Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ при ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

СРЕДНЕРУССКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ – ФИЛИАЛ

На правах рукописи

ЧЕРВИНСКАЯ АЛЕКСАНДРА ПАВЛОВНА

ПАРЛАМЕНТСКИЙ БИКАМЕРАЛИЗМ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ НАРОДОВЛАСТИЯ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени доктора юридических наук

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Научный консультант:
доктор юридических наук, профессор,
Велиева Джамила Сейфаддин кызы

Орел – 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ..... 4

Глава I. Теоретико-методологические основы исследования двухпалатного парламентаризма в конституционном государстве 29

1.1. Бикамерализм как форма конституционной демократии, парламентаризма и народного представительства 29

1.2. Двухпалатная структура парламента в механизме представительства федеративного государства..... 51

1.3. Палаты парламента в законодательном процессе: опыт современной России и зарубежных стран 81

1.4. Разграничение компетенции между палатами парламента вне законодательного процесса..... 110

Глава II. Правовое регулирование формирования палат Федерального Собрания: общее и особенное 138

2.1. Генезис порядка формирования состава Совета Федерации и его современное состояние..... 138

2.2. Мажоритарная избирательная система как основа формирования части состава Государственной Думы 166

2.3. Опыт организации пропорциональных выборов в Государственную Думу и перспективы его совершенствования в России 187

2.4. Основания и правовые последствия досрочного прекращения полномочий палат Федерального Собрания, сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы 207

Глава III. Парламентские процедуры в условиях двухпалатной организации деятельности народного представительства 232

3.1. Парламентские процедуры в условиях двухпалатной организации деятельности народного представительства 232

3.2. Комитеты, комиссии, фракции и депутатские группы в механизме внутренней организации палат парламента 256

3.3. Должностные лица палат парламента, их роль в обеспечении парламентской процедуры 278

3.4. Злоупотребление свободой парламентской процедуры и способы его преодоления 301

Глава IV. Обеспечение конституционной законности в деятельности палат Федерального Собрания 324

4.1. Полномочия Конституционного Суда РФ в отношении правовых актов парламента, опыт их реализации 324

4.2. Взаимодействие палат Федерального Собрания с Президентом РФ как форма обеспечения конституционной законности 348

4.3. Конституционный самоконтроль в деятельности юридических служб Совета Федерации и Государственной Думы 370

4.4. Публичность парламентской деятельности как гарантия конституционной законности 393

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 415

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 448

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Несмотря на то, что двухпалатный парламентаризм в современной России сравнительно прочно устоялся, конкретные параметры этой организационно-правовой формы представительного органа постоянно уточняются и корректируются законодателем. Из последних новелл можно отметить введение в состав верхней палаты, так называемой, «президентской квоты», определенное перераспределение полномочий в ходе конституционной реформы 2020 года и др.

Значимость исследования российской модели парламентского бикамерализма актуализируется тем, что он представляет собой не только «техническую» форму организации представительного органа, но благодаря ассиметричному порядку формирования и распределения полномочий между палатами оказывает существенное влияние на реализацию принципа разделения властей, федерализма, обеспечения единства публичной власти и т.п. В частности, распределение полномочий между палатами Федерального Собрания Российской Федерации не может не затрагивать вопросы организации системы сдержек и противовесов между законодательной и исполнительной ветвями власти и роли главы государства в данной системе.

Следует учитывать и определенную амбивалентность правового положения Федерального Собрания РФ как единого органа законодательной власти и его палат, которые обладают значительной организационной и функциональной самостоятельностью. Совет Федерации и Государственная Дума организационно обособлены, имеют дифференцированные способы формирования, деятельности и прекращения полномочий; каждая из палат обладает самостоятельной и существенной конституционной компетенцией. При этом палаты Федерального Собрания конструктивно взаимодействуют в конституционно-процессуальной деятельности (законодательный процесс, участие в функционировании Государственного Совета, представительство в Конституционном Суде РФ при разрешении подведомственных ему публично-правовых споров). Как справедливо

отмечает С.А. Авакьян, «Конституция Российской Федерации 1993 г. дает основания для того, чтобы квалифицировать как орган государственной власти и Федеральное Собрание в целом как единый орган, и исходить из того, что органом государственной власти является каждая палата, т. е. и Совет Федерации, и Государственная Дума»[1]. Это требует отдельного исследования «внезаконодательных» полномочий палат, перспектив их возможной унификации и перераспределения.

Необходима научная корреляция конституционных основ федерализма и бикамерализма. Не является завершенной и в полной мере адекватной современным условиям конституционная модель правового регулирования законодательного процесса и взаимодействия палат Федерального Собрания друг с другом, с иными структурными компонентами единой системы публичной власти. Вызывает ряд доктринальных проблем механизм разграничения компетенции между палатами парламента вне законодательного процесса.

Требует дальнейшего совершенствования правовое регулирование порядка формирования палат Федерального Собрания с учетом историко-правового генезиса состава Совета Федерации и его современного состояния, мажоритарной избирательной системы как основы формирования части состава Государственной Думы, опыта организации пропорциональных выборов в Государственную Думу и перспектив его оптимизации в России. Нуждаются в теоретико-методологическом и доктринальном осмыслении основания и правовые последствия досрочного прекращения полномочий палат Федерального Собрания, сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы.

Актуальны проблемы правового регулирования парламентских процедур в условиях двухпалатной организации деятельности народного представительства. Законодатель и подзаконное регулирование уделяют недостаточное внимание подготовке, проведению и принятию решений на пленарных заседаниях палат Федерального Собрания, требуют исследовательского внимания вопросы

[1] Авакьян С. А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики: монография / С. А. Авакьян. — М.: Юстицинформ, 2022. — С. 180.

деятельности комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп в механизме внутренней организации палат парламента; статуса должностных лиц палат парламента, их роли в обеспечении парламентской процедуры. В деятельности парламентариев, зачастую, наблюдаются случаи злоупотребления свободой парламентской процедуры, что ставит перед конституционно-правовой наукой проблему разработки способов ее преодоления.

Актуализируется проблематика обеспечения конституционной законности в деятельности палат Федерального Собрания, включая полномочия Конституционного Суда РФ в отношении правовых актов палат парламента, опыт их реализации; взаимодействие палат Федерального Собрания с Президентом РФ как форму обеспечения конституционной законности; конституционный самоконтроль в деятельности юридических служб Совета Федерации и Государственной Думы; публичность парламентской деятельности как гарантию конституционной законности. Эти и ряд других обстоятельств свидетельствуют об актуальности заявленной темы диссертационного исследования, ее важном теоретическом и практическом значении для развития конституционного строя современной России и отечественной науки конституционного права.

Степень научной разработанности темы исследования связана с ее актуальностью и спецификой. Общие вопросы конституционной теории нашли отражение в трудах таких исследователей, как: С.А. Авакьян, Ю.Е. Аврутин, Н.С. Бондарь, Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, Л.Б. Ескина, Т.В. Заметина, В.Д. Зорькин, Т.Д. Зражевская, В.Т. Кабышев, Е.И. Козлова, Б.А. Страшун, В.И. Фадеев, И.Е. Фарбер, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, С.М. Шахрай, Б.С. Эбзеев и др. Проблемам парламентаризма и народного представительства уделяли внимание следующие ученые: И.А. Алебастрова, К.В. Арановский, Г.В. Атаманчук, С.Н. Бабурин, М.В. Баглай, В.В. Гошуляк, И.В. Гранкин, Е.В. Гриценко, К.А. Ишеков, Б.С. Крылов, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, В.А. Лебедев, А.А. Мишин, С.Л. Сергевнин и др. Избирательная система явилась объектом научного исследования таких видных теоретиков конституционного права, как: П.А. Астафичев, А.В. Безруков, О.В.

Брежнев, О.Н. Булаков, Ю.А. Веденеев, Д.С. Велиева, Л.Д. Воеводин, И.Г. Дудко, Т.В. Заметина, В.Б. Исаков, А.Н. Кокотов, Е.В. Колесников, Е.И. Колюшин, В.В. Комарова, А.Н. Костюков, И.А. Кравец, В.И. Крусс, В.А. Кряжков, А.Ф. Малый, В.В. Маклаков, О.О. Миронов, М.В. Пресняков, Л.А. Тхабисимовой и др.

Вопросам парламентских процедур уделялось внимание в исследованиях Н.А. Богдановой, Д.Л. Златопольского, А.И. Ковлера, О.А. Кожевникова, Г.Н. Комковой, М.А. Липчанской, В.О. Лучина, М.А. Митюкова, Н.А. Михалевой, С.В. Нарутто, С.И. Некрасова, С.Э. Несмеяновой, Л.А. Нудненко, Ж.И. Овсепян, Г.Б. Романовского, Г.Д. Садовниковой, М.С. Саликова и др. Проблемы обеспечения конституционной законности изучались в работах А.А. Безуглова, Н.А. Бобровой, Т.М. Бялкиной, М.В. Варлен, Г.А. Василевича, А.И. Каплунова, С.Д. Князева, С.С. Кравчука, Б.М. Лазарева, В.В. Лазарева, А.А. Ливеровского, А.П. Любимова, А.Ф. Малого, Г.В. Мальцева, А.В. Мартынова, С.В. Нарутто, Т.М. Пряхиной, Б.В. Россинского, С.В. Степашина, О.И. Тиунова, Ю.А. Тихомирова, А.А. Троицкой, В.Ю. Ухова, Ю.Л. Шульженко и др.

Среди конституционно-правовых исследований в сфере бикамерализма и парламентаризма следует особенно отметить докторские диссертации: Г.Д. Садовниковой «Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития» (М., 2013); О.Н. Булакова «Совет Федерации в системе государственной власти Российской Федерации» (М., 2004); Н.А. Филипповой «Представительство субъектов Российской Федерации (доктринальные основы и особенности конституционно-правового регулирования» (Екатеринбург, 2011); В.Е. Усанова «Парламентаризм в России: конституционно-правовые основы становления и деятельности» (М., 2006); Н.И. Шклеина «Конституционно-правовой статус федерального и региональных парламентов Российской Федерации и проблемы его совершенствования (сравнительно-правовое исследование)» (М., 2011); кандидатские диссертации С.В. Быкова «Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

(становление и перспективы развития)» (М., 2007); В.В. Куликова «Российский и западный парламентаризм в сравнительной перспективе» (СПб., 2006); Р.М. Ярва «Двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации (сравнительно-правовое исследование)» (Челябинск, 2007); Г.В. Зибарева «Эволюция парламентаризма в России: теоретико-правовой аспект» (Омск, 2006).

Вместе с тем, проблема двухпалатного парламентаризма в конституционном праве России комплексного освещения на доктринальном уровне не получила, особенно ввиду конституционных поправок от 2020 года и ряда иных крупных изменений в государственно-правовом строительстве, которые характерны для современного этапа конституционного генезиса страны.

Целью диссертационной работы выступает разработка теоретически обоснованной концепции двухпалатного парламентаризма в современном российском конституционном праве, включающая в себя формирование комплексных научных представлений о порядке формирования, деятельности; выявление существующих при реализации исследуемого конституционного института проблем, определение путей их решения, рекомендаций по совершенствованию теории, законодательства и правоприменительной практики.

Достижению заявленной цели послужило решение **следующих задач**:

– исследовать бикамерализм как форму организации парламента с позиции реализации принципа народного представительства;

– дать оценку корреляции двухпалатной структуры парламента с принципом федерализма и единства системы публичной власти;

– проанализировать существующий механизм формирования палат российского парламента с позиции его соотношения с концепцией народного представительства;

– дать единую, непротиворечивую классификацию полномочий палат Федерального Собрания РФ в зависимости от различных критериев;

– дать качественную оценку распределения полномочий палат парламента в рамках законодательного процесса;

– определить теоретико-методологические пути разграничения компетенции между палатами парламента вне законодательного процесса;

– выявить генезис порядка формирования состава Совета Федерации и его современное состояние;

– систематизировать публично-правовой опыт институционализации мажоритарной избирательной системы как основы формирования части состава Государственной Думы;

– обосновать конституционно-правовую востребованность организации пропорциональных выборов в Государственную Думу и перспективы их совершенствования в России;

– проанализировать перспективы развития бикамерализма на уровне субъектов Российской Федерации с учетом реализации принципа единства публичной власти и обеспечения возможности представительства интересов муниципальных образований на региональном уровне;

– дать оценку оснований и правовых последствий досрочного прекращения полномочий Государственной Думы ФС РФ;

– обосновать необходимость механизма временного замещения полномочий Государственной Думы ФС РФ в случае ее роспуска Советом Федерации ФС РФ;

– разработать предложения по совершенствованию существующего механизма досрочного прекращения полноммочий депутатов Государственной думы ФС РФ;

– дать оценку парламентских процедур с позиции двухпалатной организации деятельности народного представительства;

– обосновать распределение полномочий между палатами Федерального Собрания РФ по реализации публично-правовой обязанности своевременной

корректировки действующего законодательства на основе решений Конституционного Суда РФ.

– определить и обосновать механизм взаимодействия палат Федерального Собрания с Президентом РФ с позиции обеспечения конституционной законности;

– выявить специфику конституционного самоконтроля в деятельности юридических служб Совета Федерации и Государственной Думы.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в системе публично-правового регулирования, обеспечения, организации и деятельности двухпалатного парламентаризма как имманентного атрибута федеративной формы политико-территориального устройства и гарантии реализации принципов демократического конституционного строя в современной России.

Предметом исследования выступает организация деятельности Федерального Собрания, его палат – Совета Федерации и Государственной Думы, а также элементов бикамеральной методологии в регулировании основ деятельности органов народного представительства в субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Методологическая основа диссертационного исследования сформирована с учетом комплекса выработанных и апробированных юридической наукой подходов и методик, способствующих достижению заявленной цели исследования и обусловленных ею научных задач в их системном единстве и многообразии: диалектического, историко-юридического, сравнительного, системно-структурного, системно-функционального, формально-юридического подходов, что позволило раскрыть заявленные объект и предмет исследования.

При изучении основ двухпалатного парламентаризма в конституционном государстве обращалось внимание на теоретико-методологические аспекты изучения заявленной проблематики, что потребовало привлечения общенаучных

подходов к познанию сущности и природы конституционализма и парламентаризма: анализа и синтеза, дедукции и индукции, метода сравнительного правоведения и историко-юридического подхода. Исследование правового регулирования формирования палат Федерального Собрания потребовало преимущественного использования историко-правового метода, ряда специальных правоведческих подходов к научному познанию (формально-юридического, системно-структурного и системно-функционального). При изучении вопросов парламентских процедур в условиях двухпалатной организации деятельности народного представительства в диссертации использовался междисциплинарный подход, методы анализа и синтеза, индукции и дедукции. Специфика исследования проблем обеспечения конституционной законности в деятельности палат Федерального Собрания стимулировала привлечение методов конкретного социально-правового исследования, статистических и эмпирико-прикладных подходов.

Теоретическую основу исследования составили труды в области конституционного права, социальной философии, теории государства и права, ряда отраслевых юридических наук. Среди них работы представителей зарубежной государственно-правовой мысли (И. Бентама, Т. Гоббса, Г. Гроция, И. Канта, Дж. Локка, Дж. Ст. Милля, Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо), ученых дореволюционной русской школы правоведения (М.М. Ковалевского, Н.М. Коркунова, С.А. Котляревского, П.И. Новгородцева, Б.Н. Чичерина, Г.Ф. Шершеневича), а также широкого круга современных российских ученых-конституционалистов.

Нормативную базу исследования диссертационной работы составили Конституция Российской Федерации; федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, иные подзаконные нормативные правовые акты. Правовая база исследования охватывает ряд постановлений, определений и заключений Конституционного Суда Российской Федерации, касающихся проверки конституционности

законодательства об организации деятельности органов народного представительства, толкования норм Конституции РФ. Автором комплексно исследовались нормы конституций зарубежных стран.

Эмпирическая основа исследования. Кроме научной литературы и официальных правовых актов, в диссертации использовались дополнительные источники информации, среди них: статистические данные, материалы интернет-сайтов, результаты социологических опросов, стенограммы заседаний Совета Федерации, Государственной Думы, их комитетов и комиссий, для Государственной Думы – также фракций, заседаний и совещаний в органах народного представительства ряда субъектов РФ и муниципальных образований, рекомендации экспертов.

Степень достоверности результатов исследования подтверждается анализом научных трудов и применением апробированных методов и методик, соблюдением научно-методологических требований, использованием официальных источников юридической практики.

Научная новизна работы определяется тем, что представленная диссертация является одной из первых работ, посвященных теории и практике двухпалатного парламентаризма в конституционном праве современной России. Автором было проведено целостное, комплексное исследование заявленной проблематики, сформулированы базовые элементы научной концепции совершенствования двухпалатной формы организации и деятельности представительного органа с подготовкой предложений, связанных с совершенствованием законодательства в этой сфере.

На защиту выносятся следующие **основные положения,** являющиеся новыми или обладающие элементами научной новизны.

1. Установлено, что Федеральное Собрание Российской Федерации, обладая конституционно закрепленным статусом единого представительного органа, фактически характеризуется отсутствием организационной и

функциональной гомогенности, что обусловлено различной природой представительства, реализуемого его палатами.

Предложено формирование Совета Федерации на выборной основе по мажоритарной системе в пределах субъектов Российской Федерации при сохранении принципа их политического равенства, а также функциональное разведение палат через использование пропорциональной избирательной системы при формировании Государственной Думы, что обеспечивает сохранение сущностных характеристик бикамерализма (п. 6 Паспорта специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки).

2. Аргументировано, что консолидация форм народного представительства (общенационального и народно-территориального) в составе единого представительного органа должна сочетаться с принципом организационной самостоятельности его палат. Если учесть, что верхняя палата представляет интересы населения определенных территорий – субъектов Российской Федерации, то бикамерализм в конечном итоге представляет собой (или, по меньшей мере, должен представлять) механизм сдержек и противовесов (согласования интересов) между Российской Федерацией и ее субъектами.

С концепцией «федеративного бикамерализма» не вполне согласуются изменения, внесенные в Конституцию РФ сначала в 2014 году, а затем и в 2020 году, которые предусматривают включение в состав Совета Федерации, так называемой, «президентской квоты», т.е. сенаторов - представителей Российской Федерации, которые назначаются на должность и освобождаются от нее Президентом Российской Федерации.

Кроме того, учитывая порядок их назначения на должность, такие сенаторы скорее, выступают как представители Президента РФ. Как представляется, если указанная группа парламентариев позиционируется как представительство Российской Федерации, то было бы логично предусмотреть участие в ее формировании не только Президента РФ, но и нижней палаты парламента как палаты непосредственно представляющей народ Российской Федерации в целом.

Это может иметь место в результате различных процедурных механизмов: возможно предусмотреть выдвижении кандидатур таких сенаторов Государственной Думой РФ и их последующее назначение Президентом РФ или, напротив, утверждение нижней палатой кандидатур, представленных главой государства (п. 6 Паспорта специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки).

3. Установлено, что действующее конституционно-правовое регулирование порядка формирования Совета Федерации в части, касающейся сенаторов, назначаемых Президентом Российской Федерации, характеризуется недостаточной определённостью и внутренней несогласованностью, что проявляется как в отношении порядка назначения представителей Российской Федерации, так и статуса лица, прекратившего исполнение полномочий Президента Российской Федерации.

Доказано, что существующий заявительный порядок приобретения статуса сенатора бывшим Президентом Российской Федерации не содержит достаточной правовой определенности в части формы выражения согласия на осуществление соответствующих полномочий и юридического основания их возникновения.

Разработан подход к формализации порядка наделения полномочиями сенаторов данной категории, предусматривающий установление конкретного правового акта, являющегося основанием возникновения их статуса, а также процедурных требований к содержанию и форме соответствующего волеизъявления.

Обосновано, что порядок назначения сенаторов - представителей Российской Федерации требует дополнительной нормативной регламентации, предполагающей определение круга субъектов выдвижения кандидатур, установление процессуальных сроков, а также закрепление критериев и оснований принятия решений Президентом Российской Федерации. Реализация указанных предложений направлена на снижение уровня усмотрения и повышение прозрачности механизма формирования «президентской квоты» в

составе Совета Федерации. (п. 7 Паспорта специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки).

4. Предложена многоуровневая классификация полномочий палат Федерального Собрания.

1. По сфере парламентской деятельности (предметная классификация): законотворческие; кадровые; полномочия в сфере национальной безопасности; контрольные; иные (казуальные).
2. По характеру реализации (функциональная классификация): прерогативные – осуществляемые палатами самостоятельно; общегосударственные — реализуемые во взаимодействии с другими органами публичной власти.
3. По порядку осуществления: совместные и распределенные полномочия палат.
4. По источнику инициативы и характеру участия палаты: инициативные и санкционирующие.

На основе данной классификации обоснован вывод о целесообразности усиления прерогативного характера парламентского контроля и расширения совместной компетенции палат, а также о необходимости развития принципа «распределенной инициативы» при реализации парламентских полномочий.

Акцентировано внимание и на чрезмерное превалирование санкционирующих полномочий, ограничивающие инициативу палат Федерального Собрания. В данном случае было бы целесообразно использовать принцип «распределенной инициативы», в соответствии с которым участие палат не ограничивалось бы одобрением или утверждением инициативы иного органа или лица (как правило, Президента РФ), а включает в себя альтернативные предложения по данному вопросу (п. 7 Паспорта специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки).

5. Обосновано, что асимметрия законодательного процесса в Российской Федерации, при которой Совет Федерации преимущественно выполняет функцию

последующего одобрения/отклонения уже принятых Государственной Думой законов, не в полной мере соответствует принципам федеративного бикамерализма и равноправного участия палат в осуществлении законодательной власти.

Предлагается законодательное усиление роли Совета Федерации на стадии первичного рассмотрения и внесения законопроектов, в первую очередь по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, посредством:

- права инициировать и рассматривать законопроекты в верхней палате в качестве первой палаты по указанной категории вопросов;

- расширения права верхней палаты на внесение содержательных поправок с последующим обязательным повторным рассмотрением в Государственной Думе.

Предлагаемое усиление роли Совета Федерации следует сочетать с переходом к народно-территориальному принципу его формирования (п. 7 Паспорта специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки).

6. Впервые обосновано, что отсутствие института самороспуска палат парламента в российском конституционном законодательстве свидетельствует о недостаточной развитости механизмов саморегуляции представительной власти в условиях политико-правовых кризисов.

Доказано, что институт самороспуска в зарубежной практике выполняет функцию конституционно допустимого способа разрешения кризисов легитимности представительных органов, обеспечивая их обновление без внешнего вмешательства.

Разработана концепция самороспуска палат Федерального Собрания как формы конституционно-правовой ответственности парламентского состава. Предложено закрепить данный институт на конституционном уровне с установлением требования квалифицированности большинства голосования и

правовых последствий в виде возобновления процедур формирования палат, что предполагает подтверждение доверия субъектов Российской Федерации и Президента Российской Федерации для Совета Федерации и обновление мандата народного представительства для Государственной Думы (п. 7 Паспорта специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки).

7. Аргументировано, что существующий механизм роспуска Государственной Думы Федерального Собрания РФ должен предполагать определенный временный механизм замещения законодательной компетенции, функции которого мог бы выполнять Совет Федерации. Согласно действующему законодательству в случае роспуска нижней палаты парламента формирование нового состава Государственной Думы Федерального Собрания РФ займет около трех месяцев, между тем, вполне возможно наличие таких вопросов, законодательное решение которых не может быть отложено на столь длительный срок. (п. 7 Паспорта специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки).

8. Обосновано, что задача формирования единой системы публичной власти, поставленная на конституционном уровне в 2020 году, требует усиления интеграции местного самоуправления в вертикаль публичной власти и расширения механизмов взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ с муниципальными образованиями.

Предлагается на федеральном уровне (в рамках совместного ведения по ст. 72 Конституции РФ) предусмотреть возможность и стимулировать переход субъектов Российской Федерации к двухпалатной структуре законодательных (представительных) органов государственной власти, где нижняя палата представляла бы население субъекта в целом, а верхняя палата обеспечивала бы территориально-муниципальное представительство.

Такая модель предусматривает: 1) учёт интересов муниципалитетов при региональном нормотворчестве; 2) усиление принципа единства системы публичной власти; 3) предотвращение конфликтов между уровнями власти на

местах. (п. 8 Паспорта специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки).

9. Выявлено, что концентрация полномочий по досрочному прекращению мандата депутата Государственной Думы исключительно в нижней палате (включая случаи по инициативе фракции, за нарушение этики, неисполнение обязанностей и др.) создаёт риск политизации процедуры и подрыва гарантий независимости депутатского мандата, а также принципа равноправия палат Федерального Собрания как единого представительного органа.

Особенно проблематичным является применение данной процедуры в условиях партийно-фракционной организации Государственной Думы, когда решение может приниматься в интересах доминирующей группы без достаточных внешних сдержек и гарантий объективности.

Обосновано целесообразность введения бикамерального механизма рассмотрения таких вопросов через создание совместной комиссии палат Федерального Собрания по мандатам, регламенту и депутатской этике (с равным представительством от Совета Федерации и Государственной Думы).

Предлагается дифференцированный подход к прекращению полномочий сенаторов и депутатов Государственной Думы:

- возложить на комиссию обязательное предварительное рассмотрение и подготовку мотивированного заключения по всем случаям досрочного прекращения полномочий сенаторов и депутатов (кроме прямо конституционных оснований);

- сохранить окончательное решение за соответствующей палатой, но с обязательным учётом заключения комиссии;

- установить повышенный порог принятия решения (не менее 3/4 голосов от установленного состава палаты) для минимизации политического давления и укрепления конституционных гарантий мандата (п. 7 Паспорта специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки).

10. Выявлено отсутствие в действующем законодательстве чёткого распределения публично-правовой ответственности между палатами Федерального Собрания за своевременное приведение федерального законодательства в соответствие с постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации, что приводит к фактической концентрации этой работы в Государственной Думе и размыванию бикамерального характера законодательной власти (в нарушение принципа равноправия палат как единого органа).

Обосновано целесообразность законодательного закрепления дифференцированной ответственности палат за мониторинг и инициирование изменений нормативных актов в зависимости от предметной сферы:

- Совет Федерации несёт основную ответственность за приведение законодательства в соответствие с решениями КС РФ по вопросам федеративного устройства, разграничения полномочий между уровнями публичной власти, местного самоуправления, а также иным вопросам, затрагивающим статус субъектов РФ и территориальную организацию власти;

- Государственная Дума - за приведение в соответствие по остальным направлениям законодательной политики (включая экономическое, социальное, бюджетное регулирование, «хозяйственный» блок и др.).

Предлагается также ввести обязанность ежегодного совместного доклада председателей обеих палат Федерального Собрания о состоянии исполнения решений Конституционного Суда РФ с последующим рассмотрением на совместном заседании палат или в рамках Государственного Совета, что позволит повысить прозрачность, оперативность и ответственность бикамерального парламента за конституционализацию законодательства (п. 7 Паспорта специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки).

11. Установлено, что введённый в результате конституционной реформы механизм предварительного конституционного контроля, реализуемый по инициативе Президента Российской Федерации, направлен на обеспечение баланса между волей парламентского большинства и требованиями

конституционной законности, однако в его действующей модели сохраняется институциональная асимметрия участия субъектов законодательного процесса.

Доказано, что исключительный характер соответствующего полномочия Президента Российской Федерации ограничивает потенциал бикамеральной структуры парламента в обеспечении конституционного контроля на стадии принятия закона, особенно в ситуациях преодоления Государственной Думой решения Совета Федерации об отклонении закона.

В этой связи обоснована необходимость расширения круга субъектов, обладающих правом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о предварительном конституционном контроле, посредством наделения таким правом Совета Федерации.

Реализация данного предложения позволит усилить роль верхней палаты как института, обеспечивающего соблюдение конституционных принципов федерализма и баланса публичной власти, а также повысить эффективность механизмов предупреждения принятия законов, не соответствующих Конституции Российской Федерации (п. 7 Паспорта специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки).

12. Впервые установлена двойственная функциональная природа Государственного Совета Российской Федерации, выражающаяся в сочетании законосовещательных и консультативно-вспомогательных функций в рамках единой организационной структуры.

Доказано, что совмещение указанных функций снижает эффективность их реализации вследствие различия субъектного состава и направленности соответствующих видов деятельности.

Разработана концепция институциональной дифференциации Государственного Совета, предусматривающая его преобразование в двухпалатный орган с разграничением функций.

Предложено формирование одной палаты, ориентированной на согласование позиций участников законодательного процесса, и другой — на

содействие Президенту Российской Федерации в реализации его конституционных полномочий, что обеспечивает повышение функциональной определенности и эффективности данного института (п. 7 Паспорта специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки).

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в выработке новых и обладающих элементами новизны положений, касающихся эволюционирования парламентов из совещательных органов при монархах в самостоятельные коллегиальные органы власти при активном развитии и внедрении в политическую практику идей естественного права, общественного договора, народного суверенитета и разделения властей; придания посредством бикамеральной структуры народного представительства завершенности системе конституционных признаков федерализма; необходимости дальнейшего совершенствования разграничения компетенции участников законодательного процесса; авторской классификации сфер парламентской деятельности в условиях бикамерализма, требующих конституционного и законодательного решения при разграничении ответственности палат парламента вне законодательного процесса; корреляции двухпалатности как принципа организации народного представительства с применяемыми в стране избирательными системами.

Теоретико-методологическую сущность имеет доктринальная характеристика проблематики конституционного института роспуска Государственной Думы Президентом РФ с возложением временной законодательной компетенции на верхнюю палату парламента (Совет Федерации); постоянного статуса председателей палат в течение срока легислатуры, их активной роли в процессуальной деятельности палат при одновременном ограничении их полномочий как сенаторов или депутатов для целей обеспечения законности и организованности парламентских процедур; сохранения в разумной пропорциональности дискуссионного, конкурентного и состязательного характера парламентской деятельности с необходимостью преодоления разногласий и обеспечения согласования актуальных политико-

правовых вопросов, гарантирования единства основных направлений внутренней и внешней политики государства.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется его направленностью на совершенствование законодательства и правоприменительной практики в сфере функционирования современного бикамерального парламентаризма в России. Высказываются предложения о совершенствовании законодательства о народном представительстве, об организации законодательной деятельности, о разграничении предметов ведения и полномочий, о выборах, о досрочном прекращении полномочий палат Федерального Собрания и парламентариев. Практические рекомендации диссертационного исследования могли бы способствовать развитию конституционного строя современной России, совершенствованию федерального законодательства и законотворческой деятельности государственных органов субъектов РФ, нормативному обеспечению функционирования муниципальных образований. В учебном процессе материалы диссертации могут быть использованы при преподавании курсов «Конституционное право России», «Конституционное право зарубежных стран», ряда спецкурсов по парламентаризму, народному представительству и избирательной системе.

Апробация результатов диссертации осуществлялась путем ее обсуждения на заседании кафедры, участия в юридико-технической подготовке текста поправок к редакции Конституции Российской Федерации от 1 июля 2020 года, к федеральным законам, в том числе к Федеральному закону от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», выступлений автора на научных конференциях, опубликованием статей, в том числе в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях.

Результаты исследования отражены в докладах автора на международных научно-практических конференциях, ежегодных всероссийских научно-практических конференциях и других научных мероприятиях, в том числе: «IX

Петербургский международный юридический форум», г. Санкт-Петербург (2019 г.); «Национальные цели развития России: вызовы и решения», г. Орел (2021), «Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики», г. Орел (2022-2024); «Регулирование правоотношений в сфере публичного управления: вопросы теории и практики», г. Санкт-Петербург (2023); «Устойчивое развитие России: правовое измерение», г. Москва (2023); «Есенинские политико-правовые чтения», г. Красноярск (2023); «Мировые тренды экономического развития: роль и место России», г. Саратов (2023); «30 лет Конституции Российской Федерации: гуманизм, народовластие, суверенитет», г. Орел (2023); «Выборы и избирательное право в петербургском регионе: история и современность», г. Санкт-Петербург (2023); «Государство, экономика, бизнес: стратегия будущего в условиях санкционного давления», г. Москва (2023); IX Уральский Форум конституционалистов, г. Екатеринбург (2023).

Основные результаты исследования, представленные в диссертации, отражены в 31 научной публикации общим объемом 43 п.л., в том числе: 16 научных статей, опубликованных в журналах, входящих в Перечень рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, из них 16 научных статей в журналах, отнесенных к категориям К-1 или К-2 из Перечня рецензируемых научных изданий, 2 научные статьи, в изданиях, индексируемых в SCOPUS и WOS, 2 монографии и 9 публикаций в иных научных журналах и сборниках научных трудов:

А. Статьи в изданиях, индексируемых международными базами данных

1. Червинская, А.П. Публицисты журнала «Русское богатство» об опыте парламентаризма в странах Запада (конец XIX - начало XX вв.) / А.П. Червинская, С.Н. Касторнов, Ю.Ю. Пономарева, О.В. Леонова // Былые годы. – 2021. – № 16. – С. 1922-1934. (1,4 п.л. / 0,4 п.л.).

2. Червинская, А.П. Народное представительство Орловской губернии в парламентских структурах начала XX века / А.П. Червинская, О.В. Леонова, А.В.

Исаев, А.В. Меркулов // Былые годы. – 2022. – № 17. – С. 523-535. (. (1,4 п.л. / 0,4 п.л.).

Б. Статьи в изданиях, включенных в Перечень изданий, рекомендованных ВАК России для опубликования основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени доктора наук.

1. Червинская, А. П. Бикамерализм: история и современность / А. П. Червинская // Государственная власть и местное самоуправление. – 2025. – № 12. – С. 37-41 (1,0 п.л.).

2. Червинская, А.П. Основные тенденции развития представительной демократии в современной России / А.П. Червинская // Вестник Поволжского института управления. –2024. – № 2. – С. 14-23. (0,6 п.л.).

3. Червинская, А.П. Институт народного представительства в системе конституционных принципов Российской Федерации / А.П. Червинская // Вестник Поволжского института управления. – 2023. – № 3. – С. 17-25. (0,9 п.л.).

4. Червинская, А.П. Бикамеральный парламентаризм в Российской Федерации / А.П. Червинская // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2023. – № 2. – С. 25-29. (0,3 п.л.).

5. Червинская, А.П. Взаимодействие высшего органа судебного конституционного контроля с бикамеральным парламентом России / А.П. Червинская // Вестник Поволжского института управления. – 2023. – № 1. – С. 29-35. (0,7 п.л.).

6. Червинская, А.П. Роль должностных лиц Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в обеспечении парламентских процедур / А.П. Червинская // Вестник Поволжского института управления. – 2022. – № 3. – С.14-23. (1 п.л.).

7. Червинская, А.П. Институт досрочного прекращения полномочий в механизме обеспечения конституционного статуса парламента / А.П. Червинская // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021.– № 12. – С. 13-18. (0,6 п.л.).

8. Червинская, А.П. Разграничение законодательных полномочий между палатами бикамерального российского парламента в разрезе опыта зарубежных стран / А.П. Червинская // Вестник Поволжского института управления. – 2021. – № 2. – С. 39-45. (0,7 п.л.).

9. Червинская, А.П. Кадровые полномочия как критерий разграничения подзаконной компетенции палат парламента в России и зарубежных странах / А.П. Червинская // Северо-Кавказский юридический вестник. –2020. – № 3. – С. 69-75. (0,7 п.л.).

10. Червинская, А.П. О конституционной допустимости избирательных систем / А.П. Червинская // Вестник Поволжского института управления. –2020. – № 6. – С. 46-54. (0,8 п.л.).

11. Червинская, А.П. Критерии разграничения подзаконной компетенции между палатами Федерального Собрания Российской Федерации / А.П. Червинская // Вестник Поволжского института управления. –2020. – № 4. – С. 39-47. (0,8 п.л.).

12. Червинская, А.П. Федеративный бикамерализм в Российской Федерации / А.П. Червинская // Вестник Поволжского института управления. – 2020. – № 1. – С. 35-42. (0,8 п.л.).

13. Червинская, А.П. История становления и развития федеративного бикамерализма в России / А.П. Червинская // Северо-Кавказский юридический вестник. –2020. – № 1. – С. 80-87. (0,4 п.л.).

14. Червинская, А.П. Бикамерализм как принцип устойчивого парламента: исторический опыт и проблемы современной России / А.П. Червинская // Государство и право. –2019. – № 10. – С. 166-174. (0,5 п.л.).

15. Червинская, А.П. Бикамерализм и федерализм: взаимодействие конституционных феноменов / А.П. Червинская // Вестник Поволжского института управления. – 2019. – № 5. – С. 45-50. (0,3 п.л.).

16. Червинская, А.П. К вопросу о соотношении понятий «парламентаризм» и «народное представительство» / А.П. Червинская //

Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 6. – С. 50-56. (0,7 п.л.).

Д. Иные работы автора

1. Червинская, А.П. Двухпалатный парламентаризм в конституционном праве: проблемы формирования и организации деятельности / А.П. Червинская. Научная монография. – Орел: Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС, 2021. – 243 с. (14,1 п.л.).

2. Червинская, А.П. Внутренняя организация, конституционная законность и публичность в деятельности палат Федерального Собрания России / А.П. Червинская. Научная монография. – Орел: Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС, 2023. – 183 с. (10,6 п.л.).

3. Червинская, А.П. Представительная демократия в России / А.П. Червинская // Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики: Сборник научных статей и докладов XVI Международной научно-практической конференции – Орёл: Издательство Среднерусского института управления – филиала РАНХиГС, 2024. – С. 208-212. (0,3 п.л).

4. Червинская, А.П. Законодательное закрепление принципа публичности деятельности органов народного представительства / А.П. Червинская // 30 лет Конституции Российской Федерации: гуманизм, народовластие, суверенитет. – Орел: Орловский государственный университет, 2023. – С. 164-173. (0,6 п.л.).

5. Червинская, А.П. Государственный Совет Российской Федерации как участник взаимодействия Президента Российской Федерации с платами Парламента Российской Федерации / А.П. Червинская // Регулирование правоотношений в сфере публичного управления: вопросы теории и практики (к 25-летию Российского государственного университета правосудия). – СПб.: Изд-во «Астерион», 2023. – С. 71-77. (0,4 п.л.).

6. Червинская, А.П. Конституционный самоконтроль как функция аппаратов палат Федерального Собрания Российской Федерации / А.П.

Червинская // Устойчивое развитие России: правовое измерение. – М.: МГЮА, 2023. – С. 143-147. (0,2 п.л.).

7. Червинская, А.П. О реализации конституционного принципа публичности в деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации / А.П. Червинская // Енисейские политико-правовые чтения. – Красноярск, 2023. – С. 472-478. (0,4 п.л.).

8. Червинская, А.П. Гарантии публичности в деятельности региональных и муниципальных органов власти / А.П. Червинская // Новая парадигма социально-экономического развития страны в условиях геополитической трансформации. – Саратов, 2023. – С. 67-72. (0,3 п.л.).

