // OECD Journal on Budgeting. 2018. Vol. 18/2. 65 p.
500. Nicolson N. People and Parliament. L: Weidenfeld & Nicolson, 1968
501. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) OECD Best Practices for Budget Transparency, OECD Journal on Budgeting, 1 (3). 2002. P. 7–14.
502. Philips George. Lex Parliamentaria: Or, A Treatise of the Law and Custom of the Parliaments of England. L., 1690.
503. Paniagua Soto J.L. Spain: A Fledgling Parliament 1977–1997 // Parliamentary Affairs, Vol. 50, № 3, 1997, P. 410–422.
504. Parliamentary Committees abroad, their Functions and Powers: Memorandum from Democratic Audit, Human Rights Centre, University of Essex, 2002. URL: [publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmmodern/224/224ap25.htm](http://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmmodern/224/224ap25.htm) (Accessed: 06.05.2020).
505. Patterson, S.C. and Mughan A. Senates: Bicameralism in the Contemporary World. Ohio State Press, 1999. 304 p.
506. Paul Bovend'Eert, Public Office and Public Trust: Standards of Conduct in Parliament: A Comparative Analysis of Rules of Conduct in Three Parliaments, Parliamentary Affairs, Vol. 73, № 2, 2020, P. 296–322, URL: <https://doi.org/10.1093/pa/gsy048> (Accessed: 20.04.2020).
507. Petyt William. Jus Parliamentarium: Or, the Ancient power, jurisdiction, rights and liberties, of the most Hight court of Parliament, revived and asserted. L., 1739.
508. Publius. The Federalist Papers, ed Rossiter, C. L. New York: New American Library (1961 [1788])
509. Queen's Speech and State Opening of Parliament. URL: [hansardsociety.org.uk/publications/guides/guide-to-queens-speech-state-opening-of-parliament](http://hansardsociety.org.uk/publications/guides/guide-to-queens-speech-state-opening-of-parliament) (Accessed: 28.05.2020)

510. Ranchordas S., Voermans W. Crowdsourcing legislation: new ways of engaging the public // *The Theory and Practice of Legislation*. 2017. Vol. 5. № 1. P. 1-4.
511. Robert Henry M. et al. *Robert's Rules of Order Newly Revised* (11<sup>th</sup> ed.). Philadelphia, PA. 2011. 816 p.
512. Rogers R., Walters R. *How Parliament Works*. 8th edition. L., 2018. 458 p.
513. Russell M. A stronger second chamber? Assessing the impact of House of Lords reform in 1999, and the lessons for bicameralism. *Political Studies*. 2010. Vol. 58, №5. P. 866–885.
514. Senigaglia C. Max Weber and the parliamentary bureaucracy of his time // *Parliaments, Estates and Representation*. 2011. Vol. 31. № 1. P. 53-66.
515. Shakhder S.L. Two systems of financial procedure in Parliament // *Parliamentary Affairs*. 1952. Vol. VI, № 3. P. 288–298.
516. Shepsle K. A., Weingast B. R. Positive Theories of Congressional Institutions // *Legislative Studies Quarterly*. 1994. Vol. 19. P. 149–179.
517. Siaroff A. Varieties of parliamentarism in the Advanced Industrial Democracies // *International political Science Review*. 2003. Vol. 24. №4. P. 445–459.
518. Simona Fazio. The Italian parliamentary committee of inquiry on brigandage in the Neapolitan provinces. Political practices and institutional dynamics (1862–63), *Parliaments, Estates and Representation*, Vol. 39, №3, 2019. P. 375-384.
519. Smelcer S.N. *The Role of the Senate in Judicial Impeachment Proceedings: Procedure, Practice, and Data*. Congressional Research Service. 2010. 28 p. URL: [fas.org/sgp/crs/misc/R41172.pdf](https://fas.org/sgp/crs/misc/R41172.pdf) (Assessed: 09.01.2020).
520. Steffani W. *Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle // Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch* herausgegeben von Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh. Berlin – New York: de Gruyter. 1989. P. 1325–1368.
521. Steffani W. Möglichkeit der Opposition. In einer parlamentarischen Demokratie und anderswo, in Schumann H. *Die Rolle der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland*, Darmstadt. 1976. 8 p.

522. Tsebelis G., Money J. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. 2009. 250 p.
523. Vallet E. Les commissions d'enquête parlementaire sous la Cinquième République // *Revue Française de Droit Constitutionnel*. Vol. 54, №2, 2003. P.249-278.
524. Wehner J. Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. *Political Studies*. 2006. №4, Vol. 54. P.767-785.
525. Wilkinson B. *Studies in the Constitutional History of the England in the thirteenth and fourteenth centuries*. Manchester University Press, 1937. 290 p.
526. World Justice Project (WJP) *Open Government Index 2015*. URL: [data.worldjusticeproject.org/opengov](https://data.worldjusticeproject.org/opengov) (Accessed: 22.04.2020).
527. Zucchini F. Dividing Parliament? Italian Bicameralism in the Legislative Process (1987–2006), *South European Society and Politics*, Vol. 13, №1. 2008. P. 11-34.