9. Червинская, А.П. Орловская губерния накануне выборов в первую Государственную Думу России (1905-1906 годы) / А.П. Червинская // Вестник государственного и муниципального управления. – 2023. – № 4. – С. 53-60. (0,8 п.л. / 0,4 п.л.)

10. Червинская, А.П. Сравнительно-правовой анализ статусов председателей палат Федерального Собрания Российской Федерации [Текст] / А.П. Червинская / А.П. Червинская // Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики. – Орел, 2022. – С. 284-289. (0,3 п.л.)

11. Червинская, А.П. О некоторых проблемах злоупотребления свободой парламентской процедуры / А.П. Червинская // Национальные цели развития России: вызовы и решения. – Орел: Издательство Среднерусского института управления – филиала РАНХиГС, 2022. – С. 284-289. (0,4 п.л.).

12. Проблемы конституционного и муниципального права: Учебно-методическое пособие / А.П. Червинская, Н.А. Щеголева. – Орел: Издательство Среднерусского института управления – филиал РАНХиГС, 2017. – 114 с. (6,6 п.л. /3,3 п.л.).

13. Червинская, А.П. К понятию «общественная инициатива граждан» / А.П. Червинская, Д.С., Демидов / А.П. Червинская // Вестник государственного и муниципального управления. – 2017. – № 3. – С. 126-129. (0,2 п.л. /0,1 п.л.).

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебные процессы Среднерусского института управления – филиала РАНХиГС, ФГБОУ ИВО «Российский государственный университет социальных технологий», использовались для разработки и преподавания таких дисциплин, как «Социальная политика Российской Федерации», «Проблемы конституционного и муниципального права»; также при проведении курсов повышения квалификации по программам «Антикоррупционная политика Российской Федерации».

Структура диссертации обусловлена характером и объемом исследования. Она включает в себя введение, четыре главы, охватывающие 16 параграфов, заключение, библиографический список.

Глава I. Теоретико-методологические основы исследования двухпалатного парламентаризма в конституционном государстве

1.1. Бикамерализм как форма конституционной демократии, парламентаризма и народного представительства

Идея народного представительства как переадресации власти народа на компетенцию избираемых населением коллегиальных парламентских учреждений и выборных должностных лиц является средством проявления свободы в политике. Это либеральное учреждение, базирующееся на либеральных теориях[2]. Представительство представляет собой противоположность личного участия. Если народ обладает суверенитетом, но не может осуществлять его лично (затруднительность общего собрания, сложно реализуемая потребность в обсуждении), непосредственное народовластие замещается представительным[3]. Парламентаризм и народное представительство имеют одни и те же корни в средневековой жизни, в которой господствовало частное право в ущерб публично-правовым принципам[4]. Изначально представительные органы формировались на основе цензового избирательного права, исключавшего участие в выборах женщин и малоимущих классов[5]. По мере расширения избирательных прав компетенция парламентов имела общую тенденцию к уменьшению. Однако представительные органы заняли достаточно прочное место в конституционных государствах, признавших принцип разделения властей. К их компетенции относилось законотворчество, утверждение бюджетов и налогов, внешний контроль деятельности исполнительной власти.

---

[2] См.: *Поссе В.А.* Народное представительство и народное законодательство. СПб.: Тип. Монтвида, 1906. С. 54.

[3] См.: *Масленникова С.В.* Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. М.: Городец, 2001. С. 8.

[4] См.: *Корчагина Л.А.* Возникновение и основные черты феодального государства в Германии X - XIII вв.. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1990. С. 7. *Куцина С.И.* «Польская правда» - важнейший памятник феодального права средневековой Польши. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1972. С. 17. *Мартышин О.В.* Вольный Новгород. Общественно-политический строй и право феодальной республики. М.: Рос. право, 1992. С. 184.

[5] См.: *Ярмонова Е.Н.* Борьба за избирательные права женщин до 1917 г. // Правовая Россия: теория и практика. Йошкар-Ола: Коллоквиум, 2012. С. 57. *Васильев Д.И.* Предоставление избирательного права женщинам Швейцарии // Советское государство и право. 1972. № 8. С. 127. *Гукетлова Л.Х.* Проблема реализации активного избирательного права женщинами в условиях демократии // Формирование гражданского общества и права человека в Кабардино-Балкарской Республике. Нальчик: ООО «Тетраграф», 2013. С. 171.

Институты демократии являются объектами конституционно-правового регулирования общественных отношений. Вследствие этого осуществляется конституционализация политических институтов, приобретение ими юридических форм[6].

Парламент можно рассматривать как институт представительной демократии и народного представительства. Д.В. Сенникова квалифицирует представительство как «наиболее востребованную правовую связь в системе публично-властных отношений»[7]. При таком подходе понятие «парламентаризм» будет трактоваться как более узкое по сравнению с терминами «представительная демократия» или «народное представительство». В пользу этого подхода служит, прежде всего, теоретический тезис о том, что народный суверенитет является единственным правомерным основанием государственной власти. Из полновластия народа следует необходимость полноценного функционирования представительных органов[8].

М.А. Липчанская определяет выборное представительство как «важнейшее средство, обеспечивающее подлинное народовластие и гарантию реализации конституционных прав граждан»[9]. Однако «строгая» или «чистая» представительная демократия обнаруживает ряд существенных недостатков, которые имманентно присущи ей как политическому институту. Представительство должно опираться на действительную способность депутатов к нормотворчеству, бюджетным решениям и контролю исполнительной власти. Депутат несет публично-правовую обязанность выражения общественного мнения, а не своих частных мыслей.

---

[6] См.: *Кравец И.А.* Российская Конституция и конституционализация правового порядка (некоторые вопросы теории и практика) // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 113. *Василевич Г.А.* Конституционализация текущего законодательства и практики его применения - важнейший юридический императив // Право: теория и практика. 2003. № 8. С. 4-6.

[7] См.: *Сенникова Д.В.* Институт представительства в муниципальной демократии (правовое регулирование и проблемы реализации в городских округах). Автореф. дисс… канд. юрид. наук. СПб., 2016. С. 8.

[8] См.: *Ескина Л.Б.* Народовластие или суверенитет народа: трансформация конституционного принципа? // Народовластие и права человека. М.: РАП, 2012. С. 1332.

[9] См.: *Липчанская М.А.* Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование. Дисс… докт. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 255.

Народное представительство и парламентаризм имеют ряд общих свойств, в числе которых можно выделить организованность, связанность правом, а также некоторые общие функции (критический анализ политических проблем, дебаты на коллегиальной основе) и полномочия (участие в законодательном процессе, назначение и освобождение от должностей высших государственных чиновников, контроль исполнительной власти)[10]. Вне зависимости от способа формирования и формы представительства, палаты парламента существуют для того, чтобы устранять произвольные и необдуманные решения, принимаемые единолично. А.В. Бойко предложил под парламентаризмом понимать «тип устройства верховной власти, при котором в системе государственных органов учреждается постоянно действующий избираемый населением орган, обладающий законодательными или законосовещательными функциями, призванный обсуждать наиболее значимые общественные проблемы»[11].

Несомненно, парламент не является единственным органом народного представительства: в широком смысле интересы народа как суверена представляют все государственные органы, в том числе глава государства, который в России избирается на основе всеобщего, равного и прямого голосования. В этом смысле, как мы уже отмечали выше, парламентаризм является одной из форм выражения народного представительства. Однако, с другой стороны, нельзя не видеть (особенно в историческом контексте) определенного несовпадения понятий «парламентаризм» и «народное представительство» по существу.

Различия между народным представительством и парламентаризмом обнаруживаются при анализе способов формирования парламента и представляемых в парламенте интересов. Представительство (в парламенте или в

---

[10] См.: *Ермаков В.Г.* Рецензия на монографию П.А.Астафичева «Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы» // Проблемы правоведения. 2005. № 3. С. 105. *Грудинин Н.С.* Народное представительство как необходимая основа современного парламентаризма // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика. М.: АППКиПРО, 2012. С. 105. *Днепровская И.В.* Российский парламентаризм: институт народного представительства или фиговый листок автократии // Проблемы гражданского общества и правового государства. Чита: Забайкал. гос. гум.-пед. ун-т, 2008. С. 128.

[11] См.: *Бойко А.В.* Становление парламентаризма в России и Германии в конце XIX – начале XX века: сравнительно-правовой анализ. Дисс… канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009. С. 11.

других представительных органах, не обязательно являющихся органами «народного» представительства), может быть *народным, сословным*[12] *и территориальным*[13]. Парламентаризм допускает любую из названных форм представительства. Народное же представительство в строгом смысле, по нашему мнению, исключает как сословно-представительное, так и территориально-политическое представительство (например, представительство законодательных и исполнительных органов субъектов РФ в Совете Федерации).

В связи с этим современное Федеральное Собрание нельзя строго квалифицировать как орган «народного» представительства (хотя в юридической науке, законодательстве и правоприменительной практике часто допускают подобную неточность). Представительство здесь является смешанным: территориально-политическим (Совет Федерации) и народным (Государственная Дума). Федеральное Собрание с течением времени может трансформироваться в орган народного представительства, но для этого необходимо изменение порядка формирования Совета Федерации[14].

В настоящий же момент времени отсутствие признаков народного представительства в механизме формирования и деятельности Совета Федерации, на наш взгляд, весьма ощутимо. Это, правда, не исключает возможность *официального наименования* Федерального Собрания как представительного

---

[12] См.: *Баранчиков В.А., Цатурян Т.В.* Государственно-правовые проблемы формирования сословного представительства в России // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 2. С. 42. *Москвина А.Г.* Идеи сословного представительства как альтернатива российскому самодержавию второй половины XVI - начала XVII в. // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 48.

[13] См.: *Очеретько Е.А.* Особенности территориального представительства субъектов Федерации при формировании Государственной Думы России: «закрытые» списки и региональные группы // Материалы научно-практической конференции юридического факультета Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина. Вып. 11. Елец: Изд-во ЕГУ им. И.А. Бунина, 2010. С. 201. *Смоленская А.А.* Проблемы представительства в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 35. *Дюльденко И.А.* Особенности формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ и его место в обеспечении представительства интересов субъектов РФ // Современные проблемы конституционного и муниципального права. М.: Экон-информ, 2010. С. 56. *Филиппова Н.А.* Представительство субнациональных интересов в Совете Федерации Федерального Собрания РФ: функциональная и делегативная модели // Российский юридический журнал. 2008. № 2. С. 48.

[14] См.: *Кириченко П.Н.* Еще раз о прямых выборах членов Совета Федерации (в связи с инициативой законодательного собрания Санкт-Петербурга) // Тенденции развития права и политики в России и мире в условиях глобализации. Калуга: Полиграф-Информ, 2007. С. 76. *Медведева Т.П.* Конституционно-правовая реформа - возможность введения прямых выборов членов Совета Федерации // Актуальные проблемы современного права в научных исследованиях молодых ученых-юристов. М.: РПА Минюста России, 2014. С. 108. *Горылев А.И.* Порядок формирования Совета Федерации: выбор оптимальной модели // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского: Власть и право. 2003. Вып. 2 (7). С. 38.

органа (по аналогии, например, с местным самоуправлением. Муниципальные власти могут фактически не осуществлять местное самоуправление, но официально они именуются именно самоуправляющимися органами).

Совет Федерации, строго говоря, не представляет многонациональный народ, который является носителем суверенитета и единственным источником власти[15]. Палата репрезентует субъекты РФ, точнее – их законодательные и исполнительные органы[16].

Дополнительно к этому она может представлять Российскую Федерацию в случае назначения соответствующих представителей Президентом РФ по установленной Конституцией РФ квоте (но не более 30). В связи с этим Г.С. Кириенко вслед за В.В. Ивановым считает необходимым введение в научный оборот термина «президентское представительство»[17]. Назначение членов Совета Федерации решениями законодательных и исполнительных органов субъектов РФ, а также главой государства (ч. 2 ст. 95 Конституции РФ), – форма территориально-политического представительства и кооптации членов парламента главой государства, что не может считаться «народным» представительством по смыслу ст. 2 Конституции РФ.

В юридической науке отношение к бикамерализму весьма неоднозначное. Известный зарубежный идеолог лейборизма С. Криппс считает бикамерализм «бессмысленным» и «реакционным», т.к. в условиях признания народного суверенитета верхняя палата либо лишена «народности» в представительстве, либо являет собой «дубликат нижней палаты»[18]. Г.Д. Садовникова замечает, что верхние палаты парламентов нередко играют роль «консервативного тормоза прогрессивных преобразований», сдерживая более «демократичные» по способу

---

[15] См.: *Конев Ф.Ф.* Суверенитет: народный или национальный? // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 6. С. 5-7. *Фадеев В.И.* Идея народного суверенитета в учении о народном представительстве (историко-теоретические аспекты) // Lex Russica. 2007. № 2. С. 226.

[16] См.: *Курманов М.М.* Законодательные (представительные) органы государственной власти республик в системе органов государства (компетенция, взаимодействие, ответственность). Автореф. дисс… канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 7.

[17] См.: *Кириенко Г.С.* Исключительное ведение субъектов Российской Федерации: конституционно-правовая теория и практика. Дисс… канд. юрид. наук. Белгород, 2010. С. 72.

[18] См.: On the Parliamentary System // New Delhi. 1959. May. P. 8.

формирования и характеру деятельности нижние палаты[19]. А.А. Мишин выделяет две исторические причины бикамерализма: «представительство аристократии» и «сдерживание радикализма нижней палаты»[20]. Однако представительство аристократии в современном российском обществе не требуется, а «радикализм» Государственной Думы, если он вообще существует, довольно успешно «сдерживается» президентской властью. В.Ю. Шевченко утверждает о «наличии в системе властвования института сильной президентской власти, который не вписывается в классическую систему разделения властей, однако имеет обширные полномочия, перекрывающие исключительные сферы ведения законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти»[21]. А.Е. Козлов утверждает, что «практически все» федеративные государства «избрали двухпалатную структуру», что подтверждает необходимость бикамерализма в условиях федеративной формы государственного устройства[22].

Бикамерализм в структуре парламента и сочетание различных форм конституционного представительства имеет ряд важных достоинств и, одновременно с этим, недостатков[23]. Так, дифференциация палат Федерального Собрания с точки зрения формы представительства и осуществляемых ими функций играет существенную роль в реализации конституционного принципа разделения властей. Тем самым поддерживается взаимный контроль воздерживающих друг друга Совета Федерации и Государственной Думы[24]. Следуя «принципу народного суверенитета (статья 3 Конституции Российской

---

[19] См.: *Садовникова Г.Д.* Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития. Дисс… докт. юрид. наук. М., 2013. С. 334.

[20] См.: *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. 17-е изд. М.: Статут, 2013. С. 242.

[21] См.: *Шевченко В.Ю.* Прокуратура в системе разделения властей и государственном механизме защиты конституционных прав граждан. Автореф. дисс… канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 16.

[22] См.: *Козлов А.Е.* Парламентаризм и союз государств // Разделение властей и парламентаризм. М., 1992. С. 74.

[23] См.: *Кравец И.А.* Парламентаризм и бикамерализм в теории и российской истории // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 42. *Ремингтон Т.* Бикамерализм и Совет Федерации России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 68-77.

[24] См.: *Ливеровский А.А., Стовповая Н.В.* Конституционный принцип разделения государственной власти: проблемы преподавания // Конституционное право и конституционная компаративистика в системе российского юридического образования. М.: Институт права и публичной политики, 2009. С. 245. *Ишеков К.А.* Становление региональной системы разделения властей в России: начальный этап // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 8. С. 43.

Федерации), формам его реализации, установленным в части 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации, праву граждан участвовать в управлении делами государства (статья 32 Конституции Российской Федерации)», а также «исходя из единого источника и носителя власти», Е.Ю. Киреева убеждена в том, что «не может быть абсолютного разделения органов государственной власти»[25]. Не абсолютизируя эту цель, однако, следует признать, что система «сдержек и противовесов» оказывает весьма благотворное влияние на функционирование государственных органов в демократическом обществе[26].

Если государственная политика имеет целью быстрое развитие, стремительное движение вперед, активное реформирование устоявшихся в стране общественно-политических институтов и т.д. – двухпалатная структура парламента представляет собой если не «барьер», то, во всяком случае, дополнительный «тормоз» этому. С однопалатным парламентом проще «найти общий язык» главе государства и правительству, организовать взаимные консультации и поддерживать компромиссные решения. Двухпалатный парламент, напротив, *активизирует* действие конституционного принципа «сдержек и противовесов» (ст. 10 Конституции РФ)[27].

Кроме того, неизбежно складывается институциональная конкуренция (соперничество, состязательность)[28] *между* палатами парламента, чего не может быть в механизме функционирования однопалатного представительного органа. Парламентарии каждой из палат в силу своего конституционно-правового положения стремятся «склонить весы на свою сторону», вынудить политического оппонента к уступкам и т.д. Это проявляется не только в законодательном

---

[25] См.: *Киреева Е.Ю.* Муниципальная служба в условиях реформы государственного управления: вопросы методологии и практики. Автореф. дисс… докт. юрид. наук. М., 2010. С. 9.

[26] См.: *Арановский К.В.* Разделение властей как условие конституционной демократии // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 6. С. 16.

[27] См.: *Осавелюк А.М.* Современный механизм системы сдержек и противовесов в зарубежных государствах // Государство и право. 1993. № 12. С. 105. *Крылов Б.С.* Разделение власти: система сдержек и противовесов // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 3.

[28] См.: *Кузнецов И.И.* Транснациональные отношения в системе государств: партнерство или новый виток соперничества? // Космополис. Альманах. М.: Полис, 1999. С. 122. *Гуторова А.Н.* Принцип политической конкуренции как основа взаимодействия политических партий в демократическом государстве // Международная научно-практическая конференция, посвященная 20-летию Конституции Российской Федерации Кемерово: Кузбассвузиздат, 2014. С. 73.

процессе, который имеет достаточно ясную конституционно-правовую форму[29], но и при принятии палатами парламента подзаконных нормативных правовых актов[30], формулировке ими политических заявлений[31]. Степень состязательности в парламентской деятельности возрастает при критических обстоятельствах.

Если же учесть, что верхняя палата представляет интересы населения определенной территории – субъекта Российской Федерации, то бикамерализм в конечном итоге представляет собой (или, по меньшей мере, должен представлять) механизм сдержек и противовесов (согласования интересов) между Российской Федерацией и ее субъектами. Возвращаясь к конституционному тезису о едином источнике власти речь должна идти не о согласовании «ведомственных» интересов органов власти соответствующих территорий, а именно интересов граждан, проживающих на этих территориях. Как нам представляется, все это свидетельствует о том, что принцип народного представительства должен найти прямое выражение и на уровне Совета Федерации, в том числе, в части формирования верхней палаты.

При анализе феномена народного представительства, парламентаризма и двухпалатной системы следует учитывать такие обстоятельства, как, во-первых, степень постоянства деятельности соответствующего органа или учреждения, во-вторых, статус принимаемых ими решений. Данные проблемы имеют важное конституционно-правовое значение сами по себе, однако их роль изменяется в случае, когда парламент имеет двухпалатную структуру. Так, орган народного представительства может представлять собой собрание, созываемое по мере необходимости либо постоянно действующий институт власти. В первом случае его политическое влияние ослабляется, во втором – усиливается. Парламентские функции при одних обстоятельствах (исторического или компаративистского значения) следует характеризовать как императивно-властные,

---

[29] См.: *Абрамова А.И.* Взаимодействие палат российского парламента в современном законодательном процессе // Журнал российского права. 2008. № 7. С. 31.

[30] См.: *Дорогин Р.В., Орлова М.Ф.* Статус и компетенция палат Федерального Собрания Российской Федерации // Акме. 2008. № 4. С. 36.

[31] См.: *Овсепян Ж.И.* Ключевые политические события и конституционные акты периода «перестройки» в СССР (1985 - 1991 гг.). Часть 1 // Северо-Кавказский юридический вестник. 2006. № 1. С. 3.

общеобязательные, при других – как «совещательные», «поддерживающие» или «одобряющие». Очевидно, что имеющий реальную власть парламент представляет собой более существенную оппозицию главе государства, чем совещательный при нем орган народного представительства[32].

Нетрудно заметить, что двухпалатная структура парламента позволяет законодателю комбинировать эти юридические конструкции более разнообразным образом, чем это наблюдалось бы в случае однопалатного представительного органа[33]. Наибольшую политическую силу парламент приобретает в случае, когда обе палаты обладают существенными полномочиями и действуют как постоянные институты. Однако конституция может ослабить парламентские позиции, варьируя статус каждой из палат вплоть до эпизодически созываемого совещательного собрания. Временно действующая и фактически неполномочная одна палата парламента при постоянно действующей и полномочной другой палате, с одной стороны, сохраняют позиции парламента как полноценного органа народного представительства, с другой – позволяют усилить политическую роль главы государства и высшей исполнительной власти. Анализ конституционного опыта России и зарубежных стран показывает, что каждый из указанных подходов к конституционному регулированию общественных отношений является возможным, приемлемым и, зачастую, довольно эффективным. Таким образом, в этой группе общественных отношений правовое регулирование имеет тенденцию к дифференциации в противовес стандартизованному методу[34].

---

[32] См.: *Данченко А.С.* Верховные совещательные органы в организации государственной власти и управления в Российской Империи (1800 - 1850 гг.) // Право и политика. 2009. № 1. С. 188. *Баженова Т.М.* Совещательные органы в развитии российской государственности (XVII - первая четверть XIX в.) // Российский юридический журнал. 2013. № 4. С. 82.

[33] См.: *Попова Т.Н.* Парламент Федеративной Республики Германии (организация и полномочия) // Вопросы государства и права зарубежных стран. М.: Изд-во ИМО, 1960. С. 148. *Решетникова Н.В.* Парламент Канады: структура, полномочия, законодательный процесс // Актуальные проблемы реформирования современного законодательства Российской Федерации. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. академия права», 2011. С. 169. *Ермолович О.В.* Членство Англии в Европейском сообществе и полномочия британского парламента // Советское государство и право. 1987. № 2. С. 92. *Нгуен Ван Тхань.* Контрольные полномочия вьетнамского парламента // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 137. *Касаткина Н.М.* Контрольные полномочия парламента Португалии // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 123.

[34] См.: *Лазарева М.Н.* Влияние европейской интеграции на полномочия парламента Чехии // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2. С. 43. *Керимов А.Д.* Французские политические деятели, юристы - за

Власть народного представительства выражается не только в законотворчестве, хотя право принятия законов, по мнению А.А. Мишина, неизбежно отводит парламентам приоритетное место в системе разделения властей (поскольку закон пользуется правом верховенства в отношении подзаконных нормативных правовых актов)[35]. Е.В.Колесников подчеркивает «авторитет, непререкаемость и общеобязательность» закона как парламентского акта[36]. Не менее важное значение здесь имеет право парламента на употребление против главы государства и правительства принудительных средств – вотума недоверия[37], импичмента[38], отрешения от должности[39], резолюции порицания, интерпелляции, контроля, критики и т.д.

Российская модель исключительности права Совета Федерации на отрешение от должности Президента РФ при одновременной эксклюзивности права на соответствующую инициативу со стороны Государственной Думы при дополнительных балансирующих механизмах ограниченности оснований (государственная измена или иное тяжкое преступление) и судебной экспертизы (Верховного Суда о наличии состава преступления и Конституционного Суда о соблюдении процедуры) – дают основания для положительной оценки сбалансированного правового регулирования, которое стало возможным, в числе прочего, вследствие двухпалатной организации народного представительства[40].

расширение полномочий парламента // Государство и право. 1995. № 6. С. 110. *Шулбаева Ю.Л.* Развитие бюджетных полномочий парламентов Англии, Франции и России // Актуальные проблемы российского и зарубежного права. М.: Статут, Изд-во РУДН, 2003. С. 321.

[35] См.: *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. 17-е изд. М.: Статут, 2013. С. 235.

[36] См.: *Колесников Е.В.* Конституционный принцип верховенства федерального закона в Российской Федерации // Конституция как символ эпохи. В 2-х т. Т. 1. М.: МГУ, 2004. С. 221.

[37] См.: *Ненилин К.К.* Правовая природа вотума недоверия в Республике Болгария // Актуальные проблемы российского права. 2012. № 4. С. 55.

[38] См.: *Афанасьева И.А.* Импичмент в конституционном механизме США. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 6.

[39] См.: *Якубов А.Е.* Отрешение президента от должности и уголовное право // Вестник Московского университета. 1994. № 5. С. 51.

[40] См.: *Лучин В.О., Петрова А.В.* Отрешение Президента Российской Федерации от должности: особенности парламентской процедуры // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 215. *Колбая С.Г.* Отрешение президента от должности: мировой опыт и проблемы российского законодательства // Журнал российского права. 2004. № 4. С. 98. *Кондрашев А.А.* Отрешение от должности Президента Российской Федерации // Государство и право. 2012. № 9. С.

Уравновешивающий характер деятельности «верхней» палаты парламента по отношению к «нижней» при условии строго «народного» представительства в последней из них позволяет несколько смягчить институциональные недостатки «чистого» народного представительства. Парламент не должен, во всяком случае, чинить постоянные препятствия официальной государственной политике в форме неумеренного и несведующего собрания. Отсутствие сдержанности, склонности к компромиссу, недостаток парламентской культуры[41] и т.п. – это характеристики, как правило, «нижних» палат парламентов мира, которые устраняются «верхними» палатами при их меньшей легитимности[42]. В результате *двухпалатная система позволяет сбалансировать* такие *конкурирующие конституционные ценности, как,* с одной стороны, *легитимность*, с другой – *сдержанность* и *компетентность парламентариев.* Выборность нижней палаты, как верно считает Е.И. Козлова, гарантирует правомерность государственной власти, признающей государственный суверенитет[43]. Однако формируемая невыборным путем верхняя палата обеспечивает реализацию других важных конституционных ценностей, сочетая, таким образом, порядок и свободу в обществе.

Конституционные институты нуждаются в «подкреплении» авторитетом прошлого в исторической ретроспективе[44]. Многие авторы справедливо считают, что государства в их современном виде были созданы монархиями, однако единоличное монархическое правление, как правило, уравновешивалось совещательными коллегиальными органами при монархах вплоть до конституционализации государственного строя в тех странах, где это вообще

---

[41] См.: *Ковбенко Л.Н.* Парламентская культура в России: традиция против транзита // Право и политика. 20008. № 5. С. 1096. *Кебец А.А.* Правовая культура и проблемы совершенствования парламентского законотворчества. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1995. С. 9. *Роберт Г.М.* Азы парламентской культуры. Перевод с английского. Нью-Йорк: Liberty Publishing House, 1992. С. 43.

[42] См.: *Шпакова Р.П.* Легитимность политической власти: Вебер и современность // Советское государство и право. 1990. № 3. С. 134. *Иванников И.А.* Легитимность государственной власти в России: теоретико-политологический анализ // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 2. С. 134.

[43] См.: *Козлова Е.И.* О реализации принципа народовластия в конституционно-правовом законодательстве Российской Федерации // Конституция как символ эпохи. В 2-х т. Т. 1. М.: МГУ, 2004. С. 272-276.

[44] См.: *Ковалевский М.* Сравнительно-историческое правоведение и его отношение к социологии. Методы сравнительного изучения права // Сборник по общественно-юридическим наукам. Вып. 1. СПб.: Изд. О.Н. Поповой, 1899. С. 29.

произошло. Парламентаризм зарождался в период действия жестких законов и свирепых казней, когда допускалось осуждение на смерть под ничтожными предлогами[45]. Изначально парламенты представляли собой не более чем «послушное орудие» в руках монархов[46]. Для аргументации этого суждения достаточно вспомнить, что знаменитый британский акт «Petition of right», который сегодня считается одним из «памятников» зарождающегося конституционализма, был в действительности лишь ходатайством перед королем[47]. Одна только «потеря политической инициативы» монарха квалифицировалась как крупное политическое достижение конституционного, институционального характера. Оппозиция несла серьезные риски наказания несогласных не только в российском государстве, но и в других странах мира[48]. Монархи предпочитали полную покорность вплоть до унижения подданных и физического уничтожения «изменников» (т.е. политических противников главы государства)[49]. Твердые и законные границы власти конституционного характера появились гораздо позже, причем не во всех странах.

С другой стороны, во избежание бунтов, революций, смут и мятежей, монархи понимали необходимость проявления осторожности, податливости, уступок и политического «маневрирования». Они старались пользоваться затруднительными обстоятельствами для упрочения своих позиций, но такой же прием часто применяли их политические оппоненты. Действия монарха не могут вызывать постоянный и единодушный восторг народа и аристократического окружения. Вокруг монархов с течением времени складывались придворные

---

[45] См.: *Романовский Г.Б.* Право на жизнь в российском конституционном праве // Современное право. 2006. № 9. С. 48.

[46] См.: *Гущина А.В.* Парижский парламент в системе органов сословной монархии во Франции XIII - XV веков // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2004. Вып. 41. С. 202. *Романовская В.Б.* Законодательство английского парламента XIII - XV вв. (к вопросу формирования и развития сословно-представительной монархии в Англии). Дис. … канд. юрид. наук. М., 1990. С. 67.

[47] См.: *Кондратьев С.В.* Дело пяти рыцарей и Петиция о праве // Правоведение. 2003. № 6. С. 153.

[48] См.: *Дмитриева О.В.* Экономическая политика правительства Елизаветы I и парламентская оппозиция // Общество и государство в древности и средние века. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1984. С. 73. *Пономарева В.В.* Парламентская оппозиция как социально-политический институт Великобритании XVIII в. // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: сборник научных трудов. Вып. 5. Красноярск: Изд-во Сиб. юрид. ин-та МВД России, 2009. С. 47.

[49] См.: *Гулямов Р.П.* Государственная измена в средневековой Англии до и после статута 1352 года. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004. С. 8.

партии, группировки влиятельных людей, которые не только одобряли политику главы государства, но часто сопротивлялись ей (явно или негласно)[50]. В связи с этим даже самые жестокие и авторитарные монархи предпочитали организацию при своей персоне совещательных органов, которые могли бы высказать альтернативную точку зрения. Такая традиция была, например, присуща русской Боярской думе (где практиковался инструментарий так называемого «встречного мнения», т.е. возражения великому князю, обсуждения предлагаемых им мер государственной политики без широкой огласки, тайное совещание при альтернативности мнений)[51].

Парламенты большинства стран мира эволюционировали из совещательных органов при монархах в самостоятельные коллегиальные органы власти при активном развитии и внедрении в политическую практику идей естественного права, общественного договора, народного суверенитета и разделения властей[52]. Институт наследственной монархии не мог удовлетворять концепции народного суверенитета, этому принципу не отвечало и сословное представительство[53]. Однако народное представительство и монархия в совокупности с институтом присяжных заседателей соответствовали принципам Дж.Локка и Ш.Монтескье о разделении властей. Концепция государственного суверенитета (Ж.Боден) способствовала абсолютизации власти *государства*, но не конкретного его *органа*. Тем самым принцип суверенитета не противоречил идее разделенной публичной власти, а дополнял ее, обогащая обновленным конституционным содержанием.

---

[50] См.: *Светова Е.А.* Придворная элита в царствование Алексея Михайловича // История государства и права. 2009. № 6. С. 21-22.

[51] См.: *Ключевский В.* Боярская Дума древней Руси 4-е изд. М.: Т-во Тип. А.И. Мамонтова, 1909. С. 450.

[52] См.: *Захаренко Г.И.* Теория естественного права и общественный договор во взглядах русских просветителей второй половины XVIII века // История государства и права. 1998. № 1. С. 17. *Лукин М.Л.* Общественный договор: влияние на становление американской государственности, современные концепции // Норма. Закон. Законодательство. Пермь, 2013. С. 45-47. *Пресняков М.В.* Конституционная позитивация естественных прав // Правовое государство и гражданское общество: состояние и перспективы: (к 20-летию принятия Конституции Российской Федерации). Иваново: Иван. гос. ун-т, 2013. С. 28.

[53] См.: *Москвина А.Г.* Идеи сословного представительства как альтернатива российскому самодержавию второй половины XVI - начала XVII в. // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 48. *Баранчиков В.А., Цатурян Т.В.* Государственно-правовые проблемы формирования сословного представительства в России // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 2. С. 42.

При подобных обстоятельствах неудивительно, что парламентское строительство во многих странах отдавало предпочтение бикамерализму в отличие от однопалатной структуры парламента. Сословное представительство «верхней» палаты гарантировало консерватизм, аристократизм, преемственность и определенную верность монархическим устоям. В свою очередь, нижние палаты парламентов обеспечивали народное представительство с его стихийностью, несдержанностью, зачастую – безответственностью. Все это в совокупности и системном единстве не могло рассматриваться как нечто противоречащее прогрессивным (для того времени) идеям общественного договора, суверенитета народа и разделения властей при сохранении определенной доли «консервативности» в общей организации государственной власти, основанной на монархической традиции.

Во всяком случае, это было характерно для исторического пути не только Англии, Франции и Германии, но также царской, дореволюционной России. Созданный Петром I Сенат не занял позицию законосовещательного органа[54], эта роль в конечном итоге была отведена Государственному совету. После учреждения Николаем II выборной Государственной думы, Государственный совет фактически занял место верхней палаты парламента, сосуществуя с Государственной думой[55]. Тем самым царь стремился обеспечить баланс консервативных монархических и прогрессивных демократических тенденций в государственном строительстве России начала XX века. В связи с этим И.П.Рыбкин утверждает, что парламентаризм в России был «нежелательным ребенком» для правящих кругов. Его становление и развитие «происходило в острой борьбе с самодержавием, самодурством чиновничества и исполнительной власти»[56].

---

[54] См.: *Орлова С.А.* Сенат как высший надзорно-контрольный и судебно-административный орган России // Правоведение. 2000. № 2. С. 227. *Курков К.Н.* К истории органов юстиции в России: Правительствующий Сенат как высший законосовещательный орган Российской империи // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2004. № 2. С. 103. *Горин А.Г.* Из истории реформы Сената России в начале XX в. // Советское государство и право. 1986. № 6. С. 111.

[55] См.: *Юртаева Е.А.* Государственный совет в России (1906-1917 гг.) // Государство и право. 1996. № 4. С. 145-152.

[56] См.: *Рыбкин И.П.* Судьбы парламентаризма в России // Вестник межпарламентской ассамблеи. 1994. № 3. С. 10.

Нижняя палата парламента, разумеется, более демократична по сравнению с верхней. В демократическом обществе роль «верховного судьи» в политике должна быть отведена общественному мнению[57]. Конечно, ничто не препятствует верхней палате учитывать изменения в публичных умонастроениях, особенно в современных условиях активного развития и внедрения в повседневную жизнь электронных коммуникаций в сети Интернет[58]. Однако выборность нижней палаты гарантирует *обязательность* учета общественного мнения под угрозой не избрания депутатов на новый срок. В случае признания концепции императивного мандата дополнительно к этому может использоваться досрочный отзыв депутата избирателями[59]. Такой «жесткой» зависимости от общественного мнения верхняя палата парламента не имеет.

Но в этом состоит и одно из ее достоинств наряду, например, с независимым правосудием. Если конституция страны наделяет верхнюю палату парламента подзаконной компетенцией квазисудебного характера, можно рассчитывать на достижение побочного эффекта, связанного с большей степенью самостоятельности и независимости верхней палаты по сравнению с нижней. В связи с этим действующая Конституция РФ, на наш взгляд, правомерно наделяет Совет Федерации, а не Государственную Думу, полномочием назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Генерального прокурора РФ. Отнесение этого к компетенции нижней палаты было бы менее целесообразным вследствие более «жесткой» зависимости Государственной Думы от общественного мнения. В вопросах кадров высших судебных и правоохранительных органов ценится больше беспристрастность,

---

[57] См.: *Халиулин В.Е.* Демократия и общественное мнение как формы ограничения публичной власти // Ответственность власти перед гражданским обществом: механизмы контроля и взаимодействия. Саратов: Изд-во Поволж. ин-та управ. им. П.А. Столыпина, 2014. С. 247. *Побережный В.Д.* Общественное мнение в системе социалистической демократии. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1980. С. 6.

[58] См.: *Быков А.В.* Интернет и демократия - перспективы развития // Вестник Омской юридической академии. 2013. № 2 (21). С. 8. *Казьмина Е.А.* К вопросу о роли сети Интернет в развитии электронной демократии в современной России // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск: Изд-во Том. гос. ун-та, 2014. С. 103.

[59] См.: *Русаков К.А.* Наказы, отчеты и отзыв как элементы императивного мандата выборного должностного лица: преимущества и недостатки в рамках российской правовой системы // Источники частного и публичного права. Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2014. С. 227.

независимость и объективность[60], чем приверженность меняющемуся общественному мнению, которое складывается под влиянием СМИ.

Эти достоинства бикамерального парламентаризма возникают во многом благодаря наличию и полноценному функционированию нижней демократической палаты, обеспечивающей «чистое» народное представительство. Если бы нижней выборной палаты не было, все указанные «достоинства» бикамерализма, по всей вероятности, прекратили свое существование вследствие отсутствия какой-либо политической легитимности, основанной на всеобщих, равных и периодически проводимых выборах[61]. Верхняя палата может скорректировать некоторые «изъяны» института выборного представительства народа, но в случае упразднения такого представительства она сама потеряла бы какой-либо смысл как конституционный институт. Исторические явления такого рода не возвращаются к своим истокам. В современной России невозможно реанимировать монархию и низвести положение демократического парламента к статусу совещательного органа при главе государства, сохранив при этом официальную приверженность ценностям народного суверенитета и разделения властей[62]. *Выборность хотя бы одной из палат парламента* – обязательное условие его функционирования в демократическом обществе. Причем указанные выше достоинства верхней палаты могут быть сохранены и при наличии ее выборности наряду с нижней палатой. При этом лишь важно, чтобы избирательные системы и формы представительства верхней и нижней палат не дублировали друг друга.

Изучение многочисленной современной юридической литературы, посвященной порядку формирования Совета Федерации, показывает, что многие

---

[60] См., например: *Самойлов М.Н.* Квалификационная коллегия судей как квазисудебный орган // Ученые труды российской академии адвокатуры и нотариата. 2009. № 1. С. 74. *Суменков С.С.* Антимонопольный процесс как квазисудебный административно-юрисдикционный процесс // Бизнес, Менеджмент и Право. 2014. № 1 (29). С. 114.

[61] Это признается не только юридической наукой, но и политическими лидерами современной России – см., например: *Грызлов Б.В.* Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о выборах и столетии парламента // Представительная власть - 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 2. С. 1-3.

[62] См.: *Ким А.И.* Соотношение народного представительства и выборов в СССР // Вопросы теории права и государственного строительства. Вып. 2. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1979. С. 3-14. *Булаков О.Н.* Выборы как механизм обеспечения народного представительства // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. 2011. № 6. С. 6-7.

авторы поддерживают идею перехода к выборному Совету Федерации в силу одного только стремления к демократизации российского общества[63]. Имеющийся порядок формирования Совета Федерации им не представляется демократичным. Выход обнаруживается в переходе к избирательной системе[64]. Каковы дальнейшие, причем долгосрочные последствия подобного конституционного решения – в расчет не принимается. Однако нетрудно предположить, что если каждая из палат Федерального Собрания будет формироваться на основе одной и той же избирательной системы с одной и той же формой народного представительства, рано или поздно возникнет вопрос, зачем вообще нужны две палаты в парламенте?

Если и Совет Федерации, и Государственная Дума позиционируются как органы общенародного представительства, основанного на всеобщем, равном и прямом избирательном праве, то в перспективе (особенно долгосрочной, хотя не исключена и краткосрочная) российский парламент неизбежно должен эволюционировать в однопалатный. Бикамеральную структуру «не спасет» ни двухступенчатая законодательная процедура (с правом Совета Федерации на одобрение и отклонение федеральных законов, принятых Государственной Думой, а также правом преодоления президентского вето совместным решением квалифицированного большинства парламентариев каждой из палат Федерального Собрания), ни разграничение подзаконной компетенции Совета Федерации и Государственной Думы. Методологической основой структуры парламента является форма конституционного представительства.

При тождественности форм представительства двухпалатный парламент лишается смысла и с течением времени вынужден эволюционировать в однопалатный представительный орган. В современной России нет

---

[63] См.: *Смоленская А.А.* Формирование Совета Федерации: эволюция и современное состояние // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 34. *Балытников В.В.* К вопросу о совершенствовании порядка формирования Совета Федерации // Юрист. 2000. № 8. С. 2-3. *Городецкий В.М.* Еще один взгляд на ситуацию, связанную с принятием Закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания» // Конституционное и муниципальное право. 2001. № 2. С. 4-5. *Комарова В.В.* Динамика процесса формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Право и политика. 2002. № 9. С. 26-30.

[64] См.: *Астафичев П.А.* Проблемы правового регулирования формирования Совета Федерации в современной России // Материалы межвузовской научно-практической конференции «Государство, право, управление – 2008». М.: ГУУ, 2008. С. 68.

необходимости в возрождении сословного представительства или каких-либо иных архаичных представительных форм, которые не основаны на всеобщем, равном, прямом и тайном избирательном праве. Поэтому единственным перспективным основанием для сохранения и развития бикамерального парламентаризма может быть лишь сочетание всеобщего, равного народного представительства (нижняя палата) и представительства субъектов федеративного государства (верхняя палата).

Ключевой институциональной особенностью верхней палаты парламента в случае территориальной формы выборного представительства является отклонение от принципа политического равноправия[65]. В условиях России это проявляется в неравенстве субъектов РФ по числу избирателей, значимости представляемых потребностей и интересов, их роли и влияния на политику страны. В частности, города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь) в случае территориального представительства получают гораздо меньший вес мандатов, чем это наблюдается при общенародном представительстве. При этом нижняя палата парламента должна более строго придерживаться принципов всеобщего и равного избирательного права. В связи с этим вызывает неоднозначную оценку правовая позиция Конституционного Суда РФ, занятая им в течение первых лет после конституционной реформы 1993 г. по вопросу о допустимости ограничения равенства избирательных прав граждан при организации выборов в Государственную Думу. Законодательная норма о том, что на территории каждого субъекта Федерации должен быть образован не менее чем один избирательный округ при формировании 225 депутатов нижней палаты с использованием мажоритарной избирательной системы, приводит к необоснованному распространению принципа «неравного» народного представительства на обе палаты Федерального Собрания[66].

---

[65] См.: *Полянцев Н.И.* Принцип равного избирательного права в советском государстве. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ленинград, 1956. С. 7.

[66] Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58

Отклонение от равного (по численности избирателей) народного представительства при формировании путем выборов Совета Федерации естественно и конституционно желательно. То же явление при организации выборов депутатов Государственной Думы, на наш взгляд, вызывает противоположные последствия. Требования равенства избирательных округов по числу избирателей в процессе формирования нижней палаты парламента должны быть более строгими. В противном случае возникает угроза дублированного представительства в палатах Федерального Собрания. Впрочем, следует оговориться, что в современных условиях невыборного способа формирования Совета Федерации это не имеет столь ключевого значения. В связи с этим анализируемая правовая позиция Конституционного Суда РФ не должна подвергаться чрезмерной критике. Важно подчеркнуть, что в случае перехода к выборному способу формирования Совета Федерации необходима соответствующая этому корректировка законодательства о выборах депутатов Государственной Думы, которая бы гарантировала в долгосрочной перспективе высокую степень равенства представительства при организации выборов в мажоритарных округах. Искажение равенства представительства в оставшейся части 225 мандатов, замещаемых посредством использования пропорциональной избирательной системы, достигается последовательным уменьшением заградительного барьера для политических партий, которые обладают статусом избирательного объединения.

Если можно так выразиться, Совет Федерации в отличие от Государственной Думы представляет собой «нестоличный» институт представительства, который усиливает роль и влияние регионов и муниципалитетов на политику страны в противовес крупным городам и другим значительным поселениям. Чем выше плотность населения, тем меньше представительства в верхней палате парламента. При формировании Государственной Думы действует противоположный принцип в силу более строго

Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

поддерживаемого законодателем равенства избирательных прав граждан (но не равенства субъектов Федерации). В современных условиях назначения членов Совета Федерации решениями законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации данная закономерность сохраняется. Это исключает статус верхней палаты как «дубликата» (А.А. Мишин) нижней, наделяя парламентский бикамерализм конституционным смыслом.

Представительство субъектов Федерации не запрещает использование избирательной системы (данный опыт традиционно присущ конституционным системам США, Италии и Японии, однако даже в Великобритании, для которой всегда был характерен «феодальный» способ формирования верхней палаты, в марте 2007 г. Палатой общин был принят закон о переходе к выборности Палаты лордов). Главное, чтобы эта система отражала структуру субъектов Федерации (в унитарных государствах – иных публично-территориальных единиц) и не повторяла электоральную материю общенародного представительства, основанного на всеобщем и равном избирательном праве. При этом, как верно подчеркнул С.Д.Князев, «подходить к реформированию избирательных отношений необходимо максимально обдуманно и взвешенно, опираясь на выявленные эмпирическим путем тенденции демократического развертывания российской избирательной системы»[67].

Представительство субъектов Федерации не может быть «равным» по смыслу института равенства общенародного представительства[68]. Субъекты Федерации имеют различную численность населения, однако в Совете Федерации они должны быть представлены пропорционально численности субъектов Федерации (не их населения) образом. Возможен дифференцированный подход по самым различным основаниям (количество представителей от каждого субъекта Федерации, мажоритарная или пропорциональная избирательная система, добровольность голосования или обязательный вотум и т.п.). Но это

---

[67] См.: *Князев С.Д.* Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики). Дисс… докт. юрид. наук. Владивосток, 1999. С. 42.

[68] См.: *Зорькин В.Д.* Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 9.

представительство во всех случаях должно быть всеобщим и основываться на тайности волеизъявления граждан.

При таком подходе к правовому регулированию конституционных отношений верхняя палата парламента, с одной стороны, приобретает свойство легитимности, основанное на всеобщем и тайном избирательном праве, с другой – исключается дублированное представительство палат. Более того, каждая из палат вправе считаться институтом народного представительства, что означает переход от формального наименования парламента «народно-представительным» к фактическому конституционному статусу органа народного представительства. В более широком, теоретическом контексте (с учетом многообразия форм парламентаризма в России и зарубежных странах) следует признать, что бикамерализм – это форма парламентаризма, но не обязательно народного представительства. Наименование парламента органом народного представительства может быть сугубо формальным, точнее говоря – титульным. При этом *сочетание общенародного и территориального выборного представительства в двухпалатном парламенте позволяет добиться тождественности парламентаризма и народного представительства, основанной на подлинном признании народного суверенитета и других основополагающих ценностей конституционной демократии* (разделение властей, верховенство прав человека и т.д.).

На сегодняшний день российский парламент представляет собой единый законодательный орган и, по сути, два представительных органа власти (особенно отчетливо это видно при анализе «внезаконодательных» компетенций палат). В первом (Государственная Дума) осуществляется народное представительство в полном смысле этого слова, второй же (Совет Федерации) представляет собой орган территориально-политического представительства, т.е. представительства органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Федерации в целом в лице «президентской квоты».

С одной стороны, Федеральное собрание как единый представительный орган должен отвечать принципам народного представительства, в том числе, и по порядку формирования верхней палаты, что предполагает выборность не только Государственной Думы, н и Совета Федерации. С другой же, - тождественность форм представительства в верхней и нижней палате лишает смысла сам принцип бикамерализма и приводит фактически к его трансформации в однопалатный представительный орган.

Выход нам видится в сохранении принципа территориального представительства и одновременном переходе от политического к народному представительству: верхняя палата российского парламента в этом смысле должна представлять не органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а интересы населения соответствующих регионов (народно-территориальное представительство).

В этом случае Совет Федерации целесообразно формировать выборным путем по мажоритарной системе, где в качестве избирательного округа будет выступать территория соответствующего субъекта Российской Федерации. Впрочем, учитывая полинациональный состав некоторых регионов (как и иные особенности) здесь возможны различные варианта с нарезкой округов, однако, в любом случае должен соблюдаться принцип политического равенства субъектов Российской Федерации (независимо от числа населения), в противовес политическому равенству избирателей при формировании Государственной Думы. На сегодняшний день это обеспечивается принципом: по два представителя от каждого субъекта.

Политическое же представительство органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на наш взгляд, более уместно в рамках Государственного совета при Президенте Российской Федерации.

1.2. Двухпалатная структура парламента в механизме представительства федеративного государства

Джон Стюарт Милль в работе «Размышления о представительном правлении»[69], которая считается одной из классических и основополагающих в теории парламентаризма и народного представительства, посвящает отдельную главу проблематике двухпалатного парламента. В концепции данного автора бикамерализм обусловлен исключительно аристократическим или меритократическим началом и призван «сдерживать» демократически избранную палату. Несмотря на фундаментальность и общепризнанность данного исследования, следует подчеркнуть, что автор оставил без должного внимания важнейший фактор наличия устойчивой связи между конституционными явлениями бикамерализма и федерализма, причем в период времени, когда писалась эта книга, для этого уже имелся достаточный эмпирический материал[70].

Изучение современного опыта конституционного строительства России и большинства зарубежных стран показывает следующую общую закономерность: как правило, федеративные государства предпочитают учреждение двухпалатных парламентов, однако унитарная форма политико-территориального устройства сама по себе не предопределяет однопалатную структуру представительного органа: многие страны, будучи относительно централизованными или, напротив, децентрализованными, могут учреждать двухпалатный парламент либо отказываться от этого способа реализации концепции парламентаризма по тем или иным политическим причинам. При этом важно подчеркнуть, что *практически все* федеративные государства имеют в основе своих политических систем двухпалатные парламенты. Этим обстоятельством, конечно, *полностью не предопределяется* конституционный выбор современной России, отдавшей предпочтение двухпалатной структуре федерального парламента. Однако федерализм – *важное обстоятельство*, которое следует, прежде всего,

---

[69] См.: *Милль Дж. Ст.* Размышления о представительном правлении. СПб.: Издание Яковлева, 1863. С. 177-185.
[70] См.: *Ященко А.* Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. М.: Тип. К. Маттисена, 1912. С. 387.

учитывать при анализе теоретико-методологической проблемы *обоснования институциональных различий* Совета Федерации и Государственной Думы.

Политическая карта современного мира, по разным подсчетам, насчитывает чуть менее 30 федеративных государств. В Европе федерации «устоялись» вследствие историко-правовых обстоятельств (Австрия, Бельгия и Германия)[71], однако федеративная форма Боснии и Герцеговины является следствием распада бывшей Югославии[72]. Швейцарская Конфедерация формально не является федеративным государством, но фактически может быть причислена к федерациям[73]. При этом все парламенты данных государств являются двухпалатными, если не принимать во внимание тот факт, что Бундесрат ФРГ формально не считается палатой парламента[74].

В азиатском регионе к числу «устоявшихся» федераций можно было бы отнести Индию, Малайзию и Пакистан, где парламенты имеют двухпалатную структуру. Однако специфика статуса Объединенных Арабских Эмиратов, где парламент играет весьма условную роль, стимулирует определяющую политическую позицию Высшего Совета, который является коллегиальным органом, но не выполняет парламентских функций. В Ираке после свержения режима Саддама Хусейна было намечено формирование верхней палаты парламента из числа представителей регионов и провинций[75], однако в настоящее время данная палата пока не сформирована.

В Африке сравнительно «устоявшимися» федерациями нужно признать Нигерию[76] (в Сенат входят по три представителя от каждого штата) и Эфиопию[77]

---

[71] См.: *Примова Э.Н.* Некоторые особенности РФ в контексте европейского федерализма (на примере ФРГ и Австрии) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2009. № 4 (12). С. 59-63.

[72] См.: *Новиков С.С.* Детальный анализ распада Социалистической Федеративной Республики Югославия // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 2 (7). С. 280.

[73] См.: *Петрова М.А.* Конституция Швейцарской Конфедерации 1848 г. и ее влияние на развитие швейцарского конституционализма // История государства и права. 2013. № 17. С. 56-60.

[74] См.: *Кушхаунова А.Б.* Бундесрат (верхняя палата парламента) - федеральный орган власти ФРГ // Государство и право: Подсекция: «Теория и история государства и права»; «Публичное право»; «Частное право». Новосибирск: СибАГС, 2003. С. 155-156.

[75] См.: *Дубессан Рафед Х. Дубессан.* Реформа государственно-территориального устройства Республики Ирак в XXI веке: проблемы теории и практики. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 9-12.

[76] См.: *Онан Э.С.* Федерация Нигерия - крупнейшее африканское государство // Советское государство и право. 1962. № 1. С. 98.

(Совет Федерации формируется от каждой этнической группы по одному представителю и дополнительно к этому – по представителю от каждого миллиона жителей соответствующей группы), где парламенты имеют ясно выраженную бикамеральную структуру. Федерализм Коморских островов весьма условен вследствие политической нестабильности региона. Кроме того, принцип ротации представительства островов не способствует учреждению двухпалатного парламента. Самое молодое современное государство Южный Судан, провозгласившее себя федеративной страной после отделения от Судана, вследствие временной конституции должно иметь в составе парламента Совет штатов как верхнюю палату. Но ее формированию препятствуют затяжные гражданские войны.

Американский континент невольно ассоциируется с одной из «классических» федераций, к числу которых многие авторы относят Соединенные штаты Америки. Конгресс США, разумеется, двухпалатный, причем в состав Сената входит по два представителя от каждого субъекта Федерации. Вместе с тем, структура федеративных стран в Америке более разнообразна, включая федерализм Аргентины[78] (верхняя палата состоит из трех представителей, избираемых прямым голосованием), Бразилии[79] (субъекты Федерации представлены Сенатом) и Мексики[80] (также Сенат). Но в Венесуэле, где парламент традиционно был двухпалатным (правление Уго Чавеса), наблюдается переход к однопалатному представительному учреждению (Николос Мадуро)[81]. Федерализм Сент-Китса и Невиса весьма условен, т.к. высший законодательный орган Национальная ассамблея является одновременно законодательным органом Сент-Китса. Минимизация парламентских структур в этой стране предполагает не

---

[77] См.: *Дебреворк Ядете Хауасс.* Становление и развитие единого государства Эфиопии. (Конституционно-правовые проблемы). Дис. … канд. юрид. наук. М., 1996. С. 9.

[78] См.: *Медведев С.Н.* Аргентина: К 200-летию образования государства // Актуальные проблемы государства и права: история и перспективы. Ставрополь: СФ МГЭИ, 2010. С. 97.

[79] См.: *Маклаков В.В.* Современное конституционное право Бразилии // Современное конституционное право зарубежных стран. М.: Изд-во ИНИОН РАН, 1991. С. 31-58.

[80] См.: *Гарибашвили К.Д.* Центральные органы государственной власти Мексики. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1980. С. 7-8.

[81] См.: *Штатина М.* Организация государственной власти по Конституции Венесуэлы 1999 г. // Право и жизнь. 2000. № 29. С. 178-186.

только организационное тождество федерального парламента и парламента одного из двух субъектов Федерации, но также и ограничение используемых в конституции форм представительства[82].

В связи с исследуемой проблематикой показателен также опыт парламентского строительства в Австралии и Океании в сравнении с Северной Америкой. Австралийский союз аналогично Канадской федерации является формальным доминионом Великобритании. В Канаде и Австралии имеются Сенаты, порядок формирования которых предопределяется данной исторической особенностью[83]. Однако другое федеративное государство анализируемого региона – Федеративные штаты Микронезии – предпочитает однопалатный Конгресс, несмотря на то обстоятельство, что в целом конституционная система данной страны выстроена по «американскому» образцу.

Исходя из изложенного можно сделать вывод, что федерализм сам по себе не предполагает *безусловного* бикамерализма в организации парламента. Бикамерализму в федеративных странах могут воспрепятствовать, во-первых, принцип ротации[84] (Объединенные Арабские Эмираты, Коморские острова), во-вторых, политическая нестабильность (Венесуэла), в-третьих, специфика территории страны (Федеративные штаты Микронезии включают примерно 600 островов). Российский федерализм способствует двухпалатной структуре парламента, предопределяет институциональную обособленность Совета Федерации, стимулирует конституционное разграничение компетенции между Советом Федерации и Государственной Думой, обосновывает

[82] Нечто подобное можно наблюдать в структуре управления Русской православной церковью, где высший церковный иерарх имеет статус «Патриарха московского и всея Руси». Однако политическая система России исключает объединение должностей мэра Москвы и Президента РФ, а также осуществление Федеральным Собранием полномочий законодательного (представительного) органа города Москвы как субъекта РФ. Примечательно, что данная политическая модель не противоречит конституционной концепции местного самоуправления и полностью предопределяется структурой государственной власти.

[83] См.: *Тимашова Т.Н.* Реформа Сената Канады: опыт и перспективы // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 5. С. 19-25. *Вайль И.М.* Австралия: федерализм и высшие органы власти. М.: Наука, 1970. С. 24.

[84] В данном контексте под ротацией понимается поочередное представительство небольших по общему количеству субъектов Федерации.

дифференцированное правовое регулирование порядка формирования палат Федерального Собрания[85].

Двухпалатный парламент придает завершенность системе основополагающих признаков федерализма. Многие авторы, которые специализируются на исследовании проблем федеративной формы политико-территориального устройства современных государств, приходят к выводу, что единых и стандартных признаков федерализма не существует. Каждая федерация по-своему специфична[86]. Важное значение здесь имеет также формальное основание официального провозглашения страны федеративным или унитарным государством в его конституции.

Признаки федерализма (само наличие субъектов Федерации, определение их статуса учредительными актами субъектов Федерации, децентрализация, значительная самостоятельность регионов по предметам их ведения и т.д.)[87] могут уравновешиваться унифицированными налоговыми и бюджетными системами[88], фактически централизованным законодательством[89], активным федеральным вмешательством в региональную компетенцию[90].

При подобных обстоятельствах наличие или отсутствие верхней палаты парламента, гарантирующей представительство субъектов Федерации (в отличие от общенародного представительства нижней палаты), может играть решающую роль в признании или отрицании фактического федерализма наряду с официально провозглашенным. Современная Россия является достаточно централизованной

---

[85] См.: *Прохоров М.В.* Федеративные начала в организации и деятельности парламента: проблемы России и опыт зарубежных стран. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 8. *Петушкин С.А.* Роль Парламента в развитии федеративных отношений в многонациональной России. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 14. *Ковалев С.М.* Некоторые вопросы организации верхней палаты парламента федеративного государства // Юридические науки. 2005. № 5. С. 65-68.

[86] См., например: *Умнова И.А.* Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // Государство и право. 1999. № 11. С. 5-12. *Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф.* Опыты федерализма. М.: Республика, 1994. С. 31-38.

[87] См.: *Родионова А.К.* Организационные и функциональные признаки федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 22-25.

[88] См.: *Другова Ю.В.* Бюджетный федерализм: правовой аспект. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 7-8. *Лазарев В.И.* К вопросу о налоговом федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 9. С. 23-24.

[89] См.: *Якадин Д.Д.* Юридическое делегирование полномочий в ракурсе централизации и децентрализации государственной власти (заметки на страницах Отчета Федерального Собрания России о 20-летнем развитии отечественного законодательства) // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 1 (25). С. 358-362.

[90] См.: *Барциц И.Н.* Федеральное вмешательство: основания и механизмы // Правоведение. 2000. № 4. С. 62-74.

державой с весьма унифицированным законодательством, но многие «классические» признаки федерализма, включая двухпалатный федеральный парламент, свидетельствуют о наличии фактических федеративных отношений согласно требованиям ч. 1 ст. 1 Конституцией РФ.

В юридической науке убедительно доказано, что конституционализм освобождает общество от абсолютной власти. Федеративная форма политико-территориального устройства дополнительно обеспечивает это благодаря институту разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными уровнями публичных властеотношений. Кроме того, делегируя своих представителей в федеральный парламент, субъекты федеративного государства не только обеспечивают реализацию своих потребностей и интересов, но также сдерживают деятельность федеральных властей. Тем самым бикамерализм становится важной дополнительной гарантией реализации требований ст. 10 Конституции РФ о разделении властей, недопустимости сосредоточения власти в компетенции какого-либо одного органа государства или публично-территориального образования[91].

Благодаря участию в формировании одной из палат высшего законодательного органа страны, субъекты Федерации реализуют своего рода «притязание» на часть федеральных полномочий, которые не разграничены или принадлежат в силу Конституции РФ и законов федеральному центру[92]. Это, с одной стороны, «ослабляет» позиции центральной власти за счет «усиления» фактической региональной компетенции (право блокирования законодательной воли Государственной Думы до тех пор, пока вето Совета Федерации не будет преодолено квалифицированным большинством голосов в нижней палате Федерального Собрания), с другой стороны, обеспечивает гармонизацию

---

[91] См.: *Гайдук В.В.* Разделение государственной власти в российском федерализме // Правовые основы российского федерализма. Уфа: РИО БашГУ, 2004. С. 302-315.

[92] См.: *Кадохов В.Т.* О совершенствовании взаимодействия Совета Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Представительная и законодательная власть: история и современность. Барнаул: Изд. Дом «Барнаул», 2010. С. 31-35.

законодательной деятельности, учет дифференцированных потребностей и интересов различных групп населения страны[93].

Обладание федеральной законодательной властью дает большие преимущества, т.к. федеральные законы по юридической силе выше, чем указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, тем более – иные подзаконные нормативные правовые акты федеральных государственных органов. Но эта компетенция Совета Федерации, формируемого из числа представителей субъектов РФ, уравновешивается благодаря праву вето Президента РФ и праву Государственной Думы на преодоление отклонения проекта закона Советом Федерации. Кроме того, принятые парламентом законы могут быть признаны противоречащими Конституции РФ решением Конституционного Суда РФ. Все это в совокупности и органическом единстве способствует реализации федеративных принципов в организации и деятельности центральных органов власти, не допуская одностороннего подхода в их работе без учета мнения и воли региональных властей. Конституционализм не предоставляет «полной свободы действия» ни федеральным, ни региональным органам государства[94], чему способствует двухпалатная структура федерального парламента.

На основании изложенного имеются основания для введения в научный оборот термина «федеративный бикамерализм». Этой категорией предлагается обозначать бикамерализм, который обусловлен, главным образом, федеративной природой соответствующего государства, что не характерно для унитарных государств. В унитарных государствах имеет место бикамерализм, но он не может считаться «федеративным бикамерализмом». В федеративных государствах теоретически может наблюдаться бикамерализм, который не следует квалифицировать как «федеративный бикамерализм» в силу того, что верхняя палата парламента не представляет региональную власть и имеет компетенцию,

---

[93] См.: *Муллагалеева Р.Р.* Право законодательной инициативы: правовое регулирование взаимодействия Государственной Думы Российской Федерации и законодательных (представительных) органов субъектов // Научные труды РАЮН. Вып. 14: в 2 т. Т. 1. М.: Юрист, 2014. С. 644-648.

[94] См.: *Добрынин Н.М.* Федерализм и конституционализм в России: соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. 2006. № 8. С. 73-82.

органически не связанную с механизмом представительства субъектов Федерации. И только в случае, если порядок формирования, механизм представительства и вытекающая из этого компетенция верхней палаты парламента органически связаны с федеративной формой политико-территориального устройства страны и предопределяются этим фактором главным, основополагающим образом, наблюдается феномен «федеративного бикамерализма».

Анализ имеющегося в современной России механизма формирования, деятельности и прекращения полномочий палат Федерального Собрания[95] показывает, что бикамерализм в нашей стране является, прежде всего, «федеративным»: Совет Федерации формируется решениями субъектов Федерации, представляет их интересы. Законодательная компетенция Совета Федерации является ограниченной (верхняя палата не может сама принимать законы, она лишь обладает правом законодательной инициативы в Государственной Думе; отклонение федерального закона Советом Федерации не препятствует Государственной Думе принять блокирующее решение квалифицированным большинством голосов). Подзаконная компетенция Совета Федерации в целом соответствует статусу и полномочиям субъектов Федерации[96]. Однако это не исключает наличия некоторых «побочных положительных эффектов», которые обусловлены двухпалатной структурой российского парламента, но не имеют главного источника в федеративной форме государственно-территориального устройства (высокий ценз, квалификация, упрощенная процедура отзыва и т.п.).

Примечательно, что бикамерализм в России возможен не только на федеральном уровне, но также в субъектах Федерации. Этот феномен не следует

---

[95] См.: *Кравец И.А.* Парламентаризм и бикамерализм в теории и российской истории // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 42. *Федько Р.А., Хамзин Е.В.* Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Нужен ли бикамерализм России? // Актуальные проблемы государственно-правового развития Российской Федерации. Уфа: БАГСУ, 2013. С. 121.

[96] См.: *Ремингтон Т.* Бикамерализм и Совет Федерации России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 68. *Митюкляева С.С.* Бикамерализм в Российской Федерации // Норма. Закон. Законодательство. Право. Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 2007. С. 79. *Фалько А.В.* Бикамерализм в России: исторические предпосылки и современность // Сборник научных трудов: Гуманитарные науки. Вып. 26. Сургут: Изд-во Сургут. ун-та, 2007. С. 235.

квалифицировать как «федеративный бикамерализм», т.к. двухпалатная структура представительных органов в субъектах РФ обусловлена другими факторами, не связанными с федеративным устройством страны (ограничение компетенции демократически избранных депутатов, представительство муниципальных образований в представительном органе субъекта РФ и т.п.)[97].

С концепцией «федеративного бикамерализма» не вполне согласуются изменения, внесенные в Конституцию РФ сначала в 2014 году, а затем и в 2020 году, которые предусматривают включение в состав Совета Федерации, так называемой, «президентской квоты», т.е. сенаторов - представителей Российской Федерации, которые назначаются на должность и освобождаются от нее Президентом Российской Федерации. При этом весьма настораживает и последующее увеличение «президентской квоты», что очевидно не исключено и в дальнейшем.

Однако, на наш взгляд, внесение конституционной поправки о допустимости представительства в Совете Федерации не только представителей субъектов РФ, но также представителей Российской Федерации в известной степени скомпенсировано численной квотой (не более 30 человек). В силу того, что Совет Федерации реализует конституционную компетенцию в заседаниях, требующих обсуждения и голосования, представители Российской Федерации приобретают лишь право инициативы, выступления и голоса, но не определяющего решения. Предусмотренная «квота» представительства Российской Федерации не способна заблокировать волю простого и квалифицированного большинства.

Тем не менее, сам по себе факт «представительства» Российской Федерации в Совете Федерации, на наш взгляд, может вызывать определенные вопросы. Представительство субъектов Федерации в Совете Федерации естественно и очевидно, оно следует из федеративной формы политико-территориального

---

[97] См.: *Медвецкий О.М.* Бикамерализм в субъектах Российской Федерации // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2005. № 3. С. 43. *Он же.* Субъекты Российской Федерации и бикамерализм // Россия, Конституция, достойная жизнь. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2006. С. 49.

устройства. Однако нужно ли учреждать институт представительства *Российской Федерации* в верхней палате Федерального Собрания? Кроме того, учитывая порядок их назначения на должность, Эти лица, скорее, могли бы квалифицироваться либо как представители *Президента РФ.* Как представляется, если уж указанная «квота» позиционируется как представительство Российской Федерации, то было бы логично предусмотреть участи в ее формировании не только Президента РФ, но и нижней палаты парламента как палаты непосредственно представляющей народ Российской Федерации в целом. Это может иметь место в результате различных процедурных механизмов: возможно предусмотреть выдвижении кандидатур таких сенаторов Государственной Думой РФ и их последующее назначение Президентом РФ или, напротив, утверждение нижней палатой кандидатур, представленых главой государства.

Обеспечение в России «федеративного бикамерализма» находится в зависимости от того, сохраняется и обеспечивается ли в стране сам федерализм. В отличие от западноевропейских стран, в которых до настоящего времени сильны последствия некоторых традиций средневековой раздробленности, история нашего Отечества опирается на принципиально иные принципы и политическое наследие[98]. Киевская Русь представляет собой первооснову культуры не только нашей страны, но и ряда других народов, которые избежали татаро-монгольского ига. В период Московской Руси и, особенно, после правления Петра I и вплоть до революций начала XX века, государственная власть имела централизованную и абсолютную природу[99], которая юридически не сдерживалась конституциями, законами, тем более – какими-либо политическими правами входящих в состав державы административно-территориальных единиц.

---

[98] См.: *Шафиев М.М.* Государственное управление в русских землях в период феодальной раздробленности (на примере Южной Руси и Юго-Западной Руси) // Государство и право в условиях глобализации. М.: Юрист, 2007. С. 188-190.

[99] См.: *Омельченко О.А.* Конституция «просвещенного абсолютизма» в России (неизвестные законодательные проекты Екатерины II) // Советское государство и право. 1989. № 8. С. 136-142.

Феодальная раздробленность не была характерна для нашей истории[100]. В стране не было и подлинного феодализма, т.к. в «киевский» период феодальные отношения еще не «созрели»[101].

Государственный аппарат, начиная с эпохи Ивана III, взял за основу татаро-монгольские образцы, для которых были характерны скорее военно-деспотические методы централизации, чем децентрализации, автономии, господства частноправовых начал над публично-правовыми принципами. Царская Россия полностью избежала демократических революций, конституционализации, многопартийности, парламентских выборов и других аналогичных явлений не только в XVIII веке, но даже в XIX веке, когда практически все европейские государства считали конституционные принципы едва ли не политической аксиомой. Российская империя до 1918 г. де-юре и де-факто была унитарным государством. Поэтому корни, смысл и истоки современного российского федерализма, на наш взгляд, следует искать в советский период истории, т.е. в XX веке. Естественным образом это касается и концепции «федеративного бикамерализма».

Причины образования СССР хорошо изучены и исследованы в юридической науке. Известен спор В.И.Ленина и И.В.Сталина о статусе республик или автономий, гибкость позиции В.И.Ленина (в ранних работах он высказывался категорически против федерализма при социализме и коммунизме, но затем резко изменил свою позицию для того, чтобы объединить в один политический союз страны, в которых победила социалистическая революция)[102]. В 1991 г. СССР прекратил свое существование как геополитическая реальность. Современная Россия, конечно, может считаться правопреемником бывшего СССР, но не в вопросах *территории* бывшего Союза ССР. Федерализм

---

[100] См.: *Кастель Е.* Федерализм и становление буржуазного государства в Германии (1815 - середина 1860-х гг.) // Правоведение. 1992. № 4. С. 69-75. *Фляйнер Т.* Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов // Казанский федералист. 2002. № 4. С. 108-138.

[101] См.: *Маньков А.Г.* Уложение 1649 года - кодекс феодального права России. М., 2003. С. 37.

[102] См.: *Лепешкин А.И.* Некоторые вопросы ленинской теории советского федерализма в свете новой программы КПСС // Советское государство и право. 1963. № 5. С. 60-70. *Каримов А.М.* Ленинские принципы социалистического федерализма в Конституции СССР и практике советского национального государственного строительства // Актуальные вопросы советского права. Теория и практика. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1985. С. 5-7.

современной России, по нашему мнению, территориально должен «измеряться рамками» бывшей РСФСР, но не бывшего СССР, т.к. территория современной России включает в себя территорию только бывшей РСФСР. С.А.Авакьян совершенно точно заметил, что РСФСР, в отличие от СССР, с момента его основания представлял собой «формальную» федерацию[103]. Настоящих федеративных отношений «внутри» РСФСР практически не было, хотя официальная советская доктрина это, разумеется, отрицала.

При подобных обстоятельствах неизбежно возникает следующая теоретико-методологическая проблема: имеются ли вообще какие-либо исторические обстоятельства, на которые может опереться современный российский федерализм? Или федеративная форма политико-территориального устройства представляет собой лишь «современный» политический выбор страны, который следует «отсчитывать» с 1991 года[104]? Этим предопределяются многие другие важные вопросы, в частности: имеет ли федерация долгосрочную перспективу; если имеет, то какой она должна быть (симметричной или асимметричной[105], конституционной или договорной[106], территориальной или национальной[107], относительно централизованной или полностью децентрализованной[108])? Очевидно, что до конституционного разрешения указанных вопросов проблема «федеративного бикамерализма» не может быть, в свою очередь, разрешена в силу ее вторичности.

Представительство субъектов Федерации в одной из палат Федерального Собрания требует, как минимум, чтобы был определен статус самих субъектов Федерации. Конечно, федеральный парламент может быть двухпалатным исходя

---

[103] См.: *Авакьян С.А.* Федерализм в России: опыт и практика. Добрынин Н.М. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. - Новосибирск: Наука, 2005. - 429 с. Рецензия // Право и политика. 2006. № 9. С. 150-151.

[104] См.: *Кремнев П.П.* Образование и прекращение существования СССР как субъекта международного права. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 8-10.

[105] См.: *Калиничева А.С.* Равный конституционный статус субъектов федерации - симметричная федерация // Научные труды РАЮН. В 3-х томах. Вып. 8 Т. 1. М.: Юрист, 2008. С. 892.

[106] См.: *Солник С.Л.* Федерация и регионы России: договорный процесс // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1996. № 4. С. 42.

[107] См.: *Биджева С.Ю.* Национально-территориальные и административно-территориальные начала в государственном устройстве Российской Федерации // История государства и права. 2002. № 2. С. 38.

[108] См.: *Авакьян С.А.* Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 2-7.

из других соображений (одно из популярных в современном обществе направлений – «модернизированная меритократия», что послужило методологической основой для учреждения, в свое время, Общественной палаты РФ)[109]. Но это, на наш взгляд, недостаточно перспективное направление развития нашего общества. Страна *должна иметь федеративное политико-территориальное устройство, субъекты Федерации, в числе прочего, – право на представительство в федеральном парламенте на уровне обособленной палаты с самостоятельной компетенцией*. Иное не соответствует политико-правовым реалиям современного российского общества и сложным историческим процессам, которые им предшествовали.

Модель федерализма в СССР, конечно, не распространялась на РСФСР территориально, но она оказывала на нее влияние методологически. Отсутствие «полноценного» федерализма в РСФСР во многом объяснялось сложностью внедрения в общественно-политическую практику «двойной» децентрализации (РСФСР как республика в составе СССР пользуется самостоятельностью, но, в отличие от других, унитарных республик, должна была бы формально внедрить у себя более децентрализованную «внутреннюю» модель разграничения предметов ведения и полномочий, что весьма затруднительно на практике).

В связи с этим неудивительно, что сразу после распада СССР проблема федерализма актуализировалась в отношении Российской Федерации, причем до такой степени, что существовала, в свое время, даже угроза дальнейшего распада России. Федеративная форма политико-территориального устройства нашей страны *сдержала тенденцию выхода из состава России некоторых национальных республик и продолжает оказывать превентивное воздействие* на этот процесс[110]. В связи с этим, на наш взгляд, конституционный опыт построения федерализма в СССР (и двухпалатного представительного органа, в частности)

---

[109] Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» с послед. изм. // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

[110] См.: *Овсепян Ж.И.* Реформы российского федерализма конца XX столетия. Ч. 2. (Период после распада СССР) // Северо-Кавказский юридический вестник. 2004. № 2. С. 3-37.

имеет важное теоретико-методологическое значение для исследования современного российского конституционализма.

Двухпалатные представительные органы СССР – важная историческая опора для институционализации Совета Федерации и Государственной Думы в составе Федерального Собрания. С распадом СССР *не утратили своего решающего значения ни масштабность территории страны, ни ее многонациональный характер*. Эти обстоятельства должны учитываться при организации парламентаризма и народного представительства в современном российском обществе[111].

Первые две конституции нашей страны (Конституция РСФСР от 1918 г.[112] и Конституция СССР от 1924 г.)[113] с точки зрения организации представительства населения имели много общего, поэтому их удобнее сравнивать в совокупности и системном единстве. Общей теоретико-методологической основой служила конструкция «съезд – исполнительный комитет» без четкого разграничения законодательной, исполнительно-распорядительной и контрольной власти[114]. Власть рабочих, крестьян и других беднейших слоев населения выражалась сначала через съезды, затем (в период между съездами) делегировалась исполнительным комитетам, которые, в свою очередь, передавали часть фактической компетенции народным комиссарам[115]. В соответствии с Конституцией РСФСР от 1918 г. учреждались съезды советов (областные, губернские, уездные, волостные) и советы (городские, сельские). Предметы ведения центральных властей составляли «все вопросы общегосударственного значения», в то время как предметом деятельности Советской власти на местах

---

[111] См.: *Карапетян Л.М.* Федеративное государство и правовой статус народов. Федерализм. Суверенитет. Национальные меньшинства. Самоопределение. Территориальная целостность. Конфликты. М.: Манускрипт, 1996. С. 15.

[112] См.: Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582. Утратила силу.

[113] См.: Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик от 31 января 1924 г. М., 1924. Утратил силу.

[114] См.: *Плотников А.А.* Конституция РСФСР 1918 года (историко-правовое исследование). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 9.

[115] См.: *Рыжиков В.А.* Всероссийские и всесоюзные съезды Советов - высшие представительные органы советского государства на первой главной фазе его развития. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1954. С. 7-9.

являлось проведение в жизнь решений вышестоящих органов и разрешение «всех вопросов», которые имеют «чисто местное» значение[116].

Однако между Конституцией РСФСР от 1918 г. и Конституцией СССР от 1924 г. с точки зрения исследуемой проблематики имелось одно важное и существенное различие: власть согласно Конституции РСФСР от 1918 г. не знала двухпалатного деления (несмотря на формально федеративный статус государства); в отличие от этого, Конституция СССР от 1924 г. учреждала Союзный Совет и Совет Национальностей в составе Центрального исполнительного комитета СССР. Это – не просто важнейший этап в развитии федеративного бикамерализма в России. Конституция СССР от 1924 г., на наш взгляд, *положила начало* двухпалатному представительству на федеральном уровне, после чего никогда (во всяком случае, до настоящего времени) не отступала от данного конституционного законоположения. Таким образом, российский бикамерализм может с полным правом насчитывать почти 100-летнюю историю зарождения и развития, что является гораздо более продолжительным периодом функционирования, чем, например, институты президентства или конституционного правосудия.

Объединение в составе СССР таких республик, как РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР (включавших ССР Азербайджан, ССР Грузия и ССР Армения) потребовало институционального обособления представительства граждан и представительства народов на уровне отдельной палаты Центрального исполнительного комитета СССР[117]. Вместе с тем, представительство в Совете национальностей, пользуясь предложенной нами терминологией, нельзя считать в полной мере «федеративным представительством»: в состав Совета

---

[116] В связи с этим подчеркнем, что используемый в действующей Конституции РФ термин «вопросы местного значения», который положен в основу содержания Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и нередко критикуется юридической наукой, появился в нашей правовой системе уже в 1924 г. наряду с категориями «предметы ведения» и «предмет деятельности». Вопросы «чисто» местного значения не интересовали центральную власть и оставались на усмотрении местных властей. – см., например: *Модникова Т.Н.* К вопросу о содержании понятия «вопросы местного значения» в конституционном праве современной России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 3. С. 55-62.

[117] См.: *Златопольский Д.Л.* Образование и развитие СССР как союзного государства. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1949. С. 7.

национальностей входили *не только представители от союзных республик*, но также представители от *автономных республик и автономных областей*. Представительство в Совете национальностей не было равным (часть территориальных единиц направляло по пять представителей, другая часть – по одному) и было исключительно национальным (территориальный признак исключался по двум причинам: во-первых, все субъекты СССР были образованы по национальному признаку, во-вторых, представительство территориальных единиц, образованных по вненациональному признаку, в Совете национальностей не допускалось)[118]. Вне зависимости от того, получили ли национальности институциональное обособление вследствие статуса республики, входящей в состав СССР, либо не получили его, пользуясь лишь правами автономии (со статусом автономной республики или автономной области) – все они обладали правом на представительство в Совете национальностей. Таким образом, в Совете национальностей были представлены не столько *республики* в составе СССР, сколько *национальности*[119].

Конституция СССР от 1924 г., таким образом, дифференцировала представительство республик пропорционально численности их населения в Союзном Совете и, одновременно с этим, представительство национальностей в Совете национальностей (по пять представителей от союзных и автономных республик, по одному представителю от автономных областей). В силу того, что обе «палаты» избирались (Союзный Совет) или утверждались (Совет национальностей) съездом Советов СССР, их нельзя квалифицировать как органы *народного* представительства. Даже формально Союзный Совет представлял республики, не народ. Но организационное обособление республиканского

---

[118] См.: *Еремян Э.В.* Федерализм как форма решения национального вопроса: политико-правовой анахронизм, элемент традиции или объективная реальность? // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 4. С. 39-46.

[119] Если взять за основу эту модель национального представительства, то в Совет Федерации современной России должны были бы входить только представители от республик, автономной области и автономных округов (они имеют титульные национальности), но не представители краев, областей и городов федерального значения. Современная Конституция РФ отличается от своей предшественницы от 1924 г. еще и тем, что автономии получили статус субъектов Федерации, чего не было в тот период истории. Автономные республики и автономные области были «национальными», поэтому пользовались правом на представительство в федеральном представительном органе, но они не обладали статусом республик и не входили непосредственно в состав СССР.

(согласно численности населения) и национального представительства весьма примечательно, особенно в связи с первыми историческими событиями зарождения советской власти, вследствие этого – ее недостаточной прочности и завершенности установления на организационно-правовом уровне[120].

Институциональная обособленность Союзного Совета и Совета национальностей по Конституции СССР от 1924 г. подкреплялась следующими существенными обстоятельствами: во-первых, «палаты»[121] имели равные законодательные права (ни один законопроект не получал силу закона без принятия как Союзным Советом, так и Советом национальностей); во-вторых, «палаты» были вправе собираться совместно на общие заседания, но голосовали раздельно (например, для формирования Президиума ЦИК СССР или Совета народных комиссаров). В случае возникновения разногласий между «палатами» по вопросам принятия законодательных актов создавалась согласительная комиссия. При не результативности ее деятельности разногласия разрешались посредством совместного заседания или вопрос передавался на усмотрение съезда Советов (очередного или чрезвычайного), который, как известно, формировал Союзный Совет и Совет национальностей, следовательно – в значительной степени контролировал его состав и деятельность.

Сравнение данной модели с действующей Конституцией РФ показывает, что Совет Федерации и Государственная Дума, с одной стороны, имеют большую степень независимости, т.к. они не формируются каким-либо съездом[122] и не могут делегировать ему компетенцию при возникновении разногласий в законодательном процессе. Но, с другой стороны, Государственная Дума имеет больше возможностей контролировать содержание законодательного процесса, чем Совет Федерации (квалифицированное большинство голосов в

---

[120] См.: *Берман Я.* Вторая пятилетка и диктатура пролетариата // Советское государство. 1932. № 3. С. 19-35.

[121] Термин «палаты» употребляется в кавычках, т.к. формально Союзный Совет и Совет национальностей палатами федерального представительного органа не являлись.

[122] Попытка возрождения «ленинского» института съезда, в свое время, предпринималась М.С.Горбачевым в целях «демократизации» советского конституционного строя, но, в конечном итоге, была отвергнута общественно-политической практикой – см., например: *Евтюхин Ю.А.* Сравнительный анализ правовой природы Съезда народных депутатов СССР и Всероссийского съезда Советов // Актуальные проблемы правоведения в современный период. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1991. С. 28.

Государственной Думе блокирует волю Совета Федерации, позволяя преодолеть его вето; квалифицированное большинство в Совете Федерации может потребоваться лишь в случаях принятия федеральных конституционных законов или совместного с Государственной Думой преодоления вето Президента РФ). В отличие от этого, Союзный Совет и Совет национальностей имели равные возможности влияния на законодательный процесс ввиду тождественности из нормотворческих полномочий. Разногласия преодолевались, главным образом, путем учреждения *согласительных комиссий* и *совместных заседаний*, а не доминирования квалифицированного большинства одной палаты над волей другой[123].

Несмотря на указанные выше обстоятельства, относительно завершенную форму российский бикамерализм приобрел с принятием Конституции СССР 1936 г.[124], т.к. этот Основной закон страны впервые учредил *законодательный* орган – Верховный Совет СССР – который *юридически* имел две *палаты*: Совет Союза и Совет Национальностей. Наименования палат, в сущности, остались прежними (менее благозвучное «Союзный Совет» было заменено на «Совет Союза», «Совет Национальностей» сохранил прежнее наименование). Но существенным образом изменился их конституционный статус: вместо косвенных и неравных выборов, производившихся съездами, появляется институт всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Совет Союза избирался по избирательным округам по норме «один депутат на 300 тыс. населения» (примечательно, что примерно ту же пропорцию поддерживает порядок формирования современной Государственной Думы). Что касается Совета Национальностей, то он также избирался путем всеобщих и прямых выборов, но с учетом следующих квот: от союзных республик – по 32 депутата, от автономных

[123] Полагаем, что институт совместных заседаний Совета Федерации и Государственной Думы в целях преодоления разногласий между ними по вопросам содержания законопроектов мог бы использоваться в нашей правовой системе, но это потребовало бы внесения поправок в Конституцию РФ и существенного пересмотра ряда концептуальных положений организации законодательного процесса в современной России.

[124] Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР. 1936. 6 декабря. Утратила силу.

республик – по 11 депутатов, от автономных областей – по пять депутатов, от национальных округов – по одному депутату.

Сравним это конституционное решение с современным правовым регулированием. Государственная Дума с 1993 г. по настоящее время формировалась разными способами, но неизменным был компонент «не менее половины состава избирается по пропорциональной избирательной системе» (либо паритетное использование мажоритарной и пропорциональной систем по 225 мандатов, либо формирование всего состава в 450 депутатов с использованием пропорциональной системы). Таким образом, мажоритарное представительство в Государственной Думе либо полностью исключалось, либо завышалось примерно в два раза по сравнению с представительством в Совете Союза согласно Конституции СССР 1936 г. (один мажоритарный депутат примерно на 600 тыс. жителей). Совет Федерации избирался лишь один раз непосредственно после конституционной реформы 1993 г.[125], затем в его состав по должности входили руководители законодательных и исполнительных органов субъектов РФ[126], в настоящее время региональные представители назначаются решениями законодательных (представительных) органов и высших должностных лиц субъектов РФ, если не считать представителей Российской Федерации, которые могут назначаться Президентом РФ в количестве не более 30. Каждый субъект Федерации имеет право на двух представителей в Совете Федерации[127].

В отличие от этого, Конституция РФ 1936 года предусматривала *выборное*, но *не равное* представительство субъектов Федерации, причем *не только субъектов* федеративного государства, но и других национально-территориальных образований, которые не имели статуса союзной республики (автономные республики, автономные области и национальные округа). В этом аспекте Конституция СССР 1936 г. полностью сохранила ключевые принципы

[125] См.: *Никифоров А.В.* Проблема формирования Совета Федерации и варианты ее решения в рамках Конституции Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. М.: Полиграф ОПТ, 2005. С. 51-63.
[126] См.: *Любимов А.П.* К вопросу о формировании и функционировании Совета Федерации // Представительная власть - 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. 2000. № 2-3. С. 5-6.
[127] См.: Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» с послед. изм. // СЗ РФ. 2012. № 50. Ст. 6952.

Конституции СССР 1924 г.: представительство было национальным и расширяло свои границы до нижестоящих административно-территориальных единиц, которые имели титульные национальности. Право на представительство в Совете Национальностей имели *все* национально-территориальные образования *вне зависимости от их статуса*[128].

В современной России подобная конструкция была бы лишена смысла даже при сохранении базовой идеи национального представительства: Конституция РФ «повысила статус» автономной области и автономных округов до уровня *равноправных* с другими публично-территориальными образованиями субъектов Российской Федерации[129], что обеспечило им *право на представительство* в Совете Федерации в силу их конституционного статуса. Но, с другой стороны, если предположить, что представительство в соответствующей палате должно быть исключительно национальным (по аналогии с Советом Национальностей СССР образца 1936 г.), то в Совет Федерации *не* должны были бы входить представители городов федерального значения, краев и областей, что привело бы к *весьма существенному искажению пропорциональности представительства* в парламенте.

По указанным причинам полагаем, что опыт формирования Совета Национальностей по Конституции СССР 1936 г. актуален лишь с точки зрения использования всеобщих, равных и прямых выборов при тайном голосовании[130]. Органы народного представительства союзных республик, автономных республик, автономных областей и национальных округов не обладали правом назначения представителей в Совет Национальностей. Тем более таким правом не обладали «первые лица» этих административно-территориальных единиц (их, кстати, вообще не было с формальной конституционной точки зрения).

---

[128] См.: *Новиков С.Г., Расулов Д.Р.* Вопросы дальнейшего совершенствования работы Комиссии законодательных предположений Совета Национальностей Верховного Совета СССР // Советское государство и право. 1961. № 10. С. 66-76.

[129] См.: *Иванов В.В.* Автономные округа в составе края, областей - феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 9.

[130] См.: *Кириченко П.Н.* Еще раз о прямых выборах членов Совета Федерации (в связи с инициативой законодательного собрания Санкт-Петербурга) // Тенденции развития права и политики в России и мире в условиях глобализации. Калуга: Полиграф-Информ, 2007. С. 70-76.

Формирование палат законодательного органа могло осуществляться исключительно посредством всеобщих выборов непосредственно гражданами страны.

Кроме порядка формирования палат, весьма примечательными являются некоторые другие компоненты статуса Верховного Совета СССР, которые существенным образом отличают его от современного Федерального Собрания России. Палаты Верховного Совета СССР были равными: в частности, они обе пользовались правом «законодательной инициативы»; закон «утверждался» каждой из палат простым большинством голосов; сессии палат начинались и заканчивались одновременно; совместные заседания палат поочередно вели их председатели. Но палаты имели «общий» Президиум Верховного Совета СССР, который созывал сессии и осуществлял полномочия Верховного Совета СССР в период между сессиями. Полномочия Президиума были довольно существенными вплоть до толкования законов, права отмены решений Совета Министров СССР и высших исполнительных органов республик, если данные акты, по мнению Президиума, противоречили законодательству[131].

Имеются основания полагать, что *сессионный* принцип работы Верховного Совета СССР при *постоянно действующем Президиуме* Верховного Совета СССР – одно из основных институциональных отличий организации федерального парламента по сравнению с современным конституционным регулированием. Совет Федерации и Государственная Дума могут иметь «советы», «президиумы» и другие коллегиальные органы общей компетенции, которые призваны, в некоторой степени, сбалансировать персональные полномочия спикеров палат. Но их нельзя сравнивать с Президиумом Верховного Совета СССР в том смысле, что они не имеют какой-либо «привязки» к статусу всего коллегиального органа (в данном случае – Федерального Собрания)[132]. С формальной стороны Федеральное Собрание – это государственный орган; Совет Федерации и Государственная

---

[131] См.: *Боголюбов С.А.* Правотворческая и иные правовые формы деятельности президиума Верховного Совета СССР и президиумов Верховных Советов союзных республик // Правоведение. 1973. № 4. С. 17-25.

[132] См.: *Кутафин О.Е.* Взаимоотношения постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР с Президиумом Верховного Совета СССР и с Советом Министров СССР // Советское государство и право. 1966. № 4. С. 32-40.

Дума – всего лишь его «палаты», не имеющие статуса «органа». Но фактически Совет Федерации и Государственная Дума организационно и юридически обособленны друг от друга. У них нет «общего» Президиума, который осуществлял бы полномочия «в период между сессиями». В сущности, понятие «сессии» в современной России утратило прежнее значение, т.к. и Совет Федерации, и Государственная Дума являются *постоянно действующими* палатами Федерального Собрания.

В отличие от этого, статус Президиума Верховного Совета по Конституции СССР 1936 г. был «усилен» до такой степени, что данный орган сохранял свои полномочия даже после роспуска Верховного Совета СССР вплоть до формирования нового Президиума вновь избранным составом Верховного Совета СССР. Иными словами, депутаты прежнего созыва продолжали исполнять свои полномочия как должностные лица уже после того, как они утратили первичный статус депутатов – в целях обеспечения преемственности власти. Примечательно, что аналогичные конструкции пытались применить в регионах некоторые законодательные (представительные) органы субъектов РФ после конституционной реформы 1993 г., но это получило отрицательную оценку Конституционного Суда РФ[133]. Современный конституционный строй опирается на принцип, что утрата статуса депутата влечет за собой прекращение полномочий должностного лица, обусловленного статусом депутата (председателя представительного органа, члена президиума, председателя комитета, комиссии, фракции, депутатской группы и т.п.).

Конституция РФ 1936 г. довольно своеобразным образом разрешала вопрос о формах и методах преодоления разногласий между палатами Верховного Совета СССР. Из подтекста анализируемых законоположений чувствуется, что Конституция *допускала* возникновение разногласий, но квалифицировала это как

---

[133] См.: 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. 408. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

нечто экстраординарное, требующее довольно радикальных мер[134]. В современной России разногласия между палатами – довольно частое явление. Совет Федерации сравнительно активно (по сравнению с палатами Верховного Совета СССР) отклоняет проекты федеральных законов, принятых Государственной Думой, что влечет за собой лишь согласительные процедуры, в крайнем случае – прекращение законодательной процедуры.

Для Конституции СССР 1936 г. возникновение разногласий между палатами Верховного Совета по содержанию законопроектов – это основание для роспуска Верховного Совета, причем решение о роспуске был вправе принять Президиум Верховного Совета СССР[135]. В современной России Совет Федерации вообще не подлежит роспуску; Государственная Дума может быть распущена только по основаниям, указанным в статьях 111 и 117 Конституции РФ (в обоих случаях речь идет исключительно о разногласиях между Президентом РФ и Государственной Думой по вопросам состава Правительства РФ, но не содержания законопроектов). Таким образом, Конституция СССР 1936 г. полагала «близкими к недопустимым» (вплоть до угрозы роспуска органа народного представительства) разногласия между палатами в отношении содержания законопроектов; современная Конституция РФ 1993 г. квалифицирует так же разногласия между главой государства и одной из палат парламента по вопросу о составе высшего исполнительного органа общей компетенции. По Конституции СССР 1936 г. вопрос о формировании Правительства – Совета Министров СССР решался довольно просто и однозначно: это составляло полную компетенцию Верховного Совета СССР, которая не связывалась волей главы государства или иного органа, должностного лица.

---

[134] Данные общественные отношения в Конституции СССР 1924 г. регулировались более «мягко», из чего следует, что разногласия палат в 1924 г. «практиковались» значительно чаще, чем в 1936 г. По Конституции СССР 1924 г. законодательные разногласия, в конечном итоге, влекли за собой вынесение спорного вопроса на рассмотрение съезда Советов; Конституция СССР 1936 г. квалифицировала не достижение согласия палат как основание для роспуска высшего органа законодательной власти.

[135] Решению о роспуске предшествовали процедуры организации деятельности согласительной комиссии и вторичного рассмотрения законопроекта в палатах.

В связи с этим представляются важными контрольные полномочия Верховного Совета СССР, которых нет в современном правовом регулировании статуса Федерального Собрания и его палат. Верховный Совет СССР обладал правом назначения следственных и ревизионных комиссий «по любому вопросу», если «сочтет это необходимым». Обратим внимание, что данной компетенцией не обладали ни палаты Верховного Совета СССР, ни его Президиум (даже в период между сессиями). Попытки в современной России расширить контрольную компетенцию палат Федерального Собрания, возможно, терпят неудачу[136] именно вследствие неизбежности наделения соответствующей компетенцией либо Совета Федерации, либо Государственной Думы. По логике Конституции СССР 1936 г. это полномочие не может находиться в компетенции Президиума, Совета Союза или Совета Национальностей, требуется совместное заседание палат. Действующая Конституция РФ 1993 г. содержит исчерпывающий перечень обстоятельств, при которых допускается совместное присутствие членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, причем контрольные мероприятия в данный перечень не входят.

Конституция СССР 1977 г.[137] в целом сохранила механизм организации Верховного Совета СССР, его Президиума и палат (которые не изменили свои названия: Совет Союза и Совет Национальностей). Даже нормы представительства в Совете Национальностей сохранились прежними (по 32 депутата от союзных республик, по 11 – от автономных республик, по пять от автономных областей и по одному от автономных округов). В Конституции СССР 1977 г., по сравнению с Конституцией СССР 1936 г., в целом наблюдалось много уточняющих и конкретизирующих норм, которые более содержательно и емко отражали суть того же организационно-правового механизма реализации ключевых принципов советского представительства[138]. Но есть некоторые

---

[136] См.: *Волчкова Н.Н.* Парламентский контроль в зарубежных странах и возможности его использования в современной России // Современное общество и право. 2013. № 1. С. 96-103.

[137] См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. // ВВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617. Утратила силу.

[138] См.: *Дыдымов З.О.* Совет Национальностей Верховного Совета Союза ССР (конституционно-правовой статус). Дис. … канд. юрид. наук. М., 1990. С. 78.

элементы, которые, в определенной мере, меняли смысл анализируемого государственно-правового института[139]. Их удобно систематизировать следующим образом.

Во-первых, Конституция СССР 1977 г. провозгласила принцип *равенства численности палат*, что при сохранении нормы представительства в Совете Национальностей потребовало отказа от нормы представительства в Совете Союза. Национально-государственное представительство оказалось важнее, чем общенародное представительство. В сущности, неплохая норма «один депутат на 300 тыс. избирателей» стала невостребованной в силу поддерживаемого Конституцией принципа организационного единства палат.

В современной России Совет Федерация и Государственная Дума не равны по численности представителей, что несколько усложняет «внутреннюю организацию» парламента и приводит законодательный процесс к определенному дисбалансу при подсчете простого и квалифицированного большинства голосов парламентариев (количество депутатов Государственной Думы более чем в два раза превышает число членов Совета Федерации). Однако современный российский парламент отдает важное предпочтение механизму представительства (аналогично Конституции СССР 1936 г.), вовсе не организации работы парламента (аналогично Конституции СССР 1977 г.), причем численный состав Совета Федерации и Государственной Думы имеет четкое логическое обоснование (твердое число «450 депутатов» для Государственной Думы нормирует народное представительство в зависимости от численности избирателей исходя из предположения, что эта численность останется примерно такой же; представителей в Совете Федерации вдвое больше, чем субъектов Федерации). В результате количественный состав парламентариев в Совете

---

[139] См.: *Мякшев А.П.* Совет Национальностей Верховного Совета СССР: конституционный статус, реальное положение и роль в разработке и реализации национальной политики (1945 - 1991 гг.) // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2004. Вып. 41. С. 227.

Федерации и Государственной Думе не может быть одинаковым (перспектива увеличения числа субъектов Федерации до 225 маловероятна)[140].

Во-вторых, Конституция СССР 1977 г. устранила явно неудачную форму *преодоления разногласий* между палатами Верховного Совета *в законодательном процессе*, которая была присуща Конституции СССР 1936 г. Ранее законодатель исходил из предположения, что разногласия – это экстраординарные обстоятельства, которые требуют не только образования согласительной комиссии и совместного заседания палат, но также угрозы роспуска представительного органа по решению его Президиума. Конституция СССР 1977 г. «смягчила» данное регулирование: правовыми последствиями стали лишь перенос вопроса на обсуждение следующей сессии, в крайнем случае – вынесение спорного законопроекта на всенародное голосование. Институт роспуска Верховного Совета СССР ввиду возникших разногласий палат по содержанию их законодательной деятельности с принятием Конституции 1977 г. прекратил свое существование.

В-третьих, Конституция 1977 г. повысила степень *подробности регулирования статуса Президиума* Верховного Совета СССР, благодаря чему дополнительно гарантировала *представительство союзных республик в составе Президиума*. Конституция 1936 г. это не запрещала, но и не гарантировала; практика могла складываться каким угодно образом. Новая Конституция указывала, что председатель Президиума должен иметь 16 заместителей: первого заместителя и по 15 заместителей от каждой союзной республики; кроме этого, в составе Президиума имелся секретарь и 21 «рядовой» член. Конечно, такая конструкция была довольно условной (16 заместителей председателя одной небольшой по числу членов коллегии не могут эффективно выполнять свои

[140] Уменьшение числа депутатов Государственной Думы привело бы к потере нормы представительства «один депутат на 300 тыс. избирателей», которая и так искажается более чем в два раза вследствие одновременного использования мажоритарной и пропорциональной избирательных систем; численный состав Совета Федерации нельзя увеличить без отказа от принципа представительства субъектов Федерации, причем по два представителя от каждого региона. При этом нельзя не заметить, что прохождение законопроектов в Государственной Думе является гораздо более сложным, чем в Совете Федерации, с точки зрения количества требуемых голосов парламентариев для принятия, одобрения, отклонения и повторного принятия законопроектов.

обязанности вследствие соизмеримости количества «должностных лиц» и «рядовых членов»). Должности 15-ти заместителей Председателя Президиума Верховного Совета СССР от каждой союзной республики были скорее «символическими». Но они играли важнейшую роль в политической жизнедеятельности национально-территориальных образований: каждый субъект Федерации ощущал, что имеет четкое, ясно выраженное представительство на уровне фактически «заместителя главы государства» дополнительно к обособленной палате высшего законодательного органа.

Если представить в современной России гипотетическую ситуацию, что все губернаторы (и другие высшие должностные лица) субъектов Федерации являются по должности заместителями Президента РФ – модель организации Президиума Верховного Совета СССР образца 1977 г. будет проиллюстрирована с достаточной степенью адекватности. Политическая власть в России всегда была персонифицированной, поэтому право каждого субъекта Федерации на представительство в форме должностного лица в статусе заместителя председателя Президиума – пожалуй, даже более важная гарантия фактического социалистического федерализма, чем институционализация Совета Национальностей как обособленной палаты представительного органа, равной по численности и статусу Совету Союза.

Президиум Верховного Совета СССР по Конституции СССР 1977 г. получил, на наш взгляд, весьма широкие полномочия. Из органа, который выполняет функции своего рода «дежурного» в период между сессиями Верховного Совета, он трансформировался в самостоятельный конституционный орган с собственной компетенцией[141]. Конституция СССР 1977 г. разграничивала компетенцию Президиума, которая осуществляется им самостоятельно (назначение выборов, созыв сессии, толкование законов, вопросы гражданства, амнистия, помилование, отмена постановлений и распоряжений Совета

[141] См., например: *Кузнецов И.Н.* Новое в конституционном регулировании компетенции Верховного Совета СССР и его Президиума // Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды. Вып. 11. М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1978. С. 16-31.

Министров СССР и высших исполнительных органов союзных республик) и компетенцию, предполагающую последующее утверждение на сессии Верховного Совета РФ (образование и упразднение министерств, государственных комитетов). Президиум получил право принятия указов и постановлений. Сравнение действующей Конституции РФ 1993 г. с положениями Конституции СССР 1977 г. показывает, что практически вся компетенция нынешнего Президента РФ, а также Совета Федерации и Государственной Думы (примечательно, что, зачастую, даже в тех же формулировках) принадлежала всецело Президиуму Верховного Совета СССР. Формально Президиум являлся коллегией, которая принимала решения посредством голосования. Но сложившиеся к тому времени традиции «единогласного» волеизъявления депутатов с последующими аплодисментами в адрес Генерального секретаря ЦК КПСС и Председателя Президиума Верховного Совета СССР[142] приводили к фактической централизации конституционной компетенции в рамках одного физического лица, фактически являвшегося главой государства. Палатам высшего законодательного органа принадлежали исключительно законодательные функции.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Двухпалатная структура современного Федерального Собрания, в определенной мере, опирается на исторические традиции, которые складывались в нашей стране с образованием СССР, принятием Конституции СССР 1924 г. и последующих конституций от 1936 г. и 1977 г. Однако советский бикамерализм имел ясно выраженную национально-территориальную природу; правом на представительство пользовались не только союзные республики, но и другие национально-территориальные образования.

Верховный Совет СССР был организован как единый, целостный орган, работающий на посессионной основе; важнейшую роль в его работе играл

[142] См., например: *Меркуров Г.С.* Вопросы укрепления правопорядка в условиях строительства коммунизма в трудах Генерального секретаря ЦК КПСС Л.И. Брежнева // Совершенствование деятельности органов внутренних дел по укреплению социалистической законности и правопорядка в стране на современном этапе: Государственно-правовая секция. М.: НИиРИО ВШ МВД СССР, 1971. С. 18-23.

Президиум. В современной России Федеральное Собрание не имеет Президиума; палаты Федерального Собрания обособлены, функционируют на постоянной основе, компетенция между ними полностью разграничена, квалификация Федерального Собрания как «органа государства» весьма условна, фактически статус органов имеют Совет Федерации и Государственная Дума.

Советский опыт правового регулирования и обеспечения бикамерализма не может быть полностью воспринят современной конституционной практикой, т.к. *субъекты Федерации как полноправные члены политического союза обладают правом на представительство в Федеральном Собрании*. Данное право, с одной стороны, не может быть распространено на территориальные образования без статуса субъектов Федерации, с другой, этим правом должны пользоваться все субъекты Федерации вне зависимости от наличия (республики, автономная область, автономные округа) или отсутствия (края, области, города федерального значения) титульных национальностей.

При этом некоторые компоненты конституционного статуса палат Верховного Совета СССР (равноправие палат, равные возможности участия палат в законодательной деятельности, преодоление разногласий посредством совместного заседания палат, поочередное ведение совместных заседаний председателями палат и др.) могли бы использоваться в деятельности Совета Федерации и Государственной Думы в краткосрочной и долгосрочной перспективах в случаях фрагментарного или масштабного реформирования правовых основ их деятельности, включая конституционные поправки и пересмотр Конституции РФ 1993 г., принятие федерального закона о народном представительстве, внесение изменений и дополнений в регламенты Совета Федерации и Государственной Думы.

Федеративная форма политико-территориального устройства современной России объективно необходима для ее полноценного существования, устойчивости и стабильности на данном историческом этапе, причем двухпалатный парламент с гарантированным представительством субъектов

Федерации является одним из условий подлинного, полноценного федерализма с учетом ряда особенностей российской государственности, сочетающей принципы централизации и децентрализации в организации публичной власти.

С концепцией «федеративного бикамерализма» не вполне согласуются изменения, внесенные в Конституцию РФ сначала в 2014 году, а затем и в 2020 году, которые предусматривают включение в состав Совета Федерации, так называемой, «президентской квоты», т.е. сенаторов - представителей Российской Федерации, которые назначаются на должность и освобождаются от нее Президентом Российской Федерации.

Кроме того, учитывая порядок их назначения на должность, такие сенаторы скорее, выступают как представители Президента РФ. Как представляется, если указанная группа парламентариев позиционируется как представительство Российской Федерации, то было бы логично предусмотреть участие в ее формировании не только Президента РФ, но и нижней палаты парламента как палаты непосредственно представляющей народ Российской Федерации в целом. Это может иметь место в результате различных процедурных механизмов: возможно предусмотреть выдвижении кандидатур таких сенаторов Государственной Думой РФ и их последующее назначение Президентом РФ или, напротив, утверждение нижней палатой кандидатур, представленных главой государства.

1.3. Палаты парламента в законодательном процессе: опыт современной России и зарубежных стран

Двухпалатная структура современного российского парламента представляет собой эмпирический факт, который не нуждается в подтверждении. Об этом неоспоримо свидетельствует содержание Конституции РФ и вытекающей из ее требований правоприменительной практики. Однако сама по себе двухпалатная структура организации народного представительства еще не дает исследователю четких представлений о том, каким именно образом организована конституционная система того или иного государства с точки зрения функционирования парламентаризма и представительной демократии[143]. Важнейшую роль в оценке этого состояния играют такие факторы, как, во-первых, способы формирования палат, механизм осуществляемого ими представительства; во-вторых, разграничение компетенции между ними, то есть законодательных и подзаконных полномочий и функций[144].

Полагаем, что в научной литературе не всегда четко и последовательно разграничиваются законодательные и подзаконные полномочия представительных органов. Нередко можно видеть, что данная проблематика характеризуется в науке и практике излишне обобщенно, без надлежащей дифференциации. Вместе с тем, законодательная и подзаконная виды компетенции представительных органов имеют разную природу, вследствие чего требуют самостоятельной правовой регламентации. В самом общем виде можно сказать, что законодательный процесс *един по своей конституционно-правовой сущности*[145]. В нем могут участвовать различные субъекты правоотношений

---

[143] См.: *Кравец И.А.* Парламентаризм и бикамерализм в теории и российской истории // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 42.

[144] См.: *Адамович А.С.* Конституционно-правовое регулирование законодательной компетенции Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Дис. … канд. юрид. наук. М., 2001. С. 53. *Ваксман В.* Компетенция Государственной Думы Федерального Собрания // Право и жизнь. 2009. № 1. С. 145.

[145] См.: *Ануфриева Н.А.* Совершенствование правотворческого процесса как условие единства законодательной системы Российской Федерации // Современное право. 2012. № 7. С. 20-26. *Разбаш О.Н.* Федеральные законотворческий и законодательный процессы в современном российском конституционализме: единство и эволюция принципов // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 18. С. 13-20.

(лица, обладающие правом на законодательную инициативу; субъекты права на принятие и отклонение принятого акта, его подписание и обнародование), в разной последовательности и с различными полномочиями. При этом законодательный процесс в теоретико-методологическом смысле является целостным и недифференцированным (ниже будут показаны некоторые исключения из общего правила, связанные с необходимостью внесения изменений в Конституцию РФ, а также принятия федеральных конституционных законов, но эти исключения не опровергают выявленный нами принцип единства законодательного процесса)[146].

Совершенно иначе выглядит конституционный институт разграничения полномочий между палатами парламента в части, не связанной с законотворчеством. Здесь демонстрирует свое действие конституционный принцип *разделения властей* более полным образом, не допуская, чтобы одно и то же властное полномочие относилось бы к компетенции двух и более субъектов конституционных правоотношений. П.Д.Баренбойм удачно замечает, что «понятийный термин *checks and balances* было бы, по нашему мнению, целесообразней переводить с помощью более привычных нам слов – таких, как, например, «взаимный контроль и сбалансированность властей» или «принцип взаимного сдерживания и уравновешивания властей» или просто как «баланс (или *равновесие*) властей (или *ветвей власти*)»[147].

Примечательно, что до конституционной реформы 1993 г. в правовой системе страны допускалось принятие «совместных постановлений» различных органов власти по одному и тому же вопросу[148], что получило негативную оценку Конституционного Суда РФ еще до реформы 1993 г. Сегодня же считается

---

[146] См.: *Лысенко В.Н.* Развитие федерации и Конституция России (Конституционные изменения как назревшая потребность развития федеративных отношений) // Государство и право. 1997. № 8. С. 14-20. *Гурджибэк А.Б.* Изменение конституций: сравнительно-правовой анализ. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 9.

[147] См.: *Баренбойм П.* Принцип сдержек и противовесов (баланс ветвей власти) как неотъемлемая часть доктрины разделения властей и его применение в рамках Конституции России. М.: ЛУМ, 2020. С. 10.

[148] См., например: *Микешин Н.П.* Совместные постановления Правительства СССР и ЦК КПСС. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953. *Корельский В.М.* Об особенностях и значении норм, содержащихся в совместных постановлениях ЦК КПСС с Совета Министров СССР // Правоведение. 1965. № 2. С. 23-28.

очевидными, что если Государственная Дума обладает правом на амнистию[149], то амнистию не вправе объявить Совет Федерации по тем же причинам, по каким Государственная Дума не обладает полномочием РФ или судей высших судов (т.к. это – компетенция Совета Федерации)[150]. Подзаконная компетенция палат Федерального Собрания строго разграничена и не допускает вмешательства одной палаты в прерогативу другой.

Иными словами, в законодательном процессе Совет Федерации и Государственная Дума проявляют себя *скорее, как палаты единого органа, чем различные органы с дифференцированной компетенцией*. Вне законодательного процесса, напротив, Совет Федерации и Государственная Дума *фактически становятся различными государственными органами, несмотря на юридическое отрицание этого* (в Конституции РФ достаточно ясно указано, что «органом» является Федеральное Собрание, но не его «палаты»). Конфликт между состояниями de jure и de facto, в данном случае, обусловлен не стремлением юридически обязанного субъекта уклониться от воли законодателя, что обычно приводит к правонарушениям и требует применения мер юридической ответственности. Дифференциация статуса палат парламента здесь обусловлена *объективными причинами*, связанными со *множественностью* возлагаемой на них *компетенции*[151]. В связи с этим полагаем, что вопросы разграничения полномочий между палатами парламента в законодательном процессе и вне этого процесса заслуживают отдельного, самостоятельного исследования.

---

[149] См.: *Тингаева Н.В.* Реализация Государственной Думой Российской Федерации конституционного полномочия по объявлению амнистии: проблемные вопросы и предлагаемые пути их разрешения // Судебная власть и уголовный процесс. 2013. № 2. С. 33-36.

[150] Споры возникают при отсутствии определенности правового регулирования – см., например: *Демидчик А.С., Павлюкович А.А.* Разграничение полномочий между Президентом Российской Федерации и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по временному отстранению от должности Генерального прокурора Российской Федерации: проблемы и решения // Традиции и новации в системе современного российского права. М.: МГЮА, 2013. С. 57-58.

[151] См.: *Кушхаунова А.Б.* Бундесрат (верхняя палата парламента) - федеральный орган власти ФРГ // Публичное право. Ковосибирск: СибАГС, 2003. С. 155. *Паргачева И.П.* Особенности взаимодействия второй палаты парламента с исполнительными органами власти: мировая практика // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 12. С. 3-10. *Бошно С.В., Суворов М.А.* Роль «верхних» палат парламентов в системе органов государственной власти: отечественный и зарубежный опыт - круглый стол Совета Федерации // Право и современные государства. 2014. № 2. С. 5-11.

Разграничение компетенции между палатами Федерального Собрания в законодательном процессе в целом выглядит следующим образом: 1) Государственная Дума обладает исключительным правом на первичное рассмотрение законопроектов[152], такое право не признается за Советом Федерации; 2) Совет Федерации, как и его индивидуальные члены, имеют право на законодательную инициативу, которая реализуется исключительно в Государственной Думе и может быть не принята Государственной Думой[153]; 3) Совет Федерации вправе отклонить законопроект, принятый Государственной Думой, причем это отклонение может быть преодолено квалифицированным большинством голосов депутатов Государственной Думы; 4) Совет Федерации не обязан рассматривать все законопроекты, принятые Государственной Думой; исключения из этого правила исчерпывающим образом определяются ст. 106 Конституции РФ (например, при принятии законов о налогах или бюджете участие Совета Федерации юридически обязательно); 5) только совместная воля палат Федерального Собрания, выраженная ими квалифицированным большинством, позволяет преодолеть вето главы государства[154].

Законодательный процесс, конечно, в действительности выглядит значительно более сложным, чем это представлено в вышеуказанной схеме. Например, на стадии законодательной инициативы предъявляются требования к оформлению, возможны отказы в приеме и регистрации документа. Государственная Дума несет обязанность обеспечения сохранности документа, его защищенности и неприкосновенности, гарантирования подлинности, выражающей субъективную волю субъекта права законодательной инициативы. Соблюдается письменная форма законодательной инициативы, утверждается необратимость содержания текста внесенного законопроекта после его

---

[152] См.: *Абравитова Ю.И.* Законодательный процесс в Государственной Думе России: теория, практика, перспективы. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. С. 12.

[153] См.: *Дубов И.А.* Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования // Государство и право. 1993. № 10. С. 26-34.

[154] См., например: *Кокотов А.Н.* Федеральный законодательный процесс: понятие и структура // Правоведение. 2001. № 1. С. 53-63. *Он же.* Законодательная инициатива в федеральном парламентском законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 60-63.

регистрации в аппарате Государственной Думы. Имеет место обязанность повторной подачи документов в случае устранения выявленных процессуальных нарушений[155].

Право субъекта законодательной инициативы на уточнение отдельных положений может быть признано законодателем, если заявитель выступает с докладом на заседании палаты. Но оно может быть истолковано и как новая законодательная инициатива, требующая соблюдения установленной процедуры с самого начала[156]. Должны обеспечиваться доступность для ознакомления, взаимные уведомления палат о принятых решениях, институты преодоления разногласий палат и протокола разногласий, приостановления течения сроков на период действия определенных обстоятельств. Законодательство запрещает заочное голосование, делегирование полномочий, голосующих и т.п. Все это, как правило, находит выражение в регламентах палат Федерального Собрания[157]. Однако ключевые принципы разграничения полномочий Совета Федерации и Государственной Думы в законодательном процессе, в целом, описываются вышеуказанной схемой.

Из этого следует, что фактические полномочия Совета Федерации в законодательном процессе заметно уступают реальной компетенции Государственной Думы. Право на законодательную инициативу в современной России рассредоточено между различными субъектами (ст. 104, 134 Конституции РФ): наше государство отвергает опыт многих стран, в которых право законодательной инициативы признается лишь за двумя лицами, самим парламентом и правительством (ст. 58 Конституции Андорры, ст. 87 Конституции Болгарии, ст. 73 Конституции Греции и т.п.). При расширительном истолковании

---

[155] См.: *Булаков О.Н.* Законодательная техника и законодательный процесс в Российской Федерации (правила конструирования закона). М.: МГСА, 2002. С. 78.

[156] См.: *Лафитский В.И.* Законодательный процесс // Парламент и Президент. Опыт зарубежных стран. М.: ВНИИ СЗ РФ, 1995. С. 20-44.

[157] См.: Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» с послед. изм. // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» с послед. изм. // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

права на законодательную инициативу[158] заметно уменьшается фактическая роль Совета Федерации в законодательном процессе (его право на инициативу – не редкое и не исключительное, им пользуется не только парламент и Правительство РФ, но и многие другие субъекты конституционных правоотношений).

Конституция РФ и законодательство не содержат гарантий, которые способствовали бы наличию некоторых особых условий рассмотрения Государственной Думой законопроектов, внесенных Советом Федерации. Данное состояние правового регулирования, на наш взгляд, не может считаться справедливым и обоснованным, т.к. Совет Федерации – это такая же палата Федерального Собрания, как и Государственная Дума[159]. Во всяком случае, если законодатель лишил Совет Федерации предполагаемого (по опыту многих стран) права первичного принятия законопроектов[160], необходимы некоторые дополнительные гарантии рассмотрения Государственной Думой законопроектов, которые внесены Советом Федерации (не членами Совета Федерации, но самим Советом Федерации). Если это не право Государственной Думы на одобрение или отклонение, то, по крайней мере, ее обязанность рассмотрения законопроекта в первоочередном порядке, гарантии предварительного обсуждения обеими палатами Федерального Собрания, право Совета Федерации на протест и т.п.

Подчеркнем, что разграничение компетенции между палатами Федерального Собрания в современной России в законодательном процессе не следует рассматривать как некий безусловный идеал, предопределенный нашему обществу на неограниченно продолжительный период времени. А.А. Мишин вообще отмечал упадок парламентаризма, его замену «министериализмом», чему способствуют делегированное законодательство, административное

---

[158] См.: *Кордик Д.Н.* Реализация права законодательной инициативы правительствами федеративных государств (российский и зарубежный опыт) // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 128-134.

[159] См.: *Волкова Е.* Судьбы второй палаты парламента в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 6. С. 14-16. *Ковалев С.М.* Некоторые вопросы организации верхней палаты парламента федеративного государства // Юридические науки. 2005. № 5. С. 65-68.

[160] См.: *Чиркин В.Е.* Верхняя палата современного парламента. Сравнительно-правовое исследование. М: Норма, 2009. С. 3-14.

нормотворчество и утрата парламентами права законодательной инициативы[161]. Практика зарубежных стран и исторический опыт в данном вопросе *настолько многогранны*, что весьма сложно отыскать научные аргументы, которые подтверждали бы *исключительную верность* избранного сегодня подхода положительного права в нашей стране[162]. Следует согласиться с Д.И. Луковской и И.Б. Ломакиной в том, что «российская конституционная культура и вся система российского конституционализма переживают сегодня процесс самоидентификации». Но при этом следует учитывать «нарастающее взаимодействие культур, пересечение и даже смешение в современном мире различных культурных традиций»[163].

Например, в Древнем Риме законы Двенадцати Таблиц принимались в следующем порядке: 1) разработка; 2) публичное обсуждение; 3) исправление по указаниям граждан; 4) принятие решений собраниями центурий («comitia centuriata»)[164]. Почему бы современной России частично не воспринять этот положительный опыт, тем более потому, что он был частично характерен для практики СССР (всенародные обсуждения[165])?

В современной Австрии (ст. 41 Конституции)[166] устанавливается следующее: первичное принятие законопроектов осуществляется нижней палатой, Национальным советом. Верхняя палата (Федеральный совет) обладает правом законодательной инициативы, но может вносить законопроекты и «через Федеральное правительство». Причем члены верхней палаты не обладают индивидуальным правом законодательной инициативы (требуется не менее одной

---

[161] См.: *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. 17-е изд. М.: Статут, 2013. С. 247.

[162] См.: *Королева-Борсоди Н.В.* Порядок работы палат парламентов Российской Федерации и Швейцарской Конфедерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 2. С. 36-40.

[163] См.: *Луковская Д.И., Ломакина И.Б.* Конституционализм и конституцирующие принципы как факторы легитимации правовой системы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 1. С. 43.

[164] См.: *Колесова Т.Н.* Загадки Законов XII таблиц в Древнем Риме // Юридическая наука и практика. Нижний Новгород: НА МВД России, 2011. С. 48-51.

[165] См.: *Кронский В.С.* Всенародное обсуждение проекта Конституции СССР 1977 года и развитие законодательства // Правоведение. 1985. № 2. С. 42-46. *Федотов М.А.* Всенародное обсуждение и пресса. (Опыт контент-анализа газетных публикаций, посвященных обсуждению проекта Конституции СССР 1977 г.) // Советское государство и право. 1980. № 5. С. 32-40.

[166] См.: Конституция Австрии // legalns.com.

трети). В отличие от этого, в России Правительство РФ и Совет Федерации самостоятельно осуществляют свои законодательные инициативы. Индивидуально члены Совета Федерации не вправе инициировать поправки к главам 3 – 8 Конституции РФ, но могут выражать инициативу о принятии федеральных конституционных и федеральных законов.

В Бельгии (ст. 75-77 Конституции)[167] разграничиваются законопроекты, которые подлежат первичному рассмотрению в Сенате и Палате представителей соответственно. При этом провозглашается *принцип равноправия палат в законодательном процессе* как общее правило[168], исключения из которого подлежат установлению в Конституции государства. Статья 4 Конституции Боснии и Герцеговины[169] предписывает, что «все законодательные акты подлежат утверждению обеими палатами» Парламентской ассамблеи (Палатой народов и Палатой представителей).

В ФРГ законопроекты подлежат рассмотрению Бундестагом (как Государственной Думой в нашей стране), однако Бундесрат (по сравнению с Советом Федерации в России) имеет ряд важных дополнительных полномочий[170]. В частности, Бундесрату предоставлено право «высказываться» о законопроекте, который внесен в Бундестаг, в течение шести месяцев. Примечательно при этом, что Бундесрат не обладает правом непосредственной законодательной инициативы: она осуществляется через федеральное правительство, которое обязано высказаться по содержанию законопроекта. Бундесрат обладает правом не только одобрения или отклонения законов, но также возможностью потребовать созыва комитета для совместного обсуждения законопроекта палатами, а также правом протеста[171]. Анализируемая Конституция предписывает,

---

[167] См.: Конституция Бельгии // legalns.com.

[168] Сравнение с опытом России - см.: *Шаблинский И.Г.* «Верхняя палата» российского парламента: эволюция статуса // Федерализм в России и в Бельгии. Лейвен: Изд-во Ин-та Европейской политики катол. кн-та г. Лейвена, 1996. С. 194-200.

[169] См.: Конституция Боснии и Герцеговины // legalns.com.

[170] См.: Конституция ФРГ // legalns.com.

[171] См.: *Кордик Д.Н.* Участие верхних палат парламентов в законотворческом процессе (на примере Российской Федерации, Федеративной Республики Германии, Австрийской Республики и Швейцарской Конфедерации) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. № 1. С. 113-116.

что «если протест был принят большинством голосов Бундесрата, он может быть отклонен решением большинства членов Бундестага. Если Бундесрат принял протест большинством не менее двух третей своих голосов, то для отклонения его Бундестагом требуется большинство в две трети голосов, по меньшей мере составляющих большинство голосов членов Бундестага» (ст. 77 Конституции ФРГ).

Часть 1 ст. 107 Конституции Индии[172] предусматривает, что законопроект может быть внесен и первично рассмотрен в любой из двух палат парламента – в Совете Штатов или в Народной Палате: на данной стадии законодательного процесса палаты парламента Индии совершенно равноправны[173]. В Испании[174] законопроекты первоначально рассматриваются в нижней палате парламента (в Конгрессе депутатов) и, казалось бы, Сенат (верхняя палата) лишен влияния на законодательный процесс иначе как путем одобрения или отклонения его редакции в целом. Однако в Испании, в отличие от современной России (Совет Федерации), верхняя палата парламента (Сенат) обладает не только правом вето, но и возможностью внесения поправок в законопроект, принятый нижней палатой (ст. 90 Конституции Испании). Это – принципиальное различие в разграничении полномочий в законодательном процессе[175]. Совет Федерации в России может повлиять на формирование законодательной воли только двумя способами – путем законодательной инициативы и отклонения законопроекта в целом, который уже принят Государственной Думой. В первом случае воля Совета Федерации преодолевается простым большинством голосов депутатов Государственной Думы, во втором – тоже Государственной Думой, только квалифицированным большинством.

Если предположить, что Конституция РФ по аналогии с испанской Конституцией наделила бы Совет Федерации правом внесения поправок в закон,

---

[172] См.: Конституция Индии // legalns.com.

[173] См.: *Поддубный В.К.* Что может извлечь Россия из опыта конституционного строительства в республике Индия? // Вестник Владимирского гос. пед. ун-та. 2006. № 12. С. 53-55.

[174] См.: Конституция Испании // legalns.com.

[175] См.: *Ковалев С.М.* Верхние палаты парламентов федеративных государств. Дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. С. 8.

который окончательно принят Государственной Думой, полагаем, что баланс в разграничении законодательных полномочий был бы не просто восстановлен, но даже нарушен, но в противоположную сторону, т.к. Совет Федерации, не будучи органом общенародного представительства, получил бы возможность фактически определять законодательную политику без согласования с депутацией нижней палаты российского парламента[176].

Статья 70 Конституции Италии[177] устанавливает, что палаты парламента осуществляют законодательную функцию совместно. Под «совместностью», в данном случае, понимается правовая возможность субъекта права законодательной инициативы предоставить законопроект «в одну из палат» (ст. 72 Конституции Италии). Примечательно, что в Италии, в отличие от многих зарубежных стран, но аналогично современной России, наблюдается весьма широкий круг субъектов права законодательной инициативы[178]. Этим правом кроме парламентариев и правительства обладают граждане посредством петиций, а также «органы и институты», которые наделены соответствующим полномочием в законодательном порядке (ст. 71 Конституции Италии). Итальянская Конституция уделяет гораздо больше внимания гарантиям соблюдения законодательной процедуры во «внутренней» деятельности каждой из палат (рассмотрение в комиссии, только затем – в палате, далее постатейное рассмотрение и лишь после этого – голосование в целом), чем разграничению законодательной компетенции между палатами. Они просто «действуют совместно» на основе принципа равноправия. Считается, что этого вполне достаточно, пока сами палаты в законодательной форме или путем регламентного

---

[176] См.: *Трофимов В.В.* Законотворческие прерогативы палат парламента Российской Федерации: проблема соотношения и баланса // Актуальные проблемы нормотворчества. Саратов: СГАП, 2010. С. 156.

[177] См.: Конституция Италии // legalns.com.

[178] См.: *Моргунова А.И.* Новое в регламенте палаты депутатов итальянского парламента // Вопросы международного права. М.: ИГиП АН СССР, 1976. С. 159.

нормотворчества[179] не посчитают необходимым более подробно урегулировать соответствующие общественные отношения.

В Королевстве Нидерландов[180] палаты парламента даже не имеют наименований в том смысле, что они «нумеруются» (Первая палата и Вторая палата). В России нечто подобное наблюдалось в структуре Конституционного Суда РФ, когда 19 судей подразделялись на две палаты, в одной из которых было 10 судей, в другой – 9. С течением времени палаты Конституционного Суда РФ были упразднены, что привело к необходимости исключительно пленарной формы рассмотрения дел в составе всех 19 судей (или их меньшего числа в зависимости от обстоятельств). Полагаем, что ввиду этой главной причины Президентом РФ в январе 2020 г. были внесены предложения о поправке к Конституции РФ, чтобы численный состав судей Конституционного Суда РФ стал равным 11-ти вместо прежних 19-ти.

В Нидерландах палаты позиционируются как равноправные участники законодательного процесса, причем Конституция данной страны более активно, чем в Российской Федерации, сочетает возможности раздельного и совместного заседания палат, особенно если речь идет об определении «политического курса» государства (ст. 65 Конституции Королевства Нидерландов). Очевидно, что «политический курс» в значительной степени предопределяет содержание последующей законодательной политики и связывает палаты определенными политическими обязательствами, особенно если соответствующие вопросы *оглашались*, *обсуждались* или, тем более, *вотировались* парламентариями.

В современной России Президенту РФ принадлежит право определения основных направлений внутренней[181] и внешней[182] политики. Это право в значительной степени реализуется посредством института ежегодных посланий

---

[179] См.: *Волкова Е.А.* Изменение регламентов палат российского парламента: cui prodest? // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 63-69. *Кордик Д.Н.* Место и роль регламентов палат парламента в регулировании законодательной деятельности // Юридические науки. 2006. № 2. С. 80.

[180] См.: Конституция Королевства Нидерланды // legalns.com.

[181] См.: *Хижняк В.С.* Внутренняя политика Российской Федерации в сфере соотношения национального и международного права // Конституционное развитие России. Вып. 6. Саратов: СГАП, 2005. С. 73-80.

[182] См.: *Лукашук И.И.* Внешняя политика: президент и парламент // Государство и право. 1996. № 7. С. 138-144.

главы государства Федеральному Собранию. Если пользоваться предложенной нами терминологией, то это следует квалифицировать как «оглашение» позиции Президента РФ палатам Федерального Собрания (установившийся в течение последних десятилетий конституционный обычай требует, чтобы послания главы государства Федеральному Собранию заслушивались не только парламентариями как членами и депутатами палат Федерального Собрания, но более широким кругом политической общественности).

Важно подчеркнуть, что основные направления внутренней и внешней политики, предложенные главой государства в форме послания Федеральному Собранию, не подлежат парламентскому обсуждению в формализованной парламентской процедуре, тем более – голосованию. Они принимаются «как данность»[183], причем законодательные полномочия Федерального Собрания этим формально не затрагиваются. Государственная Дума и Совет Федерации по Конституции РФ могут принять совершенно другой законопроект, который может частично или даже полностью отличаться от правовых идей, изложенных главой государства в Послании, чему даже не препятствует законодательная инициатива Президента РФ. Государственная Дума формально не связана положениями законопроектов, внесенных субъектами права законодательной инициативы.

Совет Федерации при этом лишен формализованной возможности участия в обсуждении законопроектов на ранних стадиях законодательного процесса[184]. Он вынужден ожидать, пока законодательная процедура завершится в Государственной Думе, причем нижняя палата здесь не является связанной временем. Совет Федерации включается в процедуру только после окончательного решения Государственной Думы, вправе отклонить законопроект, но его воля преодолевается квалифицированным большинством депутатов Думы. Таким образом, если в отношении какого-либо законопроекта Президент РФ и

---

[183] См.: *Голощапов А.М.* Послания Президента РФ - конституционная основа формирования государственно-правовой стратегии РФ // Право и политика. 2004. № 6. С. 4-11. *Тихон Е.А.* Послания Президента РФ Федеральному Собранию как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 34-36.

[184] См.: *Абрамова А.И.* Взаимодействие палат российского парламента в современном законодательном процессе // Журнал российского права. 2008. № 7. С. 31-39.

Государственная Дума настроены «положительно», а Совет Федерации – «отрицательно», такой проект неизбежно приобретает силу закона вопреки воле Совета Федерации[185].

В связи с этим следует заметить, что после конституционной реформы 1993 г. заметно изменились функции и структура аппаратов палат федерального парламента: в Государственной Думе были сосредоточены законопроектные работы, в то время как Совет Федерации позиционировал себя как орган представительства субъектов РФ, одобряющий или отклоняющий законопроекты, а также разрабатывающий их, но главным образом – в случае необходимости реализации федеративных проблем[186]. Однако теоретически не исключена и другая модель. Так, если признать основную нагрузку в законопроектных работах за Правительством РФ, а не за Государственной Думой (как это распространено во многих зарубежных странах)[187], то открываются дополнительные возможности выравнивания роли палат Федерального Собрания в законодательном процессе.

Например, Конституция РФ могла бы содержать следующие положения: 1) Государственная Дума рассматривает законопроекты, внесенные Правительством РФ или рассматривает их по собственной инициативе; они подлежат одобрению или отклонению Советом Федерации; 2) Совет Федерации вправе принять законопроект по своей инициативе и направить его в Государственную Думу для одобрения или отклонения; 3) в какой бы палате Федерального Собрания ни завершился законодательный процесс, в дальнейшем законопроект рассматривается Президентом РФ на предмет его подписания, обнародования или отклонения; 4) вето главы государства вотируется сначала в Государственной Думе, затем – в Совете Федерации квалифицированным большинством.

---

[185] См.: *Колесников Е.В., Пажетных Д.В.* Гарантии деятельности депутатов верхних палат парламента (на примере Российской Федерации и Франции) // Конституционное развитие России. Вып. 11. Саратов: СГАП, 2010. С. 33-43.

[186] См.: *Васильева Л.Н.* Совещание в Совете Федерации «О взаимодействии Совета Федерации и Правительства Российской Федерации по реализации планов законотворческой деятельности и организации совместной разработки законопроектов» // Журнал российского права. 2003. № 2. С. 103-107.

[187] См.: *Лихобабин В.А.* Правительство как субъект права законодательной инициативы: российская модель и мировой опыт // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 7. С. 21-24.

В современной правовой системе России данное законодательное решение невозможно вследствие, во-первых, достаточно ясных и определенных норм Конституции РФ, во-вторых, практики Конституционного Суда РФ. Но законодательный процесс не регулируется главами 1, 2 и 9 Конституции РФ, поэтому он может быть модернизирован в процедуре внесения конституционных поправок. Опыт инициативы Президента РФ о внесении поправок в Конституцию РФ от 2020 г. показал, что многие конституционные положения, которые, казалось бы, до определенного момента времени считались незыблемыми, могут довольно неожиданно для общества подлежать коренному пересмотру. Нечто подобное может произойти и с некоторыми ключевыми основами федерального законодательного процесса, если общество придет к убеждению о необходимости их существенной модернизации.

С другой стороны, практика Конституционного Суда РФ в современной России настолько логична и внутренне устойчива, что изменение модели разграничения полномочий между палатами Федерального Собрания в законодательном процессе выглядит невозможным без конституционных поправок, даже в отсутствие конкретизирующего законодательного регулирования. Конституционный Суд РФ после 1993 г. сформулировал настолько внушительный ряд *взаимосвязанных правовых позиций*, что, в известной мере, *заменил* своей практикой *вероятное законодательное регулирование* соответствующих общественных отношений. В связи с этим Л.Б. Ескина верно подчеркивает, что «природа конституционных судебных правовых позиций в полной мере не выявлена», но очевидно, что «мы имеем дело с самостоятельным источником права, который скрепляет конституционные принципы с иным нормативным массивом и юридической практикой»[188]. Этому корреспондирует вывод И.А. Алексеева о том, что решения (правовые позиции)

[188] См.: *Ескина Л.Б.* Конституция России: стабильность и развитие // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 5. С. 5.

Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации являются источниками права[189].

В подтверждение сказанного обратим внимание на следующие юридические позиции российского конституционного правосудия, которые касаются механизма разграничения полномочий Совета Федерации и Государственной Думы в законодательном процессе. Первые два постановления Конституционного Суда РФ после конституционной реформы 1993 г. были посвящены проблеме разграничения полномочий палат Федерального Собрания в законодательном процессе. Полагаем, что это – весьма важное обстоятельство, которое свидетельствует об особой актуальности данного объекта конституционного регулирования. Сразу после появления в правовой системе нового конституционного текста неопределенность в понимании вызвали именно те законоположения, которые регулируют федеральную законодательную деятельность. Поводом к рассмотрению этих дел послужили запросы Совета Федерации[190] и Государственной Думы[191] соответственно. Конституционный Суд РФ занял правовые позиции в форме акта официального толкования статей 103, 105, 106, 107, 108, 117 и 135 Конституции РФ.

В запросе Совета Федерации перед Конституционным Судом РФ ставился вопрос о толковании 14-дневного срока, в течение которого Совет Федерации обязан рассмотреть принятый Государственной Думой закон или не рассматривать его. Очевидно, что 14-дневный срок по своему юридическому замыслу предполагал «штатные» ситуации, при которых Совет Федерации не обязан рассматривать принятый Государственной Думой законопроект (бездействие палаты в течение 14-ти дней дает основания для дальнейшего движения законопроекта Президенту РФ минуя Совет Федерации). Однако можно

---

[189] См.: *Алексеев И.А.* Муниципально-правовая ответственность в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Автореф. дисс… докт. юрид. наук. М., 2014. С. 28.

[190] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 13. Ст. 1207.

[191] Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

ли распространить этот 14-дневный срок на случаи, когда рассмотрение законопроекта в Совете Федерации является обязательным (ст. 106 Конституции РФ)? В статье 106 Конституции РФ сроки не указаны, в ней даже не регулируется процедура. Следует ли при этом считать, что процессуальная норма ч. 4 ст. 105 подлежит применению в отношении материально-правовой нормы ст. 106 Конституции РФ? Или Конституция РФ воздерживается от регулирования сроков рассмотрения Советом Федерации законопроектов, подлежащих обязательному рассмотрению в верхней палате? В последнем случае пришлось бы признать за Советом Федерации настолько широкую дискрецию[192], что она давала бы основания *задерживать законодательный процесс на неопределенный срок*. С другой стороны, 14-дневный срок явно мал для того, чтобы дать *полную оценку законопроекту*, который в Государственной Думе обсуждался месяцами и, возможно, годами.

Решение Конституционного Суда РФ по данному вопросу выглядит довольно компромиссным: Совет Федерации в течение 14-ти дней должен приступить к рассмотрению законопроекта, но не обязан завершить это рассмотрение в течение 14-дней. Очевидно, что Конституция РФ такое решение не предполагала. Конституционный Суд РФ выполнил нормотворческую функцию при конституционных пробелах и в отсутствие законодательного регулирования. Палаты Федерального Собрания, по крайней мере – теоретически, имели возможность урегулировать отдельные компоненты законодательного процесса самостоятельно, без вмешательства конституционного правосудия. Однако они предпочли, по сути, прецедентную форму правового воздействия на общественные отношения, тем самым заблокировав для себя возможность в будущем изменить законодательную процедуру посредством законотворчества (запрос в Суд направил не Президент РФ, а Совет Федерации как одна из палат парламента). Подчеркнем, что при неизменности конституционного текста изменения в правовых позициях конституционного правосудия являются

[192] См.: *Капицын В.М.* Государственная дискреция как проблема конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 2-7.

довольно затруднительными, хотя иногда они и встречаются[193]. Законодательная форма является более гибкой. При изменении общественно-политических условий законодатель может вносить поправки в действующее регулирование просто потому, что считает это целесообразным. Каких-то особых мотивов или обоснования для этого не требуется. Конституционный Суд РФ вынужден мотивировать изменения в правовых позициях, особенно если подобные изменения происходят при неизменности текста Конституции РФ.

Постановление Конституционного Суда РФ № 2-п от 1995 г. было вынесено по результатам запроса другой палаты Федерального Собрания – Государственной Думы. Речь шла о необходимости официального истолкования термина «общее число» применительно к двум конституционным проблемам: во-первых, каким образом следует осуществлять подсчет голосов депутатов (от установленного, избранного или фактически присутствующего состава парламентариев), во-вторых, допускается ли общий подсчет голосов членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Непосредственно к исследуемой нами проблеме разграничения полномочий палат Федерального Собрания в законодательном процессе имеет отношение лишь второй из двух поставленных вопросов – о подсчете голосов парламентариев в целях преодоления вето Президента РФ.

Конституционный термин «общее число» действительно можно интерпретировать двояко: в узком смысле как метод подсчета голосов в каждой из палат Федерального Собрания и в широком смысле как форму гипотетической интеграции Совета Федерации и Государственной Думы в единое Федеральное Собрание, от имени которого должен производиться подсчет голосов. При

[193] См.: 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. 409. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 8062.

широкой интерпретации термина «общее число» получается, что недостающие голоса в одной из палат могут быть скомпенсированы избытком голосов в другой палате: главное, чтобы квалифицированное большинство составляли члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы в целом как парламентарии с единым статусом (в этом, по мнению заявителя, якобы заключается смысл выражения «общее число членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы»). Конституционный Суд РФ не согласился с таким толкованием, устанавливая необходимость раздельного подсчета голосов в каждой из палат Федерального Собрания.

Тем самым актом конституционного правосудия была еще более усилена обособленность[194] палат Федерального Собрания как отделенных друг от друга участников законодательного процесса, каждый из которых имеет свою конституционную компетенцию. Как и в предыдущем случае, законодатель предпочел запрос в Конституционный Суд РФ законодательному регулированию общественных отношений, однако ситуация здесь имеет существенное отличие: конституционное регулирование, несмотря на свою неопределенность, невозможно было бы заменить законодательным регулированием без интерпретации спорного конституционного текста. Таким образом, официальное толкование Конституции РФ Конституционным Судом РФ здесь было, на наш взгляд, более логичным, чем предполагаемое законодательное регулирование общественных отношений.

Несколько позже (Постановление № 10-п от 1996 г.) перед Конституционным Судом РФ была поставлена проблема об официальном

[194] В конституционном праве, как правило, термин «организационная обособленность» применяется к институту местного самоуправления. Полагаем, что данный термин может использоваться и в более широком смысловом значении, подразумевая разграничение предметов ведения и полномочий между различными субъектами конституционных правоотношений, включая органы власти России и субъектов РФ – см., например: *Латышев С.Н.* Конституционный принцип организационной обособленности местного самоуправления в РФ // Современные гуманитарные проблемы. Волгоград: ВА МВД России, 2007. С. 18-24. *Лямин М.В.* Проблемы организационной обособленности местного самоуправления от системы государственного управления в России на современном этапе развития // Право и политика. 2009. № 1. С. 24-29.

истолковании конституционного термина «принятый федеральный закон»[195]. Поводом к производству по этому делу послужили запросы всех трех ключевых участников законодательного процесса: Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы. Разногласия в прочтении ими конституционного текста (что значит «принятый федеральный закон»?) приводили к дифференцированным выводам по вопросу о том, как вообще должен выглядеть законодательный процесс при отклонении законопроекта главой государства.

На наш взгляд, нормы Конституции РФ в этом отношении достаточно ясны: Президенту РФ для подписания и обнародования «принятый федеральный закон» должен направляться той палатой Федерального Собрания, в которой завершен законодательный процесс. В некоторой степени, этот спор имел искусственный, отчасти надуманный характер. Однако нельзя не признать, что действующая Конституция РФ не всегда точна в терминах «закон» и «законопроект». Строго говоря, «проект» превращается в «закон» только после его вступления в законную силу. С другой стороны, выглядело бы довольно странным, если Государственная Дума принимала постановление о принятии «законопроекта» и Совет Федерации одобрял бы «законопроект». Палаты принимают и одобряют «законы», которые в этот период времени пока еще фактически имеют статус законопроектов.

В Постановлении Конституционного Суда РФ № 10-п от 1996 г. нашла выражение еще одна существенная проблема правового регулирования законодательного процесса: вправе ли Президент РФ возвратить законопроект в парламент минуя процедуру отклонения? Ограничено ли право veto главы государства сроком и обязанностью мотивировки? Несмотря на то, что эти вопросы напрямую не связаны с конституционным толкованием термина «принятый федеральный закон», заявители по анализируемому делу аргументировали свои позиции со ссылкой на правовую неопределенность именно этой конституционно-правовой категории.

---

[195] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

Конституционный Суд РФ признал наличие права Президента РФ на возвращение законопроекта в парламент, хотя такое право главы государства Конституцией РФ не предусмотрено. С другой стороны, была установлена связанность права veto Президента РФ сроками и обязанностью мотивировки[196]. Возвращение законопроекта в парламент при нарушении законодательной процедуры может быть скомпенсировано возобновлением законодательной процедуры и ее соблюдением. Veto Президента РФ может быть преодолено квалифицированным большинством голосов в каждой из палат Федерального Собрания. С этой точки зрения парламент как коллегиальный орган народного представительства по-прежнему занимает ключевую позицию как основной участник законодательного процесса.

Однако санкционированные Конституционным Судом РФ и ранее скрытые полномочия Президента РФ в законодательном процессе заметно усилили роль и влияние главы государства и его официального представительства в палатах парламента. Присутствующий в заседаниях палат парламента представитель Президента РФ приобрел право надзора за соблюдением парламентской процедуры, что ему не свойственно как субъекту конституционных правоотношений. Такого рода надзор больше «подходит» по своим функциям к полномочиям прокуратуры или органов управления юстицией. Парламент имеет достаточную степень самоуправления, чтобы контролировать соблюдение процессуальных норм без внешнего вмешательства. Наконец, при наличии межпартийного соперничества в палатах парламента, очевидно, что обжалование соблюдения парламентской процедуры было и остается эффективным механизмом противодействия парламентской оппозиции, которая не получила при голосовании требуемого большинства голосов.

Поэтому предопределение Конституционным Судом РФ права Президента РФ на контроль соблюдения законодательной процедуры и применение санкции в виде возвращения законопроекта в парламент без его рассмотрения выглядит

[196] См.: *Окуньков Л.А.* Отклонение федеральных законов главой государства // Право и экономика. 1998. № 9. С. 3-8. № 10. С. 4-11.

довольно спорным, особенно ввиду отсутствия соответствующего законодательного регулирования. Если такое право Президента РФ и должно быть признано в конституционной практике, оно не может утверждаться отвлеченно, само по себе, на основе одного лишь акта конституционного правосудия без развивающего и конкретизирующего правового регулирования. В противном случае, на наш взгляд, возникает ряд угроз соблюдения конституционной законности и правопорядка в организации взаимодействия участников федерального законодательного процесса.

Проблеме разграничения полномочий палат Федерального Собрания и Президента РФ в законодательном процессе было посвящено одно из крайне редких постановлений Конституционного Суда РФ по спорам о компетенции[197]. Конституционный Суд РФ не обладает правом инициативы производства по подсудным ему делам, что является одной из гарантий беспристрастности осуществления им конституционного правосудия. Крайняя редкость дел по спорам о компетенции свидетельствует, что подобные споры, если и возникают, то разрешаются без судебного разбирательства. Однако именно разногласия между основными участниками законодательного процесса на федеральном уровне в 1998 г. вызвали к жизни ходатайства Совета Федерации и Государственной Думы о разрешении спора о компетенции (в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» государственные органы обычно обращаются в Суд в форме *запроса*, однако в случае необходимости разрешения спора о компетенции допустимой процессуальной формой обращения в Суд является именно *ходатайство*).

Примечательно, что Конституционный Суд РФ принял решение в пользу парламента (глава государства обязан подписать закон, если его veto преодолено квалифицированным большинством голосов в каждой из палат Федерального

---

[197] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 г. № 11-П «По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1879.

Собрания, Президент РФ не вправе в данном случае возвратить закон в парламент без рассмотрения), но Конституционный Суд РФ не исключил возможность повторного обращения Президента РФ в Конституционный Суд РФ в другой процедуре (с запросом о соответствии оспариваемого акта Конституции РФ, в том числе – по порядку принятия)[198]. Полагаем, что столь недвусмысленная позиция Конституционного Суда РФ о предпочтительности процедуры рассмотрения запросов о конституционности оспариваемых актов по сравнению с ходатайствами о разрешении споров о компетенции ввиду более широких процессуальных возможностей проверки конституционности законов по порядку принятия, окончательно пресекла желание потенциальных участников конституционных споров инициировать производство в форме ходатайств о разрешении споров о компетенции. С тех пор Конституционный Суд РФ, по имеющимся у нас данным, весьма редко[199] выносил постановления по вопросам о разрешении споров о компетенции.

Следует подчеркнуть, однако, правомерность анализируемой позиции Конституционного Суда РФ. Институт разрешения споров о компетенции не предполагает проверку закона по порядку его принятия. Разграничение компетенции имеет материально-правовую природу даже в случае, когда речь идет о разграничении процессуальных полномочий (нормы о компетенции являются материально-правовыми и не могут быть квалифицированы в качестве процессуально-правовых норм). Обращаясь в Конституционный Суд РФ в форме ходатайства о разрешении спора о компетенции, заявитель заведомо ограничивает свои правовые возможности доказывать обстоятельства дела, связанные с

---

[198] Заметим, что Президент РФ этим правом в последующем воспользовался, обжаловав голосование в Совете Федерации опросным листом и голосование в Государственной Думе одних депутатов за других – см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 1999 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3989.

[199] Исключение – см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела» // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

порядком принятия оспариваемого акта. В силу этих причин обращение в Конституционный Суд РФ в форме запроса о проверке конституционности законодательства является предпочтительным. Норма ч. 3 ст. 125 Конституции РФ фактически стала «спящим» или «зарезервированным» полномочием конституционного правосудия, которое на практике не применяется. В связи с этим, на наш взгляд, данное положение следует исключить из Конституции РФ при внесении очередных поправок к Основному Закону страны[200].

В период с 1998 г. по 2006 г. Конституционный Суд РФ не разрешал каких-либо дел, связанных с разграничением полномочий палат Федерального Собрания в законодательном процессе. Полагаем, что правовые позиции Конституционного Суда РФ, занятые им в период с 1995 г. по 1998 г., представляют собой некое *«первое поколение»* постановлений Конституционного Суда РФ, основной причиной вынесения которых явился *адаптационный период* вступления в силу Конституции РФ от 1993 г. Принятие Основного Закона путем референдума исключило возможность полноценной парламентской дискуссии[201], в связи с этим возникал ряд споров об организации законодательного процесса. К 1998 г. сложилась относительная определенность в вопросе о разграничении полномочий палат Федерального Собрания в законодательном процессе, которая обеспечивалась не только посредством судебных прецедентов, но и путем регламентного правотворчества Совета Федерации и Государственной Думы.

Начиная с 2006 г. и по настоящее время формируется, на наш взгляд, *«второе поколение»* правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросу о разграничении полномочий палат Федерального Собрания в законодательном

---

[200] См.: Федеральный закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» с послед. изм. // СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4202.

[201] См.: *Амара М.И., Старостина И.А.* Конституционный референдум в России и Японии: прошлое, настоящее, будущее // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 34-41.

процессе. Его причина заключается в *изменении социально-политических условий*[202] законотворческой деятельности парламента при общей неизменности (за рядом исключений) конституционного текста. Об этом свидетельствует анализ практики конституционного правосудия за данный период времени.

Так, притязаниями Правительства РФ на особую роль в законодательном процессе обусловлено Постановление Конституционного Суда РФ № 9-п от 2006 г. по делу о проверке конституционности Регламента Правительства РФ. На первый взгляд, может показаться, что рассматриваемый прецедент затрагивает исключительно взаимоотношения законодательных (представительных) органов субъектов РФ с Правительством РФ. Однако в действительности законодательный (представительный) орган субъекта РФ обращался в Правительство РФ как субъект права законодательной инициативы в Государственной Думе, т.е. лицо с конституционно-правовым статусом, аналогичным Совету Федерации по смыслу ст. 104 Конституции РФ.

В связи с этим, на наш взгляд, данную проблему следует рассматривать шире, как юридическую возможность Правительства РФ отказать субъекту права законодательной инициативы в приеме документов на основании процессуальных нарушений (отсутствие финансово-экономического обоснования и ряда иных материалов) и возвратить заявителю законопроект с указанием причин невозможности составить заключение. Обжалуемые положения Регламента Правительства РФ позволяли аппарату данного органа фактически контролировать законодательный процесс путем блокировки законодательных инициатив, предполагающих расходы за счет средств федерального бюджета.

Подчеркнем при этом, что Конституция РФ обязывает участников законодательного процесса к обращению в адрес Правительства РФ в целях дачи им соответствующего заключения, но отрицательное заключение не препятствует дальнейшему движению законодательной процедуры (законодатель лишь требует,

---

[202] См.: *Чернышова А.В.* Социально-экономические и политические условия принятия отечественных конституций // 20-летие Конституции Российской Федерации: основные направления развития Российского государства и формирования гражданского общества. Нижний Новгород: НИУ РАНХиГС, 2014. С. 219-222.

чтобы такое заключение было в наличии и информировало Государственную Думу о мнении Правительства РФ). Конституционный Суд РФ в данном случае установил факт чрезмерной дискреции высшего органа исполнительной власти, признав оспариваемые нормы противоречащими Конституции страны. Конечно, законодательная инициатива не исчерпывается предоставлением в Государственную Думу текста законопроекта. Но перечень сопроводительных документов должен быть ясным и не нарушать само существо права законодательной инициативы.

Применительно к статусу Совета Федерации как субъекта права законодательной инициативы использование обжалованных требований выглядело бы, по нашему мнению, особенно странным. Представим, что воля палаты парламента по внесению инициативы в другую палату того же парламента была бы обусловлена административно-правовыми препятствиями по предоставлению определенных документов, перечень которых устанавливается аппаратом Правительства РФ – органа, формируемого с участием парламента и в значительной степени подконтрольного парламенту. Требования такого рода выглядят совершенно бюрократическими, поскольку Правительство РФ, согласно Конституции РФ, является таким же субъектом права законодательной инициативы, как и другие лица, указанные в ст. 104 Конституции РФ. Особый статус Правительства РФ как участника законодательного процесса, обладающего правом дачи заключения на законопроекты, которые предполагают затраты за счет средств федерального бюджета, означает лишь урегулированную правом форму информационного взаимодействия Государственной Думы и Правительства РФ, лишенную волевого компонента в конституционных правоотношениях. Анализируемое решение Конституционного Суда РФ следует приветствовать ввиду защиты принципа равенства прав субъектов законодательно

инициативы, включая Совет Федерации в его взаимодействии с Государственной Думой и Правительством РФ[203].

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Сформировавшаяся в нашей стране после конституционной реформы 1993 г. модель разграничения полномочий между палатами Федерального Собрания в законодательном процессе в целом может быть охарактеризована следующим образом: 1) дифференцированный подход законодателя к обычной законодательной процедуре, порядку принятия федеральных конституционных законов и поправок к Конституции РФ; 2) недостаточные, по сравнению с практикой ряда зарубежных стран, гарантии прав Совета Федерации как участника законодательного процесса (отсутствие права палаты на установление режима срочности законопроекта, на предварительное формализованное обсуждение законопроекта на паритетных началах с Государственной Думой, наличие права Совета Федерации на отклонение законопроекта без ее права на опротестование законопроекта); 3) неопределенность в правовом регулировании особенностей законодательной процедуры для случаев, когда рассмотрение законопроекта является обязательным в Совете Федерации или не является таковым; 4) стимулирование раздельных заседаний Совета Федерации и Государственной Думы, ограничение практики совместного обсуждения и голосования палат Федерального Собрания; 5) строгая последовательность движения законопроектов и направление законопроекта Президенту РФ той палатой парламента, где законодательная процедура завершена; 6) широкая дискреция главы государства, предполагающая его право не только на отклонение закона, но и его возвращение в парламент по мотиву нарушения процедуры, что означает наличие скрытой прерогативы контроля законодательного процесса; 7) притязания Правительства РФ на ограничение полномочий субъектов права законодательной инициативы, пресекаемые Конституционным Судом РФ.

---

[203] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5371.

В таком состоянии механизм разграничения законодательных полномочий палат Федерального Собрания пребывает по настоящее время, причем после 2006 г. участники законодательного процесса сравнительно редко обращаются в Конституционный Суд РФ с целью разрешения возникающих споров между ними. Полагаем, что в будущем (в краткосрочной и долгосрочной перспективах) являются целесообразными следующие направления совершенствования федеральной законодательной процедуры, направленные на оптимизацию разграничения полномочий палат Федерального Собрания.

Разграничение полномочий участников законодательного процесса нуждается в дальнейшем совершенствовании. Контроль соблюдения законодательной процедуры в палатах Федерального Собрания не может считаться некоей имманентной прерогативой главы государства. Предпочтительны, на наш взгляд, внутренний парламентский самоконтроль либо внешний прокурорский надзор. Факты процессуальных правонарушений в парламентской деятельности должны проверяться преимущественно в судебном порядке по инициативе прокурора либо оппозиционных парламентских партий, обладающих в парламенте меньшинством[204]. Право главы государства на возвращение законопроектов без рассмотрения, если вообще должно допускаться конституционным строем, то, во всяком случае, нуждается в более подробном правовом регулировании. Прецедентная практика конституционного правосудия, на наш взгляд, здесь является недостаточной, необходимо более подробное законодательное регулирование. В долгосрочной перспективе требуется также усиление законопроектной роли Правительства РФ как основного субъекта права законодательной инициативы при одновременном «выравнивании» полномочий Совета Федерации и Государственной Думы в законодательном процессе.

[204] В связи с этим В.А.Лебедев верно подчеркивает, что «многопартийность необходима, прежде всего, для государства. При многопартийности формируется механизм конкуренции, соперничества между партиями, а через них и между классами, социальными слоями» - см.: *Лебедев В.А.* Конституционно-правовые проблемы взаимодействия политических партий и государственной власти в современной России // Гражданин. Власть. Выборы. Пятигорск: ПГУ, 2016. С. 219.

В связи со сказанным выше представляется целесообразным усиление функциональной роли Совета Федерации при первичном принятии законопроектов. На сегодняшний день фактические полномочия Совета Федерации в законодательном процессе заметно уступают реальной компетенции Государственной Думы. Совет Федерации практически отстранен непосредственно от самого процесса принятия закона и наделяется лишь компетенцией по одобрению/неодобрению уже принятого закона (которая к тому же ограничена возможностью преодоления его решения квалифицированным большинством Государственной Думы).

Между тем, если вне законодательного процесса полномочия палат (кадровые, по осуществлению парламентского контроля и др.) могут настолько различаться, что они «де факто» выступают в роли самостоятельных органов, то в его рамках Совет Федерации и Государственная Дума проявляют себя как палаты единого органа, что предполагает высокую степень согласования и принцип равного участия в законодательном процессе.

В зарубежных странах проблема участия верхней палаты парламента в процессе первичного принятия закона решается различным образом:

- посредством возможности внесения законопроекта в зависимости от его характера как в одну, так и в другую палату (Индия, Бельгия);
- предоставлением верхней палате права созыва комитета или комиссии для совместного обсуждения законопроекта палатами (Германия);
- возможностью внесения поправок в законопроект, принятый нижней палатой (Испания) и т.п.

Полагаем, что указанные способы обеспечения принципа равного участия палат в законодательном процессе так же могли бы быть востребованы с учетом некоторых оговорок. Во-первых, с учетом функции территориального представительства субъектов Российской Федерации верхней палатой они могли бы использоваться в отношении не всех законопроектов, а только тех, которые направлены на регулирование предметов совместного ведения. Во-вторых, на наш

взгляд, усиление роли Совета Федерации, в том числе, в законодательном процессе должно сочетаться с одновременным изменением способа его формирования в части усиления народного представительства.

1.4. Разграничение компетенции между палатами парламента вне законодательного процесса

Опыт России и зарубежных стран показывает, что между палатами бикамерального парламента должна быть разграничена компетенция. Это затрагивает не столько область законодательной деятельности народного представительства (данная проблематика была рассмотрена в предыдущем параграфе), сколько парламентскую деятельность *вне* законодательного процесса. По мнению А.В. Шмыгановского, цель принципа политической конкуренции заключается «в установлении правовой системы, при которой каждый правомочный субъект будет иметь возможность конкурировать со своими оппонентами за властные полномочия»[205]. Полагаем, что основная цель разграничения компетенции между палатами парламента вне законодательного процесса заключается именно в этом. Тем самым конституционный законодатель создает дополнительные гарантии реализации принципа разделения властей.

Анализируя опыт американского конституционализма по замыслу его «отцов-основателей», Т. Ремингтон подчеркивает необходимость «ограничения возможностей любой инстанции или ветви власти выходить за рамки своих полномочий», не допуская превышения власти, что должно «подталкивать различные составляющие государства к компромиссу и сотрудничеству друг с другом»[206]. А.Х.Султанов, опираясь на исторический опыт организации двухпалатных парламентов в зарубежных странах, выдвинул тезис о необходимости «бикамерального соревнования»[207], подразумевая под этим, главным образом, законодательный процесс. Полагаем, что это справедливо и в отношении разграничения подзаконной компетенции палат парламентов.

---

[205] См.: *Шмыгановский А.В.* Конституционно-правовые основы политической конкуренции. Автореф. дисс… канд. юрид. наук. М., 2016. С. 7.
[206] См.: *Ремингтон Т.* Бикамерализм и Совет Федерации России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 70.
[207] См.: *Султанов А.Х.* Национальные особенности парламентаризма в Англии (историко-правовой аспект) // Правовое государство: проблемы понимания и реализации. Т. 1. Уфа: БГУ, 2015. С. 111.

В.В.Лисов выделяет такие принципы деятельности государственного аппарата, как публичность, социальная направленность, властный характер, всеобщность и непрерывность[208]. Разграничение компетенции между палатами парламента должно отвечать всем указанным критериям, чтобы гарантировалась конституционность механизма разграничения. Однако не менее важные цели анализируемого процесса заключаются, на наш взгляд, в достижении *сбалансированности*, а в условиях федеративной формы политико-территориального устройства государства – также учета потребностей и интересов субъектов *федеративного* государства.

Говоря о целесообразности второй палаты, О.Н.Булаков солидарен с известным французским государствоведом Марселем Прело в том, что «только в федеративных государствах бикамеральное устройство имеет естественную природу»[209]. В связи с этим подзаконная компетенция Совета Федерации, прежде всего, должна отражать федеративную форму российского государства. Однако В.М.Сайфуддинова верно подмечает, что полномочия Совета Федерации в своем большинстве не связаны с реализацией потребностей и интересов субъектов РФ. Исключение составляет лишь право утверждения изменения границ между субъектами РФ. В этом, по мнению автора, проявляется «дуалистичность» статуса палаты как общенационального государственного органа и органа представительства субъектов РФ[210].

Н.А. Антюшин, на наш взгляд, недостаточно точно квалифицирует внезаконодательную компетенцию Совета Федерации (назначение судей, Председателя Счетной Палаты РФ и т.п.) как его «контрольные полномочия». Подобная терминология не вполне верна с конституционно-правовой точки зрения, так как термин «парламентский контроль» имеет более узкое смысловое значение, подразумевая интерпелляцию, импичмент, вотум недоверия, резолюции

---

[208] См.: *Лисов В.В.* Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную службу Российской Федерации и ее прохождением. Автореф. дисс… канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 9.
[209] Цит. по: *Булаков О.Н.* Бикамерализм как структурная организация современного парламента // PolitBook. 2013. № 3. С. 100.
[210] См.: *Сайфутдинова В.М.* Совет Федерации Федерального Собрания: специфика и перспективы // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 8. С. 35-36.

порицания и парламентские расследования. Однако следует признать, что контрольные полномочия парламента сами по себе имеют внезаконодательную природу, т.к. они не связаны с полномочиями палат парламента в законодательном процессе. Автор анализируемого исследования разграничивает законодательные полномочия Совета Федерации как «контролера», а Государственной Думы – как «разработчика» законодательства[211]. Е.А.Макарова справедливо связывает компетенцию верхней палаты парламента профессионализмом парламентариев, но обусловливает этот вывод, главным образом, законодательными прерогативами (в Великобритании Палата лордов последовательно ограничивалась в праве veto: сначала оно перестало быть абсолютным, затем лимитировалось соответствующими сферами законодательной деятельности)[212].

К слову, зарубежные исследователи, в числе которых У. Бейджхот Палату лордов рассматривали как палату пересмотра и приостановления полномочий[213]. В последующем это идея получила развитие в рамках теории «вето-игроков» у Дж. Цебелиса и Дж. Мани. По мнению авторов одной из основных функций двухпалатного парламента является обеспечение системы сдержек и противовесов. Вторая палата позволяет ограничивать доминирование большинства и снижает риск принятия непродуманных решений[214]. При этом как пишут авторы двухпалатные системы различаются по двум ключевым параметрам: симметрия полномочий и конгруэнтность[215] состава палат.

По мнению А. Лайфхарта верхние палаты часто создаются для представления различных интересов, что особенно актуально для федеративных

---

[211] См.: *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. 128-129.

[212] См.: *Макарова Е.А.* Бикамерализм в странах Британского Содружества Наций: ретроспективный анализ // BENEFICIUM. 2019. № 2. С. 85.

[213] См.: *Bagehot, Walter.* The English Constitution / by Walter Bagehot. — 4 edition. — Kegan Paul, Trench & Co., 1885. — 292 с

[214] См.: *George Tsebelis e Jeannette Money*. Bicameralism, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. XIV-250, £. 14.15 (pb.)

[215] Под конгруэнтностью авторы понимают состояние согласованности и взаимной приемлемости институциональных установлений и доминирующих образцов политической культуры

государств[216]. Аналогичную идею высказывал и Дж. Сартори[217]. Автор утверждает, что институциональные решения создают стимулы, влияющие на поведение политических акторов. Он показывает, что устойчивость демократии зависит не только от культурных факторов, но и от тщательно сконструированных конституционных механизмов. Дж. Сартори выступает за прагматичный, «инженерный» подход к конституционному проектированию, основанный на сравнительном анализе.

Н. Болдуин, Д. Шелл в целом отмечали, что бикамерализм способствует повышению качества законодательства за счёт дополнительного этапа рассмотрения законопроектов[218].

В целом проблемы бикамерализма выступают объектом исследования в рамках сравнительного конституционного права различных зарубежных, рассматривающих бикамерализм преимущественно как инструмент сдержек и противовесов[219].

А.С. Автономов на основе тщательного исторического анализа приходит к весьма важному выводу о том, что «верхнюю палату в средневековых сословно-представительных учреждениях не надо было создавать». Она, по мнению цитируемого автора, «существовала в силу естественного порядка вещей», причем основной ее функцией было оказание помощи монарху в управлении государством»[220]. Именно *участие в управлении государством*, но не только контроль исполнительной власти и вообще парламентский контроль, составляет главную прерогативу палат парламента вне его законодательных полномочий.

---

[216] См.: *Lijphart, Arend.* Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries / Arend Lijphart. — Yale University Press, 1999, p. 200.

[217] См.: *Giovanni Sartori:* Comparative Constitutional Engineering — NYU Press, 1994, p. 183.

[218] См.: *Baldwin N. D. J., Shell D.* (eds.) Second Chambers. — London: Frank Cass, 2001. — 200 p.

[219] Об этом: *Aroney, Nicholas.* Four Reasons for an Upper House: Representative Democracy, Public Deliberation, Legislative Outputs and Executive Accountability // Adelaide Law Review. — 2008. — Vol. 29, No. 2. — P. 205–246; *Coakley J.* The Strange Revival of Bicameralism. Journal of Legislative Studies. 2014. Vol. 20. Issue 4. Pp. 542–572. https://doi.org/10.1080/13572334.2014.926168

[220] См.: *Автономов А.С.* Истоки и смысл двухпалатных парламентов // Вестник Мариупольского государственного университета. 2013. № 5. С. 37.

В литературе можно встретить точку зрения, что верхняя палата парламента призвана выполнять функции «бастиона против популистско-авторитарных тенденций демократически избранного правительства»[221]. С подобным мнением сложно согласиться с точки зрения стилистики выражения мысли автора. Демократические выборы, конечно, создают ряд условий для развития популистских взглядов и предпочтений, но их нельзя квалифицировать как «авторитарные». С другой стороны, нужно согласиться с М.И. Таловой в том, что двухпалатная организация парламента призвана создавать дополнительные гарантии реализации системы «сдержек и противовесов» во взаимоотношениях верхних палат парламентов и правительств. Взаимодействие нижних палат и правительств в современных государствах регламентировано конституционным правом, апробировано в политической практике и широко применяется в действительности. Что же касается взаимодействия верхних палат парламентов и правительств – это сравнительно новое направление развития конституционного принципа разделения властей. Во всяком случае, в современной России еще не созданы прочные гарантии институционального взаимодействия Совета Федерации и Правительства РФ, которые сдерживали и уравновешивали бы компетенцию этих субъектов конституционных правоотношений в целях реализации требований ст. 10 Конституции РФ.

А.В. Безруков интерпретирует конституционный принцип разделения властей шире, полагая, что его следует распространить и на «порядок формирования Совета Федерации», что исключало бы вмешательство законодательного органа региона в процесс назначения представителя от исполнительной власти и наоборот[222]. Не отрицая методологическую верность приведенного подхода, полагаем, что значительно большие гарантии реализации конституционного принципа разделения властей могло бы создать эффективное с конституционно-правовой точки зрения разграничение компетенции между

[221] См.: *Талова М.И.* Проблемы формирования верхней палаты парламента – Палаты лордов в Великобритании в конце XX – начале XXI веков // Filo Ariadne. 2019. № 1. С. 103-111.
[222] См.: *Безруков А.В.* Проблемы формирования палат российского парламента // Российский юридический журнал. 2006. № 4. С. 60.

палатами Федерального Собрания. Даже если представители субъектов РФ в Совете Федерации приобрели сенаторские мандаты вследствие «перекрестного волеизъявления» законодательной и исполнительной властей субъектов РФ, это не препятствует тому, чтобы в последующем Совет Федерации и Государственная Дума взаимно сдерживали и уравновешивали друг друга, не допуская излишней концентрации властных полномочий в области компетенции соответствующего субъекта конституционного права.

И.П. Паргачева оценивает положительно распространенный в мировой практике опыт, согласно которому верхние палаты парламентов не участвуют в формировании правительства (это компетенция нижних палат), а правительства, в свою очередь, не имеют юридической возможности влиять на роспуск верхней палаты[223]. Автор признает, что имеются исключения (например, в Швейцарии верхняя палата участвует в формировании высшего органа исполнительной власти страны), но данный опыт совершенно необязательно использовать в современной России, тем более потому, что отсутствует «обратное полномочие» Правительства РФ в системе «сдержек и противовесов» (Совет Федерации согласно действующей Конституции РФ вообще не может быть распущен, никогда и ни по каким основаниям, в том числе – Правительством РФ).

Вместе с тем следует отметить, что зарубежные исследователи отмечают повышение роли верхних палат в определении основных направлений государственной политики, в системе государственной власти, связывают с централизацией партийных процедур отбора кандидатов на законодательные должности и т.д[224].

Вызывает интерес предложенная Д.С. Покровским классификация «внезаконодательных» полномочий палат парламентов при бикамеральной структуре народного представительства, основанная на критерии «степени

---

[223] См.: *Паргачева И.П.* К вопросу об особенностях взаимодействия верхней палаты парламента с правительством: мировая практика // Вестник Московского государственного лингвистического университета. 2010. № 581. С. 154.

[224] Об этом: Aroney N. Four Reasons for an Upper House: Representative Democracy, Public Deliberation, Legislative Outputs and Executive Accountability. Adelaide Law Review. 2008. Vol. 29. Pp. 205–224; Coakley J. The Strange Revival of Bicameralism. Journal of Legislative Studies. 2014. Vol. 20. Issue 4. Pp. 542–572. https://doi.org/10.1080/13572334.2014.926168

эгалитарности». Автор считает, что двухпалатность может быть эгалитарной, ограниченно эгалитарной и совсем не эгалитарной; вслед за этим, якобы, дифференцируются внезаконодательные полномочия палат парламента[225]. А.И. Абрамова верно подчеркивает наличие фактора «усиления регулирующего значения закона»[226], (что, конечно, подчеркивает первостепенную значимость законодательной функции палат парламента). Наличие «предметной компетенции» палат парламента А.В. Безруков связывает с конституционным решением о наличии «верхней» и «нижней» палат, что отрицает, по мнению автора, принцип их равноправия[227].

Критический анализ приведенных точек зрения позволяет предложить авторский теоретико-методологический подход к исследованию механизма разграничения подзаконной компетенции палат парламента федеративного государства. Он заключается в выявлении конституционных *критериев* разграничения компетенции между палатами. *Первый* критерий, по нашему мнению, состоит в разграничении *кадровых полномочий* (назначение на должности и освобождение от должностей). Опыт России и зарубежных стран доказывает, что в этой сфере разграничение компетенции палат выглядит наиболее существенным. Конституционная реформа 2020 г.[228] также не обошла стороной этот процесс: Президентом РФ было предложено, с одной стороны, усиление влияния Государственной Думы на формирование состава Правительства РФ, с другой стороны, ограничение ряда кадровых полномочий Совета Федерации (в частности, до конституционной реформы 2020 г. правом назначения Генерального прокурора РФ обладал Совет Федерации, что приводило

---

[225] См.: *Покровский Д.С.* Внешнеполитические полномочия верхних палат парламентов зарубежных стран // Власть. 2009. № 5. С. 136-137.

[226] См.: *Абрамова А.И.* Взаимодействие палат российского парламента в современном законодательном процессе // Журнал российского права. 2008. № 7. С. 31.

[227] См.: *Безруков А.В.* Совет Федерации: от выборов к выборам? // Формула права. 2005. № 2. С. 55.

[228] См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

к спорам о компетенции между Президентом РФ и парламентом[229]; конституционная реформа 2020 г. закрепила данную прерогативу за главой государства, исключая решающее парламентское влияние на процессы назначения и освобождение от должности Генерального прокурора страны). Обновленное конституционное регулирование разграничения кадровых полномочий между Президентом РФ и палатами Федерального Собрания получило положительную оценку Конституционного Суда РФ с точки зрения соответствия первым двум главам Конституции страны[230].

Основное кадровое полномочие Государственной Думы состоит в праве участия в назначении состава Правительства РФ. До конституционной реформы 2020 г. оно ограничивалось правом троекратного согласования кандидатуры Председателя Правительства РФ, причем в довольно усеченном виде (Президент РФ, в свое время, прибегал к практике внесения одной и той же кандидатуры, что не вызвало возражений Конституционного Суда РФ)[231]. Это обстоятельство дает основания ряду авторов квалифицировать российскую форму правления как смешанную, т.е. не отвечающую строго критериям ни президентской, ни парламентарной республики. В президентской республике парламент не формирует исполнительную власть, парламентарная республика характеризуется, главным образом, парламентским способом формирования исполнительной власти. Согласование Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства РФ, даже если оно связано правом представления Президента РФ

---

[229] В связи с этим примечателен спор в Конституционном Суде РФ между Президентом РФ и Советом Федерации о принадлежности правомочия отстранения Генерального прокурора от должности в случае возбуждения против него уголовного дела – см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела» // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

[230] См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 17 марта.

[231] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

одной и той же кандидатуры три раза подряд, исключает единоличное решение главы государства о формировании состава Правительства РФ. Тем более эта тенденция меняется в условиях конституционной реформы 2020 г., согласно которой подавляющее большинство федеральных министров (за исключением министров, подведомственных Президенту РФ), должно формироваться на основе волеизъявления депутатов Государственной Думы.

Конституционное регулирование порядка назначения председателя Правительства в России в методологическом смысле имеет много общего с опытом конституционного регулирования Испании[232], чему не препятствует ни монархическая форма правления, ни унитарная форма политико-территориального устройства данной страны (подчеркнем, что фактически Испания представляет собой достаточно децентрализованное государство, во многом даже более децентрализованное, чем Россия, хотя формально Испания считается унитарным государством, а Россия – федеративным)[233]. В Испании после каждого обновления Конгресса депутатов королем предлагается кандидат на пост председателя Правительства. Это обусловлено двумя важными условиями: во-первых, король должен провести консультации с политическими партиями, во-вторых, кандидат на пост председателя Правительства предлагается «через председателя» Конгресса. В России Президент предлагает кандидатуры председателя Правительства РФ непосредственно Государственной Думе, не «через председателя» Думы.

Далее в Испании (ст. 99.1 Конституции) кандидат на пост председателя Правительства вносит на обсуждение Конгресса *политическую программу* и *просит* палату *о доверии*. В России Конституция не связывает кандидата на должность председателя Правительства подобными условиями, что способствует персонализации кадрового решения (Государственная Дума голосует скорее «за»

---

[232] Конституция Испании // legalns.com.

[233] См.: *Орехович А.В.* Основные этапы децентрализации и изменения конституционно-правового статуса «государства автономий» в процессе развития регионализма в Испании // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4. С. 34.

или «против» кандидата, чем за предлагаемую им политическую программу; вопрос о доверии Правительству в России не получил надлежащей конституционной институционализации на стадии согласования Думой назначения председателя Правительства РФ, это возможно только в отношении действующего состава высшего исполнительного органа)[234].

Кадровые полномочия палат Федерального Собрания не исчерпываются назначением или согласованием назначения членов Правительства РФ. Так, Совет Федерации назначает и освобождает от должности судей Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ. Палаты участвуют в назначении должностных лиц и аудиторов Счетной палаты РФ, председателя Центрального банка РФ, членов Центральной избирательной комиссии РФ и т.д. – в сущности, практически всех должностных лиц, которые не входят в «классическую триаду» разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. Если компетенция по назначению этих должностных лиц переходит в состав полномочий Президента РФ, минуя волю палат парламента (вследствие конституционной реформы 2020 г. это произошло, в частности, в механизме назначения и прекращения полномочий Генерального прокурора РФ) – наблюдается отклонение от требуемого ст. 10 Конституции РФ баланса властных полномочий высших государственных органов страны. Об этом свидетельствует не только опыт современной России, но и практика многих зарубежных стран.

В специальной литературе справедливо отмечается, что замена назначения Генерального Прокурора РФ Советом Федерации консультациями с верхней палатой по кандидатуре, предлагаемой Президентом РФ «не обеспечивает какого-либо значимого участия Совета Федерации в решении кадровых вопросов»[235],

---

[234] См.: Караев Р.Ш., Караев А.Ш., Полякова О.А. Специальная форма парламентского контроля: анализ вопроса о доверии Правительству РФ // Научные труды РАЮН. В 3-х т. Вып. 9. Т. 1. М.: Юрист, 2009. С. 979.

[235] Пресняков М.В. Кадровые полномочия Федерального Собрания Российской Федерации как элемент партисипаторного парламентского контроля // Административное право и процесс. 2023. N 3. С. 42 - 49.

поскольку "...нет сомнений в том, что эти "консультации" являются обычным информированием Совета Федерации о решениях главы государства".[236]

Например, в Германии (ст. 94 Конституции ФРГ)[237] члены Федерального конституционного суда избираются в равной пропорции Бундестагом и Бундесратом. В России правом назначения судей высших судов обладает исключительно Совет Федерации, Государственная Дума от этого процесса юридически отстранена.

Примечателен опыт Франции[238], в которой полномочия членов Конституционного совета длятся девять лет, не подлежат возобновлению, причем состав Конституционного совета обновляется на одну треть каждые три года: три члена назначаются Президентом, три – *председателем* Национального собрания и три – *председателем* Сената (ст. 56 Конституции Франции). В современной России ни председатель Совета Федерации, ни председатель Государственной Думы подобными полномочиями не обладают в силу их конституционного статуса как «спикеров», т.е. «первых среди равных». Если закон и наделяет одну из палат Федерального Собрания какой-либо компетенцией, она реализуется в заседании, посредством голосования сенаторов или депутатов надлежащим большинством голосов по правилам кворума с соблюдением регламентных процедур; делегироваться должностным лицам она не может. Тем не менее, конституционный законодатель Франции предпочел совершенно иной путь: наделение председателей палат одним из фундаментальных прав назначения состава органа конституционного контроля. Конечно, отождествлять статусы Конституционного совета Франции как «квазисудебного» органа предварительного конституционного контроля и Конституционного Суда РФ как полноценного высшего суда не следует. Однако нельзя не подчеркнуть, что предоставление председателю Совета Федерации права назначения судей Конституционного Суда РФ в российской политической традиции выглядело бы

[236] Кондрашев А.А. Доктринальное осмысление места главы государства в различных республиканских формах правления // Российский юридический журнал. 2020. N 4. С. 15.
[237] Конституция ФРГ // legalns.com.
[238] Конституция Франции // legalns.com

как нечто экстраординарное, в то время как во Франции подобная практика существует и не вызывает возражений политического истеблишмента.

Достаточно подробное регулирование «кадровых» полномочий палат парламента характерно для Конституции Казахстана[239] (ст. 55). В частности, Сенату подведомственно избрание и освобождение от должности Председателя Верховного Суда, председателей коллегий и судей Верховного Суда, что осуществляется по представлению Президента страны. Генеральный прокурор и руководитель службы безопасности государства назначается главой государства с согласия Сената. Эта же палата парламента решает вопрос о снятии иммунитета руководителей перечисленных правоохранительных органов. Другая палата парламента Казахстана (Мажилис) не участвует в назначении, согласовании и снятии иммунитета в отношении высших правоохранительных органов, однако она наряду с Сенатом делегирует своих представителей в состав квалификационной коллегии юстиции. Из этого можно сделать вывод, что кадровая составляющая правоохранительной сферы деятельности в Казахстане, в отличие от Совета Федерации в России, не замыкается на полномочия Сената, хотя роль верхней палаты парламентов данных стран в данной сфере значительно выше.

В Бельгии[240], для которой характерен монархический и федеративный конституционный строй, право назначения министров принадлежит королю. Полномочия палат парламента Бельгии вообще слабо разграничены, чаще всего Конституция апеллирует к парламенту или к его «палатам» во множественном числе, что равнозначно обращению к парламенту. Но и в Конституции Бельгии имеются исключения. Так, ст. 101 Конституции определяет ответственность министров перед Палатой представителей, что исключает ответственность высшего исполнительного органа перед другой палатой (Сенатом) или вообще перед парламентом.

---

[239] Конституция Казахстана // legalns.com
[240] Конституция Бельгии // legalns.com

В 2012 г. в Конституционном Суде РФ слушалось дело о проверке конституционности федерального закона о статусе сенаторов и федеральных депутатов в части проверки допустимости установления прерогатив палат Федерального Собрания на досрочное прекращение полномочий их членов. Полагаем, что это – весьма значимое явление российского конституционализма, которому, в свое время, не уделялось надлежащего внимания в научной и публицистической литературе. Прежде всего, важно подчеркнуть, что Конституция РФ не наделяет Совет Федерации правом досрочного прекращения полномочий членов Совета Федерации, равно как и Государственную Думу прерогативой лишения ее депутатов народного мандата. В течение сравнительно продолжительного времени после принятия Конституции РФ 1993 г. считалось очевидной в силу конституционного обычая недопустимость такого расширения компетенции палат вне законодательного процесса. Совет Федерации и Государственную Думу можно наделить любым разумным кадровым полномочием подзаконного характера, но не компетенцией, фактически заменяющей волеизъявление формирующих состав палат субъектов конституционных правоотношений. Наделение Совета Федерации правом досрочного прекращения полномочий федеральных сенаторов означало бы не просто подмену права законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов РФ на формирование и отзыв своих представителей. Это позволяло бы, пусть и косвенным образом, мажоритарному большинству других субъектов Федерации оказывать доминирующее влияние на кадровую политику каждого конкретного субъекта РФ. Аналогичный принцип может быть распространен и на процесс формирования Государственной Думы: если данная палата Федерального Собрания вправе досрочно прекратить полномочия отдельного депутата, то фактически это означает, что мажоритарное большинство парламентариев вправе контролировать деятельность отдельного депутата, который представляет соответствующий электорат и вправе рассчитывать на известную степень независимости в политической деятельности.

Конституционный Суд РФ не посчитал это нарушением Конституции РФ, если не принимать во внимание ряд незаслуживающих внимания деталей конституционно-правового регулирования. Мотивировалось это наличием конституционной дискреции законодателя, разнообразием практики зарубежных стран, квазисудебной процедурой рассмотрения соответствующих дел в Государственной Думе и возможностью последующего судебного контроля досрочного прекращения полномочий депутата в судах общей юрисдикции[241].

Второй критерий в механизме разграничения полномочий между палатами парламента, на наш взгляд, состоит в разрешении вопросов *национальной безопасности*, включая вопросы войны, мира, введения режимов чрезвычайного и военного положения, режима контртеррористической операции. Значимость данной функции прослеживается при анализе практики Конституционного Суда РФ, вытекающей из споров о компетенции, даже если дело рассматривалось Судом в процедуре проверке конституционности оспариваемого акта по порядку его принятия. Так, в 1995 г. в Конституционном Суде по инициативе группы парламентариев и самого Совета Федерации рассматривалось дело о конституционности решения главы государства об использовании вооруженной силы в Чеченской республике минуя волю парламента. Суд признал правомерность действий Президента РФ, т.к. наличие пробелов в законодательстве повышают значимость прямого действия Конституции[242].

---

[241] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой 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» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 78.

[242] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики)», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

В Чехии (ст. 43 Конституции)[243] использование вооруженных сил за пределами территории республики допускается только с согласия обеих палат. Конституция Франции[244] (ст. 35), несмотря на двухпалатную структуру парламента, устанавливает право объявления войны за всем парламентом без деления на полномочия Национального собрания и Сената. Аналогичным образом данный вопрос разрешается в Конституции Италии (ст. 78)[245]. Исключительный характер политического вопроса об объявлении войны подчеркивается в Конституции Австрии[246] (ст. 38) требованием совместного заседания палат парламента (они заседают совместно лишь в двух случаях: кроме объявления войны, также для приведения к присяге главы государства). С другой стороны, в Хорватии (ст. 80 Конституции Хорватии)[247] объявление войны и заключение мира относится к компетенции Палаты представителей. Кроме того, конституционный законодатель Хорватии относит к компетенции этой палаты «осуществление гражданского контроля над Вооруженными Силами и службами безопасности».

Конституция РФ относит к ведению Совета Федерации три полномочия в анализируемой сфере: «утверждение» президентских указов о введении военного и чрезвычайного положений, а также «решение вопроса о возможности использования» Вооруженных Сил за пределами территории России[248]. Режимы военного и чрезвычайного положения предусмотрены непосредственно Конституцией РФ. Также в Конституции РФ содержится требование о необходимости принятия соответствующих федеральных конституционных законов, однако сама Конституция РФ разграничила компетенцию Президента РФ и палат парламента таким образом, что, во-первых, Государственная Дума в процессе участия не принимает, во-вторых, Президент РФ издает указы о

[243] Конституция Чехии // legalns.com
[244] Конституция Франции // legalns.com
[245] Конституция Италии // legalns.com
[246] Конституция Австрии // legalns.com
[247] Конституция Хорватии // legalns.com
[248] См.: Постановление Совета Федерации от 30.09.2015 № 355-СФ «Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 40. Ст. 5469.

введении военного или чрезвычайного положения, в-третьих, Совет Федерации данные указы вправе утвердить либо отказать в их утверждении.

Примечательно, что Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» позволяет Президенту РФ не просто самостоятельно принять решение о введении данного режима, но также фактически ввести его после обнародования соответствующего указа для всеобщего сведения. Совет Федерации (ст. 7 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении») обязан собраться на заседание без специального вызова в кратчайшие сроки. Отказ Совета Федерации от утверждения указа Президента РФ о чрезвычайном положении отменяет этот режим лишь по истечении 72 часов с момента его обнародования[249]. Нормы ст. 4 Федерального конституционного закона «О военном положении» аналогичны, если не считать сокращенные сроки аннулирования действия указа Президента РФ (действие прекращается со следующего дня и не требует истечения 72 часов)[250]. При таком правовом регулировании глава государства обладает существенной дискрецией, которая фактически позволяет ему ввести краткосрочный режим без согласия данной палаты парламента. Неопределенность правового регулирования усиливается достаточно спорным методом «самостоятельного сбора» сенаторов без специальных организационных действий со стороны руководства и аппарата Совета Федерации, что на практике выглядит труднореализуемым.

В юридической литературе режимы военного и чрезвычайного положения нередко связываются с «третьим режимом», а именно – с режимом контртеррористической операции. Последний режим в соответствии с нормами ст. 11 Федерального закона «О противодействии терроризму»[251], однако, существенным образом отличается от «конституционных» режимов военного и чрезвычайного положения. Правовая природа режима контртеррористической

[249] См.: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (с послед. изм.) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

[250] См.: Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (с послед. изм.) «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

[251] Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (с послед. изм.) «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

операции, на наш взгляд, преимущественно административно-правовая. В процесс принятия решения о введении данного режима законодатель не вовлекает не только Совет Федерации, но также Президента РФ и Правительство РФ, оставляя право усмотрения за руководителями органов исполнительной власти специальной компетенции.

Некоторые вопросы разграничения подзаконной компетенции между палатами парламента с трудом поддаются научной классификации, в связи с чем их удобно именовать «иными». Это обусловлено *единичным характером* соответствующей *компетенции* (почему она и не подпадает под критерии соответствующей классификации). Так, в Конституционном Суде РФ в 1997 г. слушалось дело о допустимости толкования федеральных законов постановлением Государственной Думы. Суд признал это противоречащим Конституции страны[252].

Право Государственной Думы на амнистию осужденных также по своей природе является единичной прерогативой, которая не может быть отнесена к какой-либо группе полномочий палат Федерального Собрания. Это обусловлено уголовно-правовым характером компетенции Государственной Думы, в то время как по общему правилу палаты Федерального Собрания субъектами уголовного процесса не являются. Тем не менее, даже в этой сфере возникают отдельные споры конституционно-правового характера. В частности, Конституционный Суд РФ признал недопустимым поворот к худшему в подзаконном правовом акте Государственной Думы об амнистии[253]. При этом амнистия не препятствует суду рассмотреть уголовное дело по существу и лишь затем применить акт палаты

---

[252] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1997 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 года № 1090-I ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 года № 682-II ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5492.

[253] См.: 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.

парламента об амнистии – этот вывод Конституционного Суда РФ, касающийся разграничения полномочий парламента и судов общей юрисдикции, также имел конституционно-правовую природу несмотря на первичность проблематики уголовно-процессуального характера[254].

Примечательно, что в Италии (ст. 79 Конституции Италии)[255] амнистия и освобождение от уголовного наказания осуществляются в форме закона, что не допускает издания подзаконного акта одной палаты парламента минуя волеизъявление другой, а также участие главы государства в форме вето или промульгации законопроекта.

Вопросы об освобождении от уголовной ответственности (индивидуально в форме помилования и применительно к категориям лиц – посредством амнистии), по нашему мнению, являются слишком важными, чтобы находиться в компетенции какого-либо одного органа или должностного лица. Это и не вполне соответствует принципу верховенства уголовного закона, исключения из которого фактически допускаются в форме подзаконных актов (постановлений Государственной Думы). В связи с этим полагаем, что конституционный опыт Италии следовало бы использовать в России: амнистия должна осуществляться в форме закона, это не должно осуществляться посредством подзаконного акта. Однако следует иметь в виду, что в зарубежных странах (например, в Хорватии)[256] амнистия может относиться и к компетенции одной из палат парламента, что не считается нарушением фундаментальных принципов конституционализма. Опыт зарубежных стран в разграничении уголовно-правовой компетенции палат парламентов разнообразен и дифференцирован.

В Беларуси (ст. 98 Конституции Беларуси)[257] одна из палат парламента (Совет Республики) наделяется правом отмены решений местных Советов

---

[254] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 апреля 2003 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 8 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» в связи с жалобой гражданки Л.М.Запорожец» // СЗ РФ. 2003. № 18. Ст. 1748.

[255] Конституция Италии // legalns.com

[256] Конституция Хорватии // legalns.com

[257] Конституция Беларуси // legalns.com

депутатов по мотиву их противоречия законодательству. Это – также «единичная» компетенция палаты двухпалатного парламента в предлагаемой нами классификации. Подобным полномочием в Беларуси не обладает другая палата парламента (Палата представителей). В России данная компетенция не принадлежит ни Совету Федерации, ни Государственной Думе, ни Президенту РФ, ни кому-либо еще, включая судебные инстанции. Российская доктрина и практика исходят из презумпции, что акты органов народного представительства могут быть отменены лишь самими органами, их издавшими. Суд вправе признать акт органа народного представительства противоречащим законодательству, потому не подлежащим применению. При определенных обстоятельствах невыполнение судебного решения может привести к досрочному прекращению полномочий органа народного представительства. Однако право отмены актов «вышестоящим» органам власти не принадлежит по причине отсутствия «единой системы» представительной власти.

Вместе с тем, в России имеется практика отмены и приостановления действия правовых актов в единой системе исполнительной власти. Так, Президент РФ вправе отменить решение Правительства РФ и приостановить действие правового акта исполнительного органа субъекта РФ. Этому противопоставляется модель правового регулирования, согласно которой Федеральное Собрание в целом и его палаты не обладают полномочием нормоконтроля в отношении деятельности законодательных (представительных) органов субъектов РФ, тем более – представительных органов муниципальных образований. Если бы российское законодательство следовало белорусской конституционной модели, Совет Федерации должен был бы обладать правомочием отмены правовых актов законодательных (представительных) органов субъектов РФ, которые противоречат законодательству.

Данная проблема, на наш взгляд, выглядит весьма неоднозначной. Вообще, конституционное право зарубежных стран практически не использует метод возложения на палаты парламента квазисудебных функций, направленных на

обеспечение единства правового пространства страны. На первый взгляд может показаться, что российская модель принципиально отличается от белорусской, потому что в нашей практике это якобы исключено. Однако в российской практике это исключено *не полностью*. Следовательно, основной вопрос заключается лишь в *степени распространения* принципа допустимости отмены правовых актов «по вертикали» при признании либо, напротив, отрицании вертикальной иерархии представительной и исполнительной систем. Если поддерживать принцип разделения властей более последовательно, то в России следовало бы отказаться от практики наделения Президента РФ правом отмены актов Правительства РФ, Правительства РФ – правом отмены актов министерств и т.п. Подобное действие следует квалифицировать как санкционированное Конституцией или законом вмешательство в компетенцию, т.е. ограничение компетенции.

Идея конституционного принципа разделения властей в том и состоит, чтобы каждый орган самостоятельно осуществлял компетенцию и никто в эту компетенцию не вмешивался бы. Можно без преувеличения сказать, что в современной России признается принцип разделения властей в отношении законодательной, исполнительной и судебной *ветвей* власти, но он отрицается, когда речь идет о единой системе исполнительной власти (компетенция Президента РФ, Правительства РФ, а также федеральных министерств, агентств и служб разграничена не полностью, потому что вышестоящей инстанции дозволяется отменять решения нижестоящих органов). То же самое можно сказать, например, о полномочиях избирательных комиссий при организации публичных выборов (вышестоящие избирательные комиссии обладают фактически безграничными полномочиями по отмене правовых актов нижестоящих комиссий, что является более строгой иерархией даже по сравнению с «вертикалью» исполнительной власти). Повсюду, где устанавливается «единая система» власти по территориальному иерархическому принципу, появляется соответствующий нормоконтроль. Таким образом, в

Беларуси лишь более последовательно проведен этот принцип с распространением на систему народного представительства. В России отрицается единство системы представительных органов, но оно может быть возобновлено на основе советского опыта государственного строительства.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Анализ практики конституционного регулирования России и зарубежных стран показывает, что компетенция палат двухпалатного парламента не исчерпывается законодательной процедурой. Как правило, палаты наделяются дополнительными индивидуальными полномочиями, что может предусматриваться как в конституции государства, так и в законодательных актах, которые конкретизируют принципы и иные конституционные установления. В России традиционно наиболее «весомым» блоком данных полномочий является «кадровая компетенция» (правомочия в сфере кадровой политики), т.е. предоставленная конституционным законом возможность назначения на должности и освобождения от должностей. Данная сфера полномочий палат демонстрирует некоторую «внутреннюю подвижность», но сохраняется как общая тенденция, что существенным образом отличает конституционный строй России от многих зарубежных стран. «Подвижность» наблюдается одновременно в конституционном регулировании (например, утрата Советом Федерации права назначения на должность Генерального прокурора РФ) и в законодательных актах, принимаемых самими палатами без конституционных поправок с согласия Конституционного Суда РФ (санкционирование Президентом РФ, Советом Федерации и Государственной Думой посредством федерального закона права Думы на досрочное прекращение полномочий депутатов Думы без предварительного судебного контроля по широкому кругу оснований, что не установлено Конституцией РФ)[258].

[258] Федеральный закон о статусе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы возлагает аналогичное полномочие на Совет Федерации, однако данное конституционное законоположение в Конституционном Суде РФ не оспаривалось. Реализация указанных норм основывается на предположении, что правовая позиция Конституционного Суда РФ о допустимости досрочного прекращения полномочий депутатов Государственной Думы решением Государственной Думы дает основания по аналогии считать конституционными решения Совета Федерации о досрочном прекращении полномочий сенаторов Российской Федерации.

Вторым по степени распространенности (но не по значимости) «блоком» подзаконных полномочий палат двухпалатного парламента являются прерогативы, связанные с обеспечением национальной безопасности. В России это составляет компетенцию верхних палат парламента, что связано не столько с федеративной формой политико-территориального устройства страны. Вопросы национальной безопасности сопряжены с особой сферой публичной ответственности, требуют большей «сплоченности» институтов главы государства и парламента, не допускают политического популизма, политиканства и других негативных явлений плюралистической демократии. Важное конституционное значение здесь имеют институциональные гарантии сохранения государственной тайны. В связи с этим полагаем устойчивой и имеющей долгосрочную перспективу практику, во-первых, наделения именно Совета Федерации (не Государственной Думы) компетенцией в сфере обеспечения национальной безопасности, во-вторых, подведомственность так называемых «силовых» министров непосредственно Президенту РФ, минуя политический контроль со стороны депутатов Государственной Думы. Имеются основания считать, что эти конституционные явления тесно взаимосвязаны друг с другом, взаимно обусловливают соответствующие конституционные нормы, принципы и институты. Возможно, что в будущем Совету Федерации следовало бы предоставить право назначения федеральных министров, подведомственных Президенту РФ, по представлению главы государства. Это являлось бы логическим завершением конституционной реформы 2020 г. в части перераспределения полномочий Президента РФ по формированию состава Правительства РФ в пользу палат Федерального Собрания.

Кроме «кадровых полномочий» и вопросов «обеспечения национальной безопасности», в современной России сохраняют актуальность и требуют законодательного решения многие другие подзаконные полномочия палат Федерального Собрания, которые, исходя из *весьма распространенной* практики зарубежных стран, требуют либо трансформации в законодательную сферу

(исключение права Государственной Думы на амнистию и переход к юридическому требованию об объявлении амнистии в форме закона), либо исключения вообще из конституционной практики (упразднение права внесудебного нормоконтроля «вышестоящих» органов по отношению к «нижестоящим»)[259]. Наделение палат парламента какими-либо дополнительными полномочиями помимо участия в законодательной процедуре представляет собой не общее правило, но исключение из него, которое может быть обусловлено невозможностью или нецелесообразностью законодательной формы разрешения соответствующего вопроса. Это особенно актуально для двухпалатных парламентов, которые сочетают в себе разные формы конституционного представительства и требуют более взвешенного подхода к разграничению компетенции исходя из конституционного принципа разделения властей. Сказанное не распространяется и не может распространяться на систему парламентского контроля. Интерпелляция, резолюция порицания, вотум недоверия, импичмент и парламентские расследования изначально опираются на внезаконодательную форму парламентской деятельности, поскольку реализуются в других процедурах в самом парламенте и не допускают активного участия главы государства в форме вето или даже промульгации парламентского акта с его стороны.

Таким образом, можно предложить следующую авторскую классификацию сфер парламентской деятельности в условиях бикамерализма, требующих конституционного и законодательного решения по разграничению полномочий между палатами парламента: 1) законотворчество; 2) назначение на должности и освобождение от должностей (полномочия в сфере кадровой политики); 3) санкционирование решений исполнительной власти в сфере национальной безопасности (включая вопросы войны, мира, военного и чрезвычайного

[259] Напомним, что в системе народного представительства данное явление характерно для конституционного строя Беларуси, но в современной России сохраняется практика наделения вышестоящих органов правом отмены правовых актов нижестоящих органов в системе исполнительной власти и, особенно, применительно к деятельности избирательных комиссий.

положения); 4) осуществление парламентского контроля[260]. Предложенная нами классификация имеет универсальный характер для современной России, ее будущих конституционных преобразований и конституционного права зарубежных стран в том смысле, что это – *приближенный к полному* инструментарий, который охватывает практически все *традиционные* сферы парламентской деятельности и позволяет выявить особенности механизма разграничения компетенции между палатами парламента в той или иной стране мира на соответствующем этапе ее исторического развития.

В современной России вторая позиция «назначение на должности и освобождение от должностей» и третья позиция «санкционирование решений исполнительной власти в сфере национальной безопасности» представлены весьма широким образом. Вторая позиция «назначение на должности и освобождение от должностей» – даже более широко, чем во многих зарубежных странах. Первая позиция «законотворчество», напротив, сужена полномочиями, которые прямо закреплены за Советом Федерации и Государственной Думой (например, по объявлению амнистии). Что касается четвертой позиции «осуществление парламентского контроля», в нашей стране эта область государственной деятельности пока выражена недостаточно четко. Полагаем, что вопрос ее развития и конституционной институционализации является довольно перспективным, требующим особого внимания в науке, законодательстве и судебной конституционной правоприменительной практике. Только при условии реализации в конституционной практике контрольной компетенции палат парламента можно будет говорить о формировании полноценного парламентаризма в современной, постсоветской России.

Помимо, предложенной выше классификации полномочий палат Федерального собрания, которую можно было бы назвать «предметной», поскольку выделение указанных полномочий осуществляется исходя из предметного или объектного критерия деятельности палат, на наш взгляд, можно

[260] Федеральный закон от 07.05.2013 N 77-ФЗ "О парламентском контроле" // СЗ РФ 2013. N 19. Ст. 2304.

говорить о «функциональной» классификации, которая обусловлена характером реализации данных полномочий.

В отличии от предметной функциональная классификация полномочий палат российского парламента основана на том каким образом происходит реализация соответствующих компетенций и как принимаются итоговые решения по тому или иному вопросу. С позиции такой классификации все полномочия Совета Федерации и Государственной Думы, во-первых, можно в зависимости от субъектного состава принятия соответствующих решений подразделить на распределенные и совместные.

Первые реализуются каждой из палат самостоятельно без участия второй палаты, например, объявление амнистии Государственной Думой или дача согласия на использование Вооруженных Сил Российской Федерации за ее пределами Советом Федерации. Нужно заметить, что "внезаконодательные" полномочия палат российского парламента, как правило, носят именно распределенный характер: выше мы уже говорили, что Федеральное Собрание функционально выступает в качестве единого органа государственной власти преимущественно в рамках законодательного процесса. В качестве примера совместного полномочия, которое реализуется обеими палатами можно назвать отрешение от должности Президента Российской Федерации. При этом решения, принимаемые каждой из палат функционально разграничены: Государственная Дума выступает с инициативой подобного решения, а само отрешение от должности осуществляется Советом Федерации. Однако, в целом эта компетенция реализуется Федеральным Собранием как единым органом государственной власти.

На наш взгляд, представляется перспективным использование подобной модели реализации компетенции российского парламента и при решении иных вопросов, например, об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за ее пределами. По непонятной причине Государственная Дума в России отстранена от решения этого вопроса, между тем, он непосредственно затрагивает

суверенитет Российской Федерации, носителем которого является ее многонациональный народ. В этой связи при решении этого вопроса было бы естественным предусмотреть участие палаты, которая наиболее полно отвечает принципам народного представительства. Собственно, как было показано в работе зарубежное конституционное право, как правило, относит его решение к совместным полномочиям палат парламента.

Кроме того, по степени самостоятельности парламента и его палат в решении того или иного вопроса полномочия можно подразделить на прерогативные – те, которые осуществляются непосредственно парламентом и общегосударственные или комплексные, при реализации которых вовлекаются и другие органы государственной власти. Если вернуться к предметной классификации, рассмотренной нами ранее, то можно сделать вывод, что большинство полномочий "внезаконодательного" блока относятся к общегосударственным, т.е. тем, которые реализуются во взаимодействии с другими органами государственной власти и, прежде всего, Президентом Российской Федерации.

Это продиктовано объективными причинами: например, при решении кадровых вопросов - принципом разделения властей. Так, вполне логично, что формирование кадрового состава судебной власти (в лице судей высших судебных инстанций) распределено между Президентом Российской Федерации, который предлагает соответствующие кандидатуры и парламентом, который их утверждает (в данном случае только не вполне понятно почему это отнесено к ведению Совета Федерации).

Комплексный характер решения вопросов, относящихся к обеспечению национальной безопасности обусловлен тем, что речь здесь идет об охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, а это отнесено Конституцией Российской Федерации к полномочиям главы государства.

А вот блок компетенций, которые касаются осуществления парламентского контроля, на наш взгляд, должны быть отнесены к прерогативным полномочиям Федерального Собрания и его палат, поскольку инициатива его осуществление, как правило, должна исходить именно от парламента.

Кроме того, определенную значимость на наш взгляд имеет подразделение полномочий палат парламента в зависимости от источника инициативы на а) инициативные и б) санкционирующие. В первом случае Совет Федерации или Государственная Дума самостоятельно инициирует ту или иную процедуру (парламентский запрос, выдвижение обвинения Президента РФ, вотум недоверия Правительству РФ и т.п.). Во втором - палаты парламента утверждают или санкционируют то или иное решение, которое было принято по инициативе другого государственного органа.

Если взглянуть на содержание статей 102 и 103 Конституции Российской Федерации, то можно сделать вывод, что большинство полномочий как верхней, так и нижней палаты российского парламента относятся к санкционирующим. Как правило, актами палат парламента утверждаются политические решения, принимаемые Президентом Российской Федерации, который по большинству общегосударственных (комплексных) полномочий выступает в статусе источника инициативы.

В целом, с позиции принципа разделения властей подобное положение дел является логичным, поскольку глава государства, выступая персонифицированным органом государственной власти выступает в роли динамической составляющей принятия властных решений и обеспечивает их мобильность. Однако некоторые авторы полагают, что более перспективным является, своего рода, «принцип распределенной инициативы» принятия кадровых решений, который характеризуется многоуровневым взаимодействием Президента РФ и палат парламента и наличием обратных связей. В качестве примера такого взаимодействия М.В. Пресняков приводит порядок назначения Председателя Счетной Палаты РФ, при котором сначала Совет Федерации

представляет Президенту РФ несколько кандидатур для назначения на эту должность, из которых глава государства выбирает одну, которая и утверждается затем верхней палатой парламента[261]. Можно согласиться с тем, что данный порядок целесообразно было бы распространить и на иные кадровые полномочия Президента и парламента.

[261] Пресняков М.В. Кадровые полномочия Федерального Собрания Российской Федерации как элемент партисипаторного парламентского контроля // Административное право и процесс. 2023. N 3. С. 42 - 49.

Глава II. Правовое регулирование формирования палат Федерального Собрания: общее и особенное

2.1. Генезис порядка формирования состава Совета Федерации и его современное состояние

Порядок формирования Совета Федерации тесно взаимосвязан, во-первых, с местом данной палаты в механизме государства, ее статусом, функциями и предназначением, во-вторых – с историей функционирования этого института властеотношений. Последний аспект предопределяется содержанием ряда предшествующих нормативных правовых актов, в числе которых: Закон СССР «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР»[262] (им предусматривалось учреждение Совета Федерации СССР), постановление Президиума Верховного Совета РСФСР об утверждении Положения «О Совете Федерации РСФСР»[263]. В некоторой степени предшественниками современного Совета Федерации можно считать также Совет глав республик и Совет глав администраций, учрежденные указами Президента РФ в 1992[264] и 1993[265] гг. В связи с этим трудно согласиться с мнением Ф.Тасалова о том, что Совет Федерации в XXI веке представляет собой некую «палату-невидимку», существование и предназначение которой вызывает состояние «непонимания» для широких народных масс[266]. Наличие данной палаты предопределяется рядом существенных политико-правовых решений постсоветского периода, направленных на обеспечение представительства субъектов Федерации в федеральном центре. Это стремление, в некоторой степени, подпитывалось общемировой тенденцией организации двухпалатного

---

[262] См.: Закон СССР от 14 марта 1990 г. «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» // ВВС СССР. 1990. № 12. Ст. 189. Утратил силу.

[263] См.: Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР об утверждении Положения «О Совете Федерации РСФСР» // ВВС РСФСР. 1991. № 6. Ст. 97. Утратило силу.

[264] См.: Распоряжение Президента РФ от 23 октября 1992 г. // ВВС РФ. 1992. № 44. Ст. 2522. Утратило силу.

[265] См.: Указ Президента РФ от 22 февраля 1993 г. «О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 9. Ст. 735. Утратил силу.

[266] См.: *Тасалов Ф.* «Палата-невидимка» в XXI веке: возможно ли реформирование Совета Федерации? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1. С. 33.

парламентаризма даже во многих унитарных государствах, не говоря уже о федеративных странах, в которых двухпалатный парламент считается практически «стандартом» конституционного строя.

Порядок формирования Совета Федерации в научной литературе подвергается перманентной критике. В связи с этим С.А. Авакьян квалифицировал наличие «четверти века проблем с формированием Совета Федерации»[267]. Критикуются пробелы в конституционном регулировании, которые позволяют законодателю многократно менять порядок формирования данной палаты Федерального Собрания; критической оценке подвергается и каждое новое законодательное решение об изменении порядка формирования данной палаты парламента. Е.П. Тарасова объясняет это тем, что «исследователи пытаются найти не просто модель формирования палаты высшего законодательного органа страны, а оптимальную модель», которая соответствовала бы, с одной стороны, «современной концепции народного представительства», с другой – «особенностям российского федеративного устройства»[268]. Однако более реалистична, на наш взгляд, точка зрения В.Т. Кабышева и Т.В. Заметиной о том, что «вопрос о Совете Федерации – это неразрывная составная часть более широкого спектра проблем: федерализма, парламентаризма, конституционно-политического режима, конституционной политики построения системы власти»[269].

И.А. Дюльденко на основе анализа мировой практики бикамерализма выделяет такие способы формирования верхних палат парламента, как «прямые, непрямые, смешанные выборы, назначение, кооптация»[270]. В современной России можно выделить три крупных этапа модернизации порядка формирования Совета Федерации, которые отчасти реализуют этот зарубежный опыт: 1) выборы в

---

[267] См.: *Авакьян С.А.* Совет Федерации: четверть века проблем формирования палаты // Вестник Московского университета. Серия «Право». 2020. № 1. С. 3-20.

[268] См.: *Тарасова Е.П.* Новый этап в совершенствовании порядка формирования Совета Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 8. С. 85-86.

[269] См.: *Кабышев В.Т., Заметина Т.В.* Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 34.

[270] См.: *Дюльденко И.А.* Специфика порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Современное право. 2011. № 3. С. 39.

течение переходного периода конституционной реформы после 1993 г.; 2) должностной принцип формирования палаты (руководители законодательных и исполнительных органов субъектов РФ как члены Совета Федерации); 3) современный этап (некоторые авторы предпочитают его внутреннюю градацию, но в основных чертах, на наш взгляд, он сохраняет ключевую идею назначения представителей от соответствующих органов субъектов РФ, поэтому в теоретико-методологическом смысле анализируемый этап является единым).

Идея выборности Совета Федерации, вне сомнения, является конституционно привлекательной. А.А. Казакова считает, что законодателю следует «вернуться» к выборной форме образования состава Совета Федерации[271]. С.В. Бошно восклицает: «Может пора выйти за пределы магической конституционной формулы: по два представителя от органов власти субъектов Федерации»? Тем более в условиях, когда первоначальная идея представительства региональных органов «дезавуирована» институтом представительства Российской Федерации. В связи с этим С.В. Бошно испытывает чувство «оптимизма для восстановления ретро-моделей» конституционного регулирования общественных отношений[272]. Поддерживая идею выборности членов Совета Федерации, Т.П. Медведева высказывает ряд критических соображений в отношении института выборности федеральных сенаторов. В числе таковых отмечаются, во-первых, дополнительные расходы из средств публичного бюджета (назначение сенаторов органами власти субъектов РФ «дешевле» обходится налогоплательщикам), во-вторых, выборный сенатор получает мандат независимости по отношению к региональным органам власти, между ними возможно «открытое политическое соперничество и противостояние»[273].

---

[271] См.: *Казакова А.А.* Правовые проблемы формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Lex russica. 2006. Т. 65. № 2. С. 287.
[272] См.: *Бошно С.В.* Порядок формирования Совета Федерации: предлагаемые подходы к наделению полномочиями // Право и современные государства. 2016. № 6. С. 24
[273] См.: *Медведева Т.П.* Перспективы реформы порядка формирования Совета Федерации // Право и государство: теория и практика. 2015. № 10. С. 52.

Соглашаясь в целом с точкой зрения С.В. Бошно, приведем основные аргументы в обоснование идеи «восстановления ретро-моделей» в конституционном регулировании данных общественных отношений. Мировая практика показывает, что верхняя палата парламента (в отличие от нижней) *не обязательно* должна быть выборной. Это неизбежно порождает соблазн отказаться от выборной формы образования состава верхней палаты. Если бы законодатель отказался от выборного способа формирования *обеих палат* Федерального Собрания – это означало бы очевидный отказ от парламентаризма, конституционализма, разделения властей и других цивилизованных принципов государственного строительства. Подобные политические решения федеральный центр себе не позволяет.

Как мы уже говорили выше, предметная сфера полномочий Совета Федерации (вопросы национальной безопасности[274] и реализация кадровой политики[275]), по нашему мнению, требует расширения роли народного представительства в формировании верхней палаты.

Выборный способ формирования Совета Федерации, вне сомнения, сразу и однозначно изменил бы его статус и прекратил затянувшуюся общественную дискуссию об оптимальном порядке образования персонального состава данной палаты[276]. Есть, конечно, контраргументы (затраты бюджета, независимость от других ветвей власти и органов субъектов РФ, дублирование представительства в Государственной Думе и др.), но они сравнительно легко разрешаются при наличии систематизированного воздействия конституционного законодателя на регулируемые правом общественные отношения.

Неустойчивость статуса Совета Федерации, обладающего существенными полномочиями в сфере национальной безопасности, чревата рисками

---

[274] См.: *Балашова И.Е.* Совет безопасности – структурный элемент механизма обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Современные проблемы юридической науки. Челябинск: Цицеро, 2011. С. 10-12.

[275] См.: *Розенбаум Ю.А.* Кадровая политика: понятие, содержание, принципы // Конституция СССР и правовые проблемы совершенствования руководства народным хозяйством. М.: ИГиП РАН, 1979. С. 45.

[276] См.: *Неверов А.Я.* Выборность высших органов государственной власти как институт представительной демократии (надо ли избирать Совет Федерации) // Научные труды РАЮН. Вып. 13. В 2-х т. Т. 1. М.: Юрист, 2013. С. 617.

общественных потрясений. В связи с этим более эффективным решением было бы увеличение расходов федерального бюджета на организацию выборной кампании в целях придания палате большего уровня легитимности. Независимость федеральных сенаторов, на наш взгляд, это конституционное благо, которое следует приветствовать. Полагаем точку зрения Т.П. Медведевой в анализируемой части недостаточно убедительной. Что касается дублирования представительства Государственной Думы и Совета Федерации – этот вопрос мог бы решаться самыми разнообразными способами (наиболее простой из них – формирование Совета Федерации на основе мажоритарных округов, совпадающих с территориями субъектов РФ; выборы в Государственную Думу исключительно на основе пропорциональной избирательной системы)[277].

Но для этого требуются поправки в Конституцию РФ, которые предполагали бы окончательный отказ от представительства *органов* власти субъектов РФ в Совете Федерации. Этого, как известно, не произошло в ходе конституционной реформы 2020 г.

На сегодняшний день А.И. Горылев высказывает обоснованное опасение, что имеющийся порядок формирования Совета Федерации приводит к представительству органов власти субъектов РФ, что не вполне совпадает с интересами населения регионов[278]. Выборы могут быть косвенными (в случае, например, замещения должности сенатора депутатом законодательного (представительного) органа субъекта РФ) либо совмещенными с должностным принципом (в свое время, имелась практика вхождения в состав Совета Федерации высших должностных лиц субъектов РФ, которые были избраны населением субъектов РФ на основе альтернативных, конкурентных выборов).

---

[277] О разнообразии подходов – см.: *Беруков А.В.* Совет Федерации: от выборов к выборам? // Формула права. 2005. № 1. С. 55. *Кириченко П.Н.* Некоторые проблемы перехода на прямые выборы членов Совета Федерации // Право: история, теория, практика. Брянск: БГУ, 2004. С. 155. *Медведева Т.П.* Конституционно-правовая реформа – возможность введения прямых выборов членов Совета Федерации // Актуальные проблемы современного права. М.: РПА Минюста России, 2014. С. 108.

[278] См.: *Горылев А.И.* Порядок формирования Совета Федерации: выбор оптимальной модели // Вестник Нижегородского университета им. Н.И.Лобачевского. Серия Право. 2003. С. 42.

Далее наступил второй этап модернизации порядка формирования верхней палаты Федерального Собрания: законодатель изменил порядок формирования Совета Федерации, определив должностной принцип образования персонального состава палаты. При таком подходе, с одной стороны, существенным образом возрос авторитет палаты (это обусловлено не только первичной выборностью членов Совета Федерации, но также их высоким должностным статусом, весомым политическим опытом, компетентностью и т.д.), с другой – это привело к проблеме «двух кресел» (председатели законодательных органов и высшие должностные лица субъектов РФ вынуждены были одновременно осуществлять свою политическую деятельность в Москве и в регионах, что означало их постоянные переезды, рассредоточение предмета организационной деятельности и др.)[279].

Указанный порядок формирования Совета Федерации в наибольшей мере соответствовал духу конституционного установления о представительстве региональных органов, поскольку *именно руководители соответствующих органов являются их представителями*, действующими без доверенности во всех инстанциях, включая федеральный парламент. В.М. Сайфутдинова солидаризируется с аргументами сторонников «должностного» принципа формирования Совета Федерации, подчеркивая «авторитетность» и «оппозиционность» палаты, что не привело «к окончательному развалу федеративного государства, а, наоборот, способствовало сохранению государства»[280]. Научная критика этого положения сопряжена скорее с оценкой самого конституционного установления о представительстве органов субъектов РФ, чем с проблематикой реализующего Конституцию закона, установившего должностной принцип формирования Совета Федерации.

---

[279] См.: *Смоленская А.А.* Формирование Совета Федерации: эволюция и современное состояние // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 34. *Цыкунов Г.А.* Формирование Государственного Совета (1906 – 1917 гг.) и Совета Федерации: историко-правовая характеристика // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы. Иркутск: БГУЭП, 2013. С. 46.

[280] См.: *Сайфутдинова В.М.* Представительство регионов в Совете Федерации: политико-правовой аспект // Вестник Кемеровского государственного университета. 2014. № 2. Т. 2. С. 148.

Так, А.М. Ушков и А.А. Амиантов считают, что «легализация участия» глав исполнительной власти субъектов РФ в одной из палат высшего законодательного органа страны «явно нарушает принцип разделения властей», т.к. «власть исполнительная буквально вторглась в законодательную ветвь»[281]. С этим можно согласиться с точки зрения «чистоты» принципа разделения властей.

Третий этап реформирования порядка образования состава Совета Федерации, который можно считать современным, сопряжен с отказом от должностного принципа. В этом есть свои несомненные достоинства. С.Е. Дробот отмечает, что начало срока полномочий федеральных сенаторов «исчисляется с разных дат и истекает в различное время», что позволяет «избежать резкой смены всего состава», что «немаловажно для обеспечения стабильности, преемственности и непрерывности осуществления государственной власти»[282]. М.В. Тлумач[283] вслед за Г.Д. Садовниковой[284] квалифицирует имеющийся порядок формирования состава Совета Федерации как «представительно-советниковый».

Но есть и недостатки такого подхода к разрешению соответствующего конституционного установления. В.В. Яценко полагает, что отказ от должностного способа формирования состава Совета Федерации привел к «резкому падению авторитета палаты» и «попаданию» (не вполне корректный термин – А.Ч.) в Совет Федерации «очень часто людей случайных, никак не связанных с представляемыми регионами»[285]. Ю.А. Нисневич объясняет изменение порядка формирования Совета Федерации значимостью полномочий данной палаты, что предопределяет, по мнению автора, необходимость ее «взятия под жесткий контроль» и встраивания в «вертикаль власти», построение которой

---

[281] См.: *Ушков А.М., Амиантов А.А.* Особенности формирования Совета Федерации: от первого созыва до наших дней // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2012. № 3. С. 90.

[282] См.: *Добот С.Е.* Порядок формирования Совета Федерации в контексте принципа разделения властей и системы «сдержек и противовесов»: историческая ретроспектива и пути совершенствования // Юридическая наука и практика. 2016. Т. 12. № 4. С. 15.

[283] См.: *Тлумач М.В.* Совет Федерации Федерального Собрания РФ: к проблеме порядка формирования // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2010. № 5. С. 157.

[284] См.: *Садовникова Г.Д.* Проблемы оптимизации порядка формирования представительных органов в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 14. С. 32.

[285] См.: *Яценко В.В.* О некоторых вопросах формирования Совета Федерации // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия «История и право». 2012. № 2. С. 122.

«началось после прихода В. Путина в 2000 г. на должность Президента России»[286]. А.А. Керимов связывает разграничение членства в Совете Федерации и пребывания в должности региональных руководителей с курсом «новой постельцинской элиты» на «реформирование федеративных отношений» в целях «усиления контроля федерального центра над властными структурами территорий»[287].

Следует частично согласиться с выводами анализируемых авторов в аспекте наличия политического подтекста в реформировании порядка образования персонального состава Совета Федерации. Политический вес палаты действительно был ослаблен ввиду очевидного факта: руководители законодательных и исполнительных органов субъектов РФ в личном качестве, как правило, обладают большим авторитетом, чем назначенные ими же (либо коллегиально депутатами в случае делегации от законодательного органа субъекта РФ) представители.

Кроме того, О.А. Фомичева, верно, усматривает противоречие букве Конституции РФ практики назначения в Совет Федерации представителей от высших должностных лиц субъектов РФ, поскольку Основной закон требует, чтобы осуществлялось представительство от исполнительных органов субъектов РФ, каковыми высшие должностные лица, строго говоря, не являются. Если следовать установлениям Конституции РФ буквально, то представителей должны назначать коллегиальные высшие исполнительные органы субъектов РФ, которые чаще всего именуются правительствами субъектов РФ, в которых высшие должностные лица имеют лишь один голос[288]. В случае персонального представительства (по должности) высших должностных лиц субъектов РФ в Совете Федерации данная проблема отпадала бы в силу статуса высшего

---

[286] См.: *Нисневич Ю.А.* Политический непотизм как механизм формирования и контроля Совета Федерации // Проблемы постсоветского пространства. 2016. № 1. С. 62.

[287] См.: *Керимов А.А.* Совет Федерации Федерального Собрания РФ: проблемы институционализации // Дискурс-Пи. 2020. № 1. С. 82.

[288] См.: *Фомичева О.А.* Вопросы определения представительства от исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2014. № 3. С. 251.

должностного лица как одновременно руководителя высшего исполнительного органа субъекта РФ.

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что вследствие наступления третьего этапа модернизации порядка формирования Совета Федерации конституционный принцип представительства от законодательных и исполнительных органов был в целом сохранен. Третий этап отличается от предыдущего, главным образом, появившимся запретом на представительство в Совете Федерации руководителей законодательных и исполнительных органов субъектов РФ. Но в этом есть и свои резоны, поскольку данные лица несут публично-правовую обязанность руководства, прежде всего, регионами. Переключение акцентов на федеральную политическую деятельность усиливает позиции Совета Федерации, но соразмерно этому ослабляет роль руководителей органов власти в регионах (на практике это часто приводило к тому, что фактическое руководство регионами возлагалось на заместителей председателей законодательных органов субъектов РФ и заместителей губернаторов регионов)[289].

Третий, современный порядок формирования Совета Федерации, несмотря на свое теоретико-методологическое единство (отказ от прямых выборов и должностного принципа), включал в себя ряд крупных изменений («подэтапов»), которые заслуживают самостоятельного анализа. В их числе, во-первых, введение института представительства Российской Федерации на основе волеизъявления Президента РФ, во-вторых, конкретизация федерального законодательного регулирования о порядке делегирования в состав Совета Федерации региональных представителей (требование на представительство от законодательного органа субъекта РФ исключительно депутатов данного органа; обязанность кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ вносить в избирательную комиссию три кандидатуры до начала избирательной

[289] См.: *Векшин А.А., Спиридонов А.А.* Конституционно-правовые основы формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и его роль в законодательной деятельности. М.: Формула права, 2005. С. 17. *Балытников В.В*. К вопросу о совершенствовании порядка формирования Совета Федерации // Юрист. 2000. № 8. С. 2-3. *Любимов А.П.* К вопросу о формировании и функционировании Совета Федерации // Представительная власть – 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. 2000. № 2-3. С. 5-6.

кампании, аналогичные требования в случае наделения полномочиями высших должностных лиц решениями законодательных органов субъектов РФ; усиление цензовых требований к кандидатам в члены Совета Федерации и др.).

А.М. Литвинов называет право Президента РФ на назначение дополнительных членов Совета Федерации «президентской квотой»[290]. В конституционно-правовой науке, особенно в конституционном праве зарубежных стран, это явление чаще именуют кооптацией (что, однако, не указывается в текстах действующих нормативных правовых актов России и дает основания для теоретико-методологической дискуссии о допустимости термина «кооптация» в отечественном государствоведении).

Право Президента РФ на назначение представителей Российской Федерации в Совет Федерации подвергается поддержке либо научной критике. С.М. Габиева и А.Р. Алиев предложили «детализировать алгоритм» формирования палаты, считая его недостаточно урегулированным правом[291]. В.А. Винокуров смотрит критически на факт отсутствия в Совете Федерации назначенных представителей Российской Федерации, полагая это допустимым лишь ввиду отсутствия «законодательных требований, предъявляемых к такого рода представителям»[292]. Е.А. Трофимов считает, что введение практики назначения главой государства части членов Совета Федерации приводит к «снижению представительности» данной палаты, что противоречит «общей цивилизационной парадигме развития института президента». В качестве одного из аргументов в поддержку своей позиции автор приводит важный довод о том, что кооптация состава верхней палаты парламента решением главы государства характерна, как правило, для унитарных государств (Италия, Великобритания и др.). В федеративных государствах палаты, как правило, представляют строго население или органы

---

[290] См.: *Литвинов А.М.* Подходы к формированию Совета Федерации. Дескриптивное исследование // Законность и правопорядок в современном обществе. 2015. № 23. С. 78.

[291] См.: *Габиева С.М., Алиев А.Р.* К вопросу о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. 2013. № 2. С. 25.

[292] См.: *Винокуров В.А.* Предложения по внесению изменений в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Юридическая мысль. 2015. № 4. С. 85.

субъектов Федерации, избегая представительства федерального центра через кооптацию[293].

Федеральный компонент в механизме формирования Совета Федерации был усилен конституционной реформой 2020 года[294]. Конституционный законодатель в ч. 2 ст. 95 Конституции РФ установил три основания для формирования состава палаты: во-первых, как и прежде, представительство законодательных и исполнительных органов субъектов РФ на срок полномочий этих органов; во-вторых, пожизненное, если не откажутся, членство в Совете Федерации лиц, которые ранее занимали должность Президента РФ и прекратили полномочия вследствие истечения срока или отставки; в-третьих, как и прежде, но с изменениями, представительство Российской Федерации на основании волеизъявления главы государства. Кооптируемые Президентом РФ члены палаты в общем числе должны быть не более 30, из них не более семи могут быть назначены пожизненно.

Пожизненное членство в Совете Федерации бывших Президентов страны, на наш взгляд – весьма положительное явление, которое получило апробацию во многих зарубежных странах и может быть успешно реализовано в России. Это, с одной стороны, стимулирует ротацию кадров в высшей политической сфере руководства страной (прекратившему полномочия Президенту РФ создается минимум гарантий, включая парламентскую неприкосновенность и возможность продолжения участия в политической жизни как сенатору), с другой – поддерживает устойчивость статуса Совета Федерации в долгосрочной перспективе (упразднение такого органа, например, по аналогии с Высшим Арбитражным Судом РФ или конституционными (уставными) судами субъектов

---

[293] См.: *Трофимов Е.А.* Порядок формирования Совета Федерации и его влияние на российский федерализм // Научное мнение. 2015. № 8. С. 115.

[294] См.: *Слизовский Д.Е., Медведев Н.П.* Послесловие к статье О.Г.Румянцева «О некоторых политологических аспектах конституционной реформы 2020 года в Российской Федерации» // Вопросы политологии. 2020. Т. 10. № 3. С. 1029. *Игнатенко В.А.* Конституционная реформа 2020 года и ее влияние на правовую жизнь российского общества // Международный научно-исследовательский журнал. 2020. № 4-2. С. 88. *Медушевский А.Н.* Переход России к конституционной диктатуре: размышления о значении реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3. С. 34.

РФ, становится более затруднительным ввиду вхождения в их состав бывших глав государства)[295].

Более важное значение приобретают такие конституционные новеллы, как фиксированное (в твердой цифре, не в процентном соотношении) количество представителей России в Совете Федерации, а также нормирование числа пожизненно назначаемых сенаторов (которое, строго говоря, не сопровождается оговоркой «если не откажутся», но это предполагается по аналогии с регулированием п. «б» ч. 2 ст. 95 Конституции РФ). Право главы государства не только *самому* после прекращения полномочий занять кресло сенатора, но и кооптировать пожизненно еще семь сенаторов, а также еще 23 сенатора, но не пожизненно, ставит под сомнение федеративную природу Совета Федерации как палаты регионов, а также порождает проблемы в правовом регулировании кооптированных сенаторов, которые назначены не пожизненно[296]. В силу каких оснований и обстоятельств кооптированные, но не пожизненные сенаторы прекращают свои полномочия? Допускается ли повторное назначение одного и того же лица сенатором по воле Президента РФ? Ограничено ли оно условием «не более двух сроков подряд»? Эти и ряд других вопросов неизбежно возникают вследствие толкования Конституции РФ и требуют последующего и конкретизирующего правового регулирования. Конституция РФ (ч. 6 ст. 95) ограничилась правилом о назначении Президентом РФ сенаторов сроком на шесть лет, что не распространяется на «пожизненных сенаторов» (приобретающих данный статус вследствие «выдающихся заслуг перед страной в сфере государственной и общественной деятельности», ч. 5 ст. 95 Конституции РФ)[297].

---

[295] См.: *Старилов Ю.Н.* Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. 2020. № 1. С. 20-31.

[296] См.: *Егшатян Е.В.* Представители Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Вестник Сургутского государственного университета. 2016. № 1. С. 24. *Новикова В.И.* Особенности конституционно-правового статуса члена Совета Федерации – представителя Российской Федерации // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 10-8. С. 84.

[297] См.: *Чепурнова Н.М., Степанян С.А.* Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в системе разделения властей // Закон и право. 2020. № 7. С. 15-21.

Важное значение, таким образом, имеет развивающий и конкретизирующий положения ст. 95 Конституции РФ федеральный закон о порядке формирования Совета Федерации. Подчеркнем, что *предмет регулирования* данного федерального закона представляет собой существенную проблему конституционно-правовой науки и практической деятельности высших государственных органов, на которую обращается сегодня недостаточно внимания[298]. Законодательная практика предпочитает путь *ограничительного толкования конституционного термина «формирование Совета Федерации»*, полагая это тождественным механизму наделения полномочиями сенаторов от законодательных и исполнительных органов субъектов РФ. Однако теперь способы формирования состава Совета Федерации существенно расширены. Вслед за этим нуждается в расширении и предмет федерального закона, регулирующего порядок формирования Совета Федерации. Это не может составлять полную дискрецию Президента РФ[299]. Глава государства обладает свободой усмотрения, главным образом, в *выборе лиц*, заслуживающих пожизненного или на срок в шесть лет назначения федеральными сенаторами. *Порядок* же назначения таких лиц Президентом РФ подлежит регулированию не только Конституцией РФ, но и федеральным законом.

Дополнительно к этому, можно высказать еще один аргумент в обоснование позиции о расширительном толковании термина «формирование Совета Федерации». Кроме процедуры приобретения гражданами статуса сенатора, это включает в себя не менее важный процесс последующего «распределения портфелей» внутри палаты, если иметь в виду избрание должностных лиц палаты (председателя палаты, его заместителей, председателей комитетов, их заместителей) и распределение сенаторов по комитетам (в отличие от Государственной Думы, в Совете Федерации не образуются фракции, депутатские группы и другие политические объединения парламентариев).

---

[298] См.: *Егорова Н.Е.* К вопросу о предмете правового регулирования федерального закона как источника конституционного права России // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 43-53.

[299] См.: *Капицын В.М.* Государственная дискреция как проблема конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 2-8.

Имеющийся в правовой системе Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. (с послед. изм.) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», однако, придерживается другой позиции. В нем, во-первых, отсутствуют нормы о порядке кооптации сенаторов актами главы государства (предполагается, что это осуществляется на основе свободы усмотрения Президента РФ), во-вторых, не регулируется порядок избрания должностных лиц палаты и распределения сенаторов по внутренним органам палаты (это предмет Регламента Совета Федерации). В сущности, разрешение регламентом или законом одних и тех же нормативных проблем не меняет суть анализируемого правового явления. Теоретически порядок формирования Совета Федерации мог бы регулироваться не только федеральным законом, но и подзаконным актом, каковым является регламент палаты. Но этому препятствует положение ч. 2 ст. 96 Конституции РФ, согласно которому «порядок формирования Совета Федерации», равно как и «порядок выборов депутатов Государственной Думы», устанавливаются «федеральными законами»[300].

Таким образом, ограничительное толкование термина «порядок формирования Совета Федерации» и последующий за этим отказ федерального законодателя от регулирования соответствующих общественных отношений, вне зависимости от мотивов такого решения и преследуемых целей, представляет собой *конституционное правонарушение*, следующее из ясного и четкого предписания ч. 2 ст. 96 Конституции РФ, которое не претерпело изменений вследствие конституционной реформы 2020 г. и сохраняет свою юридическую силу[301].

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. (с послед. изм.) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской

---

[300] См.: *Шарнина Л.А.* Виды усмотрения в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 15. С. 2-7. *Киреев В.В.* Реформатирование Конституции Российской Федерации в условиях переформатирования международных отношений: pro et contra // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия Право. 2015. Т. 15. № 2. С. 91. *Осетров С.А.* Методы реализации президентской власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 37.

[301] См.: *Мышко Ю.А., Петрюк М.Ю.* О конституционных правонарушениях и конституционно-правовой ответственности // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 7. С. 70-72. *Галузин А.Ф.* О конституционных правонарушениях // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 2-5. *Матросов С.Н.* Конституционное правонарушение // Право и государство: теория и практика. 2008. № 3. С. 38-40.

Федерации» с течением времени существенно изменился: из весьма лаконичного правового документа он эволюционировал в достаточно подробный федеральный законодательный акт, который нуждается, вследствие этого, в развернутом правовом анализе, критическом осмыслении и дальнейшем совершенствовании. Соответствующие проблемы можно предложить структурировать следующим образом.

Прежде всего, имеются регулируемые федеральным законом *общие условия* приобретения статуса федерального сенатора вне зависимости от того, является ли он представителем от законодательного или исполнительного органа субъекта РФ. В их числе – требования о назначении *на срок полномочий* каждого из представляемых органов, а также цензовые ограничения в отношении кандидатов для наделения полномочиями члена Совета Федерации.

Заслуживает внимания законодательный термин «наделение полномочиями[302] члена Совета Федерации», что представляет собой, по замыслу законодателя, нечто «среднее» между выборами и назначением, при том, что в конституционно-правовой науке убедительно доказаны дихотомические свойства вышеуказанных понятий. Сенатор Российской Федерации (как и любое другое лицо, замещающее государственную должность) может либо избираться, либо назначаться, причем выборы могут быть не только прямыми, но и косвенными. При формировании верхней палаты парламента выборы не являются исключительной формой. В силу этого, на наш взгляд, является конституционно допустимой формулировка «формирование Совета Федерации», противопоставляемая термину «выборы депутатов Государственной Думы», но это не дает оснований для *замещения* термина «выборы и назначение»[303]

---

[302] См., например: *Грызулин Е.В.* Наделение полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 1. С. 54-55. *Невинский В.В.* Конституционный принцип разделения властей и наделение полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 55-59.

[303] См.: *Фомин А.А.* Международные избирательные стандарты и их реализация в законодательстве Российской Федерации // Представительная власть – 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. 2004. № 4. С. 21.

юридически менее определенным понятием «наделение полномочиями»[304]. Использование данного термина может быть оправдано лишь целью *обобщенного указания* на имеющиеся способы формирования состава палаты (выборы *и* назначение, а также пожизненное членство бывшего главы государства), что обусловлено принципом нормативной экономии.

Так, в действующем правовом регулировании сенатор от законодательного (представительного) органа субъекта РФ должен быть депутатом регионального уровня. Это означает, что фактически подобные члены Совета Федерации *избираются* гражданами, только путем косвенных, многоступенчатых выборов. Члены Совета Федерации от исполнительных органов субъектов РФ, напротив, *назначаются* высшими должностными лицами, поскольку признаки прямых выборов здесь отсутствуют (тот факт, что кандидат заблаговременно представляет в избирательную комиссию кандидатуры будущих сенаторов, суть правоотношений не меняет, хотя это позволяет избирателям, в некоторой степени, участвовать в наделении полномочиями будущих членов Совета Федерации).

В связи с этим имеет смысл говорить о «наделении полномочиями» членов Совета Федерации в двух формах: косвенные выборы представителей от законодательных органов и назначение представителей от исполнительных органов (фактически – от высших должностных лиц)[305].

Кооптация со стороны Президента РФ является также частной формой назначения. Учитывая, однако, юридическую возможность приобретения статуса федерального сенатора бывшими Президентами страны вообще вне процедуры выборов или назначения, в силу одного лишь юридического факта «отсутствия отказа» соответствующего лица, термин «наделение полномочиями сенатора» приобретает новый юридический смысл. Здесь как бы «приостанавливаются» дихотомические свойства конституционно-правовых понятий «выборы и

---

[304] См.: *Куликов А.В., Тюленев Н.И.* Особенности порядка наделения федеральных судей полномочиями и прекращения их полномочий // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 3. С. 54.

[305] См.: *Безруков А.В.* Федеративные преобразования: шаги назад или оптимизация порядка формирования органов государственной власти? // Современное право. 2013. № 9. С. 20.

назначение», но вследствие исключительности содержания данного правоотношения (возникающего в силу *предписания закона и бездействия лица*, наделяемого таким образом соответствующими полномочиями)[306].

Юридические цензы, ограничивающие право быть представителем в Совете Федерации, по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, весьма обширны. В их числе – требования *возраста, безупречной репутации, оседлости, гражданства, дееспособности и законопослушности*. Кроме того, цензы сопровождаются финансовыми правоограничениями (ч. 5 ст. 2 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»[307].

Взятые сами по себе, эти правоограничения являются допустимыми в демократическом обществе. Их содержательный анализ, однако, показывает ряд проблем, требующих внимания в конституционно-правовой науке. В целом же отметим, что расширение правоограничений по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ – это своеобразный «тренд» законодательства последнего десятилетия, который поддерживается общественным мнением и активизируется законодателем, но вынуждает юридическую науку не только к дискуссии, но и критическому осмыслению.

Ценз возраста[308] в отношении сенаторов Российской Федерации является весьма высоким – 30 лет. Это можно, в известной степени, объяснить повышенными возрастными цензами для Президента РФ (35 лет) и судей Конституционного Суда РФ (40 лет). Однако в отношении депутатов Государственной Думы действует более мягкое требование о достижении

---

[306] См.: *Никитина А.В.* Разрешение отдельных категорий конституционно-правовых споров в порядке административного судопроизводства: проблемы правового регулирования // Вестник Академии права и управления. 2017. № 2. С. 45.

[307] См.: Федеральный закон от 22.12.2020 N 439-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ 2020. N 52 (Часть I). Ст. 8585.

[308] О возрастном цензе – см.. например: *Щедрина Ю.В.* Вопросы установления возрастного ценза для судей государственных судов в нормотворческой деятельности пореформенной России (вторая половина XIX – начало XX века) // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2019. № 1. С. 112. *Богданова О.В.* О некоторых проблемах повышения избирательной активности граждан РФ в свете зарубежного опыта // Символ науки. 2015. № 119. *Долгов А.М.* О требованиях, предъявляемых к кандидатам на службу в органы внутренних дел и другие правоохранительные органы // Теория и практика общественного развития. 2017. № 8. С. 73.

возраста 21 год. Следует помнить, что ст. 60 Конституции РФ устанавливает *полное* приобретение гражданином *всех* конституционных прав и свобод по достижению возраста 18 лет. Запрет для граждан, достигших 18 лет и не достигших 30 лет, быть сенаторами Российской Федерации, следует оценивать как явление возрастной дискриминации, которое не может быть оправдано отсутствием надлежащего опыта молодых граждан. Опыт оценивается в совокупности с рядом других обстоятельств. Сам по себе возраст не является безусловным свидетельством опыта. Более того, нахождение в составе Совета Федерации исключительно зрелых в возрастном отношении граждан поддерживает тенденцию *углубления конфликта интересов поколений*[309]. Граждане до 30 лет не обладают даже правом на представительство в верхней палате парламента. При подобных обстоятельствах законодатель, напротив, должен был бы квотировать определенный процент мест в Совете Федерации для молодежи, а не запрещать ее представительство как таковое. Подчеркнем, что советское законодательство повсеместно ограничивало избирательное право возрастным цензом в 18 лет. После достижения совершеннолетия советские граждане приобретали в полном объеме все политические права и свободы, как это указано в ст. 60 Конституции РФ.

Требование «*безупречной репутации*» является весьма неопределенным[310]. Строго говоря, безупречной репутацией не обладает ни один человек в мире. Во всяком случае, в детстве и юности все люди совершают проступки, заслуживающие если не наказания, то порицания. Это уже опровергает наличие у них «безупречной репутации». Поэтому законодатель, по видимости, имеет в виду отсутствие аморальных поступков, эпатажного поведения, социальных демаршей, нестандартных выходок и т.п. в зрелом возрасте (по крайней мере, по достижении претендентом 30 лет – возрастного ценза для сенатора). Однако даже это может

---

[309] См.: *Чавкин Д.О.* Конфликт поколений как отражение социально-политических преобразований России в конце XX в. // Вестник Российского экономического университета им. Г.В.Плеханова. 2016. № 3. С. 162.

[310] См.: *Адамова В.Б.* Безупречная профессиональная и моральная репутация – это главное, что я ценю в судьях // Закон. 2009. № 9. С. 9-13. *Макушин В.* Самый лучший имидж – безупречная репутация // Экономические стратегии. 2002. Т. 4. № 5. С. 40-43.

быть частью политического имиджа того или иного государственного или общественного деятеля. Требование «безупречной репутации», на наш взгляд, уместно скорее для судей (об этом свидетельствуют, в частности, Бангалорские принципы поведения судей), чем для сенаторов и вообще политиков. Политическая деятельность в демократическом обществе может быть умеренно скандальной, что обусловлено увлечением политиканством, новыми политическими технологиями, склонностью к преувеличениям, провокации[311] и др. Ценз «безупречной репутации» дает основания для селекции региональных политических лидеров по маргинальному критерию, что не вполне соответствует нормам демократического парламентаризма в конституционном государстве.

Ценз *оседлости* в отношении федеральных сенаторов некоторое время отсутствовал в законодательстве, чему способствовало назначение членами Совета Федерации граждан, которые вообще никогда не проживали в представляемых ими регионах. Это вызывало критические настроения в обществе и побудило законодателя, в конечном итоге, к регулирующему воздействию на общественные отношения. Действующее регулирование является довольно сложным: при наличии ряда общих правил имеются исключения. Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал, что справедливость в регулировании правом общественных отношений, в числе прочего, достигается усложнением системы правовых норм. Упрощенное правовое регулирование, сводящееся к однозначным правам и обязанностям, при прочих равных условиях, стимулирует несправедливость в обществе. Полагаем, что этот тезис *методологически применим* к порядку формирования Совета Федерации.

[311] Примечательна практика Европейского суда по правам человека, согласно которой «преувеличения» и «провокации» в политической деятельности являются допустимыми в демократическом обществе и не могут квалифицироваться как нарушение свободы выражения мнения. – см., например: «Ассоциация «Уимин он уэйвс» и другие против Португалии»; «Ирикяйнен и другие против Финляндии»; «Орбан, де Бартийя и компания «Эдисьон Плон» против Франции»; «Каясу против Турции»; «Франкович против Польши»; «Шалаби против Франции»; «Кук Паску против Румынии»; «Юппала против Финляндии»; «Румяна Иванова против Болгарии»; «Жюли и компания «Сарл Либерасьон» против Франции» и др.

Ценз оседлости[312] в пять лет до наделения полномочиями сенатора или 20 лет в совокупности (ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации») справедлив как общее правило. Исключения (ч. 4 ст. 3 данного Федерального закона) могут быть обусловлены такими важными юридическими фактами, как нахождение в статусе члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, прохождение государственной службы, нахождение на государственных и муниципальных должностях вне зависимости от места дислокации соответствующих государственных или муниципальных органов.

При подобном правовом регулировании складывается весьма сложная ситуация конфликта интересов: граждане, которые замещают государственные и муниципальные должности, за редкими исключениями, практически не ограничиваются в праве назначения или избрания в качестве членов Совета Федерации. Что касается других категорий граждан (не связанных с государственной и муниципальной деятельностью) – на них распространяет свое действие довольно жесткий ценз оседлости (пять лет до назначения или 20 лет в совокупности). Это может привести к существенным отступлениям от конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ), особенно если речь идет о многоступенчатых выборах сенаторов – представителей от законодательных (представительных) органов субъектов РФ. Фактически законодатель способствует представительству в Совете Федерации государственных деятелей, но блокирует высоким цензом оседлости представительство общественных активистов, которые не связаны официально статусом должностного лица.

Ценз *гражданства* как таковой является очевидным в качестве основания для ограничения политических прав граждан, включая право на

[312] См.: *Евсеева О.Ю.* Значение и нормативное закрепление условия о сроках в регулировании ценза оседлости в избирательном праве // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 3. С. 42. *Рыгина Е.В.* К вопросу о применении ценза оседлости в системе местного самоуправления // Теории и проблемы политических исследований. 2017. Т. 6. № 6. С. 52-58. *Забайкалов А.П.* О цензе оседлости при выборах высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. 2019. № 1. С. 147.

представительство в Совете Федерации[313]. При ограничительном толковании данный ценз предполагает, что правом на представительство не обладают иностранные граждане и лица без гражданства, в то время как граждане России, при прочих равных обстоятельствах, наделены политическими правами одинаковым образом без какой-либо дискриминации[314]. Это означает, что в политических правах не должны ограничиваться, во-первых, лица с двойным гражданством, во-вторых, граждане России, которые изъявили свое желание на проживание в зарубежных странах (например, которые приобрели вид на жительство в иностранном государстве, но сохранили или пока сохраняют российское гражданство). Законодательная политика России в течение последнего десятилетия предпочла противоположный путь, согласно которому эти категории граждан, напротив, *должны* ограничиваться в политических правах. Следовательно, ценз гражданства получил расширительную интерпретацию[315], предполагая не только ограничения политических прав бипатридов, но также прав российских граждан, которые лишь ходатайствовали о постоянном проживании за пределами России, не заявляя при этом о необходимости прекращения российского гражданства.

В сущности, данная проблема находится в сфере усмотрения конституционного законодателя[316]. Применительно к порядку формирования Совета Федерации подобные требования могут считаться обоснованными, даже если они выглядят завышенными для всех других случаев обеспечения доступности государственных должностей. Статус сенатора Российской Федерации как члена палаты одного из высших органов государства может налагать ряд дополнительных обязанностей на соответствующих претендентов.

---

[313] См.: *Филянина И.М.* Ценз гражданства – базовый избирательный ценз // Актуальные проблемы права. 2016. № 3. С. 57. *Гусева О.Ю.* Избирательные цензы: конституционно-правовое закрепление ценза гражданства // Вестник Нижегородской правовой академии. 2015. № 4. С. 45. *Ермошин П.Ю.* Гражданство как избирательный ценз // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 7. С. 67.

[314] См.: *Слободчикова С.Н.* Ценз гражданства в отечественной и зарубежных правовых моделях свободных выборов // Евразийский юридический журнал. 2019. № 4. С. 195.

[315] См.: *Кузнецова О.В.* Понятие и сущность пассивного избирательного права в Российской Федерации // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2007. № 12. С. 81-87.

[316] См.: *Черепанов В.* Можно ли отменить в России «крепостное» избирательное право? // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5. С. 116.

Ценз *дееспособности* является одним из традиционных в российском праве[317], он широко применяется в механизмах ограничений прав граждан избирать и быть избранными[318], права на равный доступ к государственной службе и др. Его методология базируется на распространении институтов гражданского права на политическую деятельность. В частноправовом смысле физические лица обладают правоспособностью, но не всегда – дееспособностью, т.е. возможностью своими действиями приобретать гражданские права и нести обязанности. В числе прочего, суд в порядке гражданского судопроизводства может признать взрослого гражданина недееспособным или ограниченно дееспособным. В силу норм федерального законодательства о порядке формирования Совета Федерации данные обстоятельства влекут за собой невозможность приобретения статуса сенатора Российской Федерации.

Основания для ограничения дееспособности взрослого гражданина можно условно подразделить на традиционные и нетрадиционные для правовой системы России. В числе первых – злоупотребление спиртными напитками и наркотическими средствами, причем такой степени, что гражданин ставит свою семью в тяжелое материальное положение (ч. 1 ст. 30 Гражданского кодекса РФ)[319]. Следует полагать, что при подобных обстоятельствах (злоупотребление алкоголем и наркотиками *такой высокой* степени), запрет быть членом Совета Федерации является очевидным. Вопрос перед законодателем, на наш взгляд, должен ставиться в иной плоскости: при какой степени злоупотребления спиртными напитками и наркотическими веществами, не влекущего за собой угроз материального положения членов семьи, должны вступать в силу правоограничения, которые исключали бы возможность государственной деятельности индивида, но допускали бы гражданскую дееспособность.

---

[317] См.: *Автономов А.С.* Возрастные ограничения избирательного права в свете правоспособности и дееспособности // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 4. С. 22-27.

[318] См.: *Шодонова М.Э., Лозовская С.В.* Реализация избирательного права гражданином, ограниченным в дееспособности // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 5. С. 37.

[319] См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ с послед. изм. // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Полагаем, что квалифицирующий признак «тяжелого материального положения семьи» пригоден, главным образом, для частноправовых отношений[320], но не для роли юридического ценза при ограничении права быть сенатором Российской Федерации. Во всяком случае, закон должен давать возможность суду ограничить индивида в праве заниматься государственной деятельностью, если гражданин злоупотребляет алкоголем или наркотиками, даже если не наблюдается «тяжелого материального положения семьи».

Кроме «традиционного» правоограничения (нахождение семьи в тяжелом материальном положении), в ч. 1 ст. 30 Гражданского кодекса РФ сравнительно недавно появилось новое основание для ограничения гражданина в дееспособности – пристрастие к азартным играм[321]. Пленум Верховного Суда РФ разъяснил, что под этим «пристрастием», которое «может служить основанием для ограничения дееспособности гражданина», следует понимать «психологическую зависимость», которая помимо «труднопреодолимого влечения к игре» характеризуется «расстройствами поведения, психического здоровья и самочувствия» гражданина, проявляется в «патологическом влечении» к азартным играм, «потере игрового контроля», а также в «продолжительном участии» в азартных играх «вопреки наступлению неблагоприятных последствий для материального благосостояния» членов его семьи[322]. При таких квалифицирующих признаках, выявленных Верховным Судом РФ, но не указанных в законодательстве, на наш взгляд, членство гражданина в Совете Федерации не должно допускаться. Однако расширительная интерпретация анализируемой ч. 1 ст. 30 Гражданского кодекса РФ могла бы привести к более сложным коллизиям публично-правового и частноправового регулирования общественных отношений. Во всяком случае, само по себе «пристрастие»

---

[320] См.: *Шодонова М.Э.* Ограничение гражданской дееспособности физических лиц по законодательству Российской Федерации. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2004. С. 12.

[321] См.: *Курманбаев М.М.* Пристрастие к азартным играм как основание ограничения дееспособности граждан // Агропродовольственная политика России. 2014. № 7. С. 72-74. *Домнич А.А.* Проблема определения пристрастия к азартным играм как основание ограничения дееспособности // Право и общество. 2014. № 3. С. 156.

[322] См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 30 июня.

гражданина к азартным играм не должно препятствовать возможности занятия политической деятельностью при прочих равных условиях.

Кроме ограничения дееспособности, Гражданский кодекс РФ предусматривает возможность признания гражданина недееспособным (ст. 29 Гражданского кодекса РФ), если индивид вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими[323]. Дополнительно к этому ч. 2 ст. 30 Гражданского кодекса РФ допускает ограничение в дееспособности, если индивид «может понимать значение своих действий или руководить ими лишь при помощи других лиц». Очевидно, что подобное правовое регулирование обоснованно расширяет возможность судов применять различные меры (лишение дееспособности или ограничение в дееспособности) в зависимости от степени психического расстройства. Однако это правовое регулирование нацелено на установление гражданских прав и обязанностей. В случае ограничения политической дееспособности[324] даже менее существенные отклонения от нормального состояния психики человека, которые не влекут за собой лишения или ограничения гражданской дееспособности, должны иметь соответствующие правовые последствия в публично-правовом смысле. Таким образом, ценз гражданской дееспособности применительно к механизму ограничений политических прав граждан выполняет роль необходимого, но не достаточного условия. Полагаем, что в перспективе законодателю следовало бы расширить основания ограничения права на государственную деятельность вследствие угроз даже незначительного расстройства психики.

Установленный федеральным законом перечень оснований, ограничивающих право быть сенатором Российской Федерации, замыкает ценз

---

[323] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2012 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 29, пункта 2 статьи 31 и статьи 32 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И.Б. Деловой» // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4167.

[324] О политической дееспособности – см., например: *Асотова А.В., Филиппов Г.Г.* Политические элиты малых и средних городов России: перепутье или застой // Власть. 2009. № 6. С. 12-15. *Златанов Б.Г., Киселев И.Ю., Сковиков А.К., Усманов Б.Ф.* Влияние глобализации на политический процесс в современной России // Евразийский юридический журнал. 2015. № 12. С. 337.

законопослушности. Формально он включает в себя, во-первых, содержание в местах лишения свободы по приговору суда; во-вторых, осуждение за отдельные виды преступлений; в-третьих, применение административно-правовых санкций за правонарушения, предусмотренные ст. 20.3 (пропаганда нацизма, экстремизма) и 20.29 (производство и распространение экстремистских материалов) Кодекса об административных правонарушениях РФ[325]. Данное решение законодателя, на наш взгляд, не следует считать окончательным, потому что в течение последнего времени оно подвергалось значительным изменениям[326]. Одной из причин этого явления стало некоторое противоречие между господствующими трендами в законодательной политике и позициями Конституционного Суда РФ, выступающего против установления в законодательстве недифференцированных и пожизненных правоограничений[327].

Очевидно, что, если лицо совершило преступление, этот факт доказан в надлежащей юрисдикционной процедуре и обвинительный приговор суда вступил в законную силу, такое лицо не может и не должно быть парламентарием. В числе прочего, безусловным основанием для политического правоограничения такого рода считается факт нахождения в местах лишения свободы по вступившему в законную силу обвинительному приговору суда (формулировка ст. 32 Конституции РФ). Однако парламентарии в демократическом государстве обладают неприкосновенностью в форме иммунитета, что обусловлено целью придания им независимого статуса, исключения давления на них посредством уголовного преследования. Даже если гражданин совершил существенное

---

[325] См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ с послед. изм. // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст.1.

[326] См., Пресняков М.В. Ограничения пассивного избирательного права в связи с судимостью: проблемы конституционной легитимности / М. В. Пресняков // Правоприменение. – 2025. – Т. 9, № 3. – С. 54-63.

[327] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2013 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности пункта 13 части первой статьи 83, абзаца третьего части второй статьи 331 и статьи 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.К. Барабаш, А.Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы» // СЗ РФ. 2013. № 30. Ст. 4189. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2014 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.М. Асельдерова, К.Г. Рабаданова, Г.К. Сулейманова и Е.В. Тарышкина» // СЗ РФ. 2014. № 13. Ст. 1528.

правонарушение, имеет важное значение фактор времени (никакие наказания не могут быть фактически пожизненными в безусловном смысле этого слова). Наиболее эффективно соответствующую функцию выполняют процессуальные институты судимости (в уголовном и уголовно-процессуальном праве), а также срока, в течение которого гражданин считается подвергнутым административному наказанию (в административном и административно-процессуальном праве).

Законодатель в целом поддерживает эту парадигму, однако в отношении некоторых категорий преступлений и административных правонарушений выбранную степень и меры правоограничений выглядят довольно спорными. В частности, действующее правовое регулирование можно квалифицировать как безусловное в отношении тяжких и особо тяжких преступлений, даже если они совершены потенциальным сенатором в прошлом (снятая или погашенная судимость не реабилитируют гражданина в анализируемом политическом праве, даже если с момента совершения правонарушения прошло значительное время и своим поведением гражданин доказал свое исправление)[328]. Что же касается экстремизма[329], то здесь не имеет значения тяжесть преступления и даже сама преступность деяния. В момент состояния «наказанности» в уголовно-правовом смысле (судимость) или даже в административно-правовом значении (течение срока, в ходе которого гражданин считается подвергнутым административному наказанию), правоограничение является действующим.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Порядок формирования Совета Федерации не является самостоятельной, обособленной проблемой. Это органически связано с более глубоким и многогранным комплексом политико-правовых обстоятельств,

---

[328] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 апреля 2017 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки О.И. Гуровой» // СЗ РФ. 2017. № 18. Ст. 2828.

[329] См.: Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ с послед. изм. «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

обусловленных конституционным строем, уровнем демократизма в обществе, имеющейся системой разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий. Вместе с тем, федеративная природа российской государственности налагает на конституционного законодателя ряд дополнительных обязательств, которые предполагают не только наличие верхней палаты парламента и достаточность ее компетенции, но также ограниченные с конституционно-правовой точки зрения способы ее формирования, которые, во всяком случае, обеспечивали бы представительство субъектов Федерации, причем не обязательно – их органов.

Сопровождение этого возможностью представительства Российской Федерации по воле Президента РФ и нахождения в качестве пожизненных сенаторов бывших глав государства России квалифицируется как конституционное лишь при условии, что общее число таких представителей не будет превышать лимиты, обусловленные механизмом голосования в палате. Во всяком случае, количество представителей Российской Федерации в Совете Федерации не должно быть большим, чем одна треть сенаторов, если Конституция РФ или закон требует вотирования законопроектов квалифицированным большинством в две трети; большим, чем одна четверть сенаторов, если в законодательстве требуется большинство в три четверти и т.п. Назначение Президентом РФ федеральных сенаторов в большем количестве, но без права голоса, искажало бы представительство субъектов РФ в Федеральном Собрании. Поэтому имеющееся, действующее решение конституционного законодателя о соотношении представительства в Совете Федерации субъектов РФ и самой Российской Федерации является достаточно пропорциональным.

В долгосрочной перспективе конституционный законодатель будет вынужден пересмотреть порядок формирования Совета Федерации со стороны субъектов РФ. Наиболее подходящим в современных политико-правовых условиях было бы мажоритарное представительство субъектов РФ в верхней палате при использовании в механизме выборов депутатов Государственной

Думы пропорционального представительства политических партий. Имевшийся опыт исключительно пропорциональной системы при выборах в нижнюю палату Федерального Собрания, в свое время, следовало поддерживать; недостатки пропорционального представительства могли бы компенсироваться переходом к выборному механизму формирования Совета Федерации без изменения системы выборов в Государственную Думу.

2.2. Мажоритарная избирательная система как основа формирования части состава Государственной Думы

Государственная Дума как одна из палат бикамерального парламента современной России, в числе прочего, характеризуется наличием 225 депутатов, избираемых посредством мажоритарной избирательной системы относительного большинства голосов. Совет Федерации, как мы говорили выше, мог бы формироваться посредством мажоритарной избирательной системы и это не противоречило бы его статусу как палаты представителей субъектов федеративного государства, учреждаемой на основе внепартийного и, вслед за этим, «внефракционного» принципа. Однако в этом случае существует необходимость использования пропорциональной избирательной системы для формирования нижней палаты Федерального Собрания с тем, чтобы избежать дублированного представительства в парламенте.

Наконец, следует подчеркнуть, что законодатель в период действия Конституции РФ от 1993 г. уже предпринимал попытку отказаться от мажоритарного представительства в Государственной Думе и перейти полностью к пропорциональному представительству[330]. Это, в силу ряда политических причин, привело в дальнейшем к пересмотру позиции парламента и возврату к паритетным началам формирования Думы (225 – по мажоритарной системе, 225 – по пропорциональной)[331].

При подобных политико-правовых обстоятельствах конституционно-правовая наука вынуждена обращать больше внимания на теорию мажоритарного представительства[332]. В связи с этим Д.Ш. Пирбудагова и Т.Б. Савзиева совершенно правы в том, что «возвращение к «старой» избирательной системе дает почву для размышлений о положительных и отрицательных аспектах

---

[330] Такая система действовала с 7 декабря 2006 г. – см.: Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919. Утратил силу.

[331] Прежний порядок возвратился с принятием Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

[332] См.: *Князев С.Д., Арановский К.В.* Выборы и избирательное право в современной России: тенденции развития и перспективы // Российское право: образование, практика, наука. 2009. № 4. С. 18-25.

существующих избирательных систем, а также о выборе оптимальной избирательной системы для России, о чем идут споры в научной юридической литературе»[333].

Проблема соотношения мажоритарной и пропорциональной систем актуальна не только для России, но и многих зарубежных стран. Так, Ю.А. Боков в результате исследования политического опыта Германии утверждает, что «с особой интенсивностью» вопрос о роли пропорциональной системы начал обсуждаться в Германии после 1945 г., поскольку «многие политики, правоведы и общественные деятели возлагали ответственность за крушение Веймарской республики именно на пропорциональную избирательную систему», которую, по мнению ряда ученых, «следует считать испорченной». Есть даже мнение, что «главной причиной как триумфального шествия национал-социалистов на парламентских выборах начиная с 1929 г., так и назначения А. Гитлера рейсхканцлером 30 января 1933 г.» было «использование пропорциональной избирательной системы вместо мажоритарного представительства»[334].

Не возражая Ю.А. Бокову и другим исследователям, с которыми данный автор солидаризируется, в том, что пропорциональная избирательная система, возможно, и сыграла определенную роль в установлении нацистского режима в Германии наряду с другими факторами (личность А. Гитлера, разделение противоправной нацистской идеологии общественным мнением ряда немецких граждан того периода истории, поражение Германии в первой мировой войне и т.д.), подчеркнем, что данное обстоятельство не может служить решающим в оценке сложнейших общественно-политических процессов Западной Европы в первой половине XX века. Пропорциональная избирательная система в сравнении с мажоритарным представительством, конечно, имеет свои недостатки, но ей присущ и ряд достоинств, что позволяет ее использовать в современном

---

[333] См.: *Пирбудагова Д.Ш., Савзиева Т.Б.* Положительные и отрицательные аспекты мажоритарной и пропорциональной систем как составляющих смешанной избирательной системы // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2015. Т. 14. № 2. С. 45.

[334] См.: *Боков Ю.А.* Сравнительно-правовой анализ влияния мажоритарной и пропорциональной избирательных систем на общественное развитие: уроки истории (первая половина XX века) // Фундаментальные исследования. 2012. № 11. С. 1277-1281.

обществе. Применение, в свое время, фашистской Германией пропорциональной системы в качестве одного из инструментов в установлении антидемократической диктатуры само по себе не является достаточным аргументом против пропорциональной избирательной системы как таковой.

И.А. Старостина считает «главным достоинством» мажоритарной системы, основанной на одномандатных округах, «близость кандидатов и избранных депутатов к избирателям». Однако это преимущество, по мнению автора, «нивелируется» в крупных по числу избирателей округах (федеральные и региональные выборы)[335]. С другой стороны, по мнению Н.С. Грудинина, «в идеальной конструкции» пропорциональная система имеет ряд важных преимуществ: во-первых, она «служит мощным катализатором становления и развития реальной многопартийности», во-вторых, «значительно снижает потерю голосов избирателей в ходе выборов»[336]. Еще весьма распространенным аргументом «против» мажоритарного представительства в пользу пропорциональной системы формирования Государственной Думы является то обстоятельство, что «большинство депутатов, избранных по одномандатным округам, впоследствии присоединяются к какой-либо фракции, а то и вступают в саму партию»[337]. Между тем, различия между мажоритарной и пропорциональной системой заключаются не в партийности или, напротив, беспартийности кандидатов в депутаты и последующих депутатов, но в пропорциональности либо диспропорциональности самого представительства[338]. Мажоритарная избирательная система является вполне «подходящей» для партийного представительства, если предположить, что законодатель запретит самовыдвижение кандидатов и их выдвижение группами избирателей в избирательных округах (эта цель может достигаться не только путем

[335] См.: *Старостина И.А.* Сравнительный анализ мажоритарной и пропорциональной избирательной системы // Проблемы теории права: личность, общество, государство. Красноярск, 2009. С. 42.
[336] См.: *Грудинин Н.С.* Возвращение мажоритарных начал как старт очередного этапа модернизации избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации: аргументы «за» и «против» // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 3. С. 44.
[337] См.: *Вешняков А.А.* Партии получили стимул пойти в народ // Политический журнал. 2006. № 6/7. С. 20.
[338] См.: *Постников А.Е.* Мажоритарная и пропорциональная избирательные системы: плюсы и минусы // Народный депутат. 1993. № 12. С. 40. *Нудненко Л.А.* Правовая регламентация выборов в Учредительное Собрание России // История государства и права. 2013. № 10. С. 47-52.

установления законодательного запрета, но и в силу устоявшейся политической практики, вследствие которой «беспартийные» кандидаты имеют мало шансов на электоральные преимущества). При таком мажоритарном представительстве действовала бы партийная система «все или ничего» (партия-победитель получает больше мандатов, чем это было бы при пропорциональном представительстве)[339].

С другой стороны, можно предположить гипотетическую возможность использования пропорциональной избирательной системы без партийного представительства (списки избирателей не обязательно должны принадлежать к какой-либо партии в качестве их членов). Сугубо российский опыт (отождествление пропорциональной системы с партийным представительством) А.А. Вешняков распространяет на интернациональные конституционно-правовые принципы, что не подтверждается теорией конституционного права и, что особенно важно, практикой государственного строительства ряда зарубежных стран.

Вследствие изложенного считаем аргумент Н.С. Грудинина о том, что пропорциональная система якобы служит «мощным катализатором многопартийности», недостаточно убедительным. Особенно ярко противоположную картину демонстрирует политический опыт выборов в Конгресс США и ряда других стран, где действует «all or nothing system» (система «все или ничего», «победителю достается все»). Если бы целью российского законодателя было активное развитие межпартийного соперничества и углубление политической конкуренции, то следовало бы использовать мажоритарную, а не пропорциональную избирательную систему[340] при одновременном запрете любых других форм выдвижения кандидатов кроме как выдвижение политической партией либо ее структурным подразделением в субъекте РФ или муниципальном образовании. В этом случае, конечно, ряд парламентских партий потерял бы возможность участия в представительстве,

---

[339] См.: *Малый А.Ф.* Смешанная избирательная система: существует ли она? // Российская юстиция. 2014. № 6. С. 48-50.

[340] См.: *Иванов Д.С.* Формирование мировых избирательных практик: опыт Франции, Великобритании, США // Концепт. 2018. № 12. С. 145-152.

причем это искажало бы пропорциональность представительства[341]. Но, с другой стороны, межпартийная конкуренция (а не многопартийность как таковая, которая сегодня в России не характеризуется свойством «конкурентности») получила бы «мощный импульс для развития», если пользоваться терминологией Н.С. Грудинина.

М.С. Турченко объясняет ряд законодательных решений об использовании мажоритарной или пропорциональной системы «стремлением «Единой России» обезопасить себя от утраты электорального доминирования в «проблемных» регионах, где ее выдвиженцы в одномандатных округах добиваются лучших результатов, чем список партии в едином региональном округе»[342]. Данный вывод цитируемого автора обостряет проблему «судьи в собственном деле» применительно к законодательной деятельности федерального парламента. Как известно, вид избирательной системы Конституцией РФ не определяется и, следовательно, составляет сферу усмотрения законодателя. Обладая исключительным правом первичного принятия федеральных законов об избирательной системе, чего лишен Совет Федерации, Государственная Дума в силу прагматических причин будет стремиться к такой избирательной системе, которая политически более выгодна партии, обладающей большинством в этой палате парламента[343]. Вследствие этого конституционные пробелы и особенности разграничения законодательной компетенции между палатами Федерального Собрания в современной России служат факторами манипулирования достоинствами и недостатками мажоритарной и пропорциональной избирательных систем в пользу партии парламентского большинства[344].

Поэтому партиям парламентского меньшинства, при прочих равных условиях, с каждым электоральным циклом становится все сложнее одержать

---

[341] См.: *Стрельцов Д.В.* Партийная система Японии: от господства ЛДП до реальной многопартийности // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2018. Т. 11. № 3. С. 120-136.

[342] См.: *Турченко М.С.* От смешанных к мажоритарным? О логике изменения региональных избирательных систем в современной России // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). 2014. № 2. С. 85.

[343] См.: *Батлук В.С.* Мажоритарная избирательная система в США // Актуальные проблемы конституционного и международного права. М., 2017. С. 18-20.

[344] См.: *Авакьян С.А.* Выборы в России: эволюция избирательных систем, современные проблемы // Вестник Московского университета. Серия: Право. 2015. № 5. С. 23-39.

адекватную победу на выборах, что приводит к сокращению степени межпартийной конкуренции по мере дальнейшего движения процесса современного государственного строительства. Воспрепятствовать этому могли бы другие механизмы регулирования избирательных систем (на конституционном уровне) либо измененные полномочия палат Федерального Собрания (право Совета Федерации инициировать законопроекты, в которых заинтересована партия большинства в Государственной Думе).

Мажоритарная система предполагает выдвижение и баллотировку в избирательных округах, которые могут быть *одномандатными* и *многомандатными*, причем подсчет голосов может вестись на основе критериев *относительного*, *абсолютного* и *квалифицированного* большинства. В связи с этим следует различать достоинства и недостатки указанных «подсистем» мажоритарного представительства.

А.В. Попова и А.С. Трусова квалифицируют мажоритарную избирательную систему *относительного* большинства как «наименее демократичную» и считают, что ей присущи, главным образом, «пороки» («выброшенные» голоса избирателей, искажение картины реального соотношения политических сил в стране). Единственным, по мнению данных исследователей, преимуществом мажоритарного представительства по формуле относительного большинства является то, что «голосование проводится в один тур, так как победитель определяется сразу же. Это значительно удешевляет выборы»[345]. Полагаем точку зрения А.В. Поповой и А.С. Трусовой излишне категоричной: авторы явно недооценивают достоинства мажоритарной системы относительного большинства, фактически умалчивая о недостатках альтернативных форм выборов в органы народного представительства[346].

---

[345] См.: *Попова А.В., Трусова А.С.* Мажоритарная избирательная система: плюсы и минусы // Научный альманах. 2015. № 9. С. 1245.

[346] См.: *Киреев Д.А.* Влияние коалиционных соглашений на реализацию народовластия // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 6. С. 36. *Комкова Е.Г.* Итоги всеобщих выборов в Канаде: «правительство меньшинства» у либералов // США и Канада: экономика, политика, культура. 2020. Т. 50. № 1. С. 10-31.

А.Е. Любарев верно отмечает «смещение» тенденций в использовании мажоритарной избирательной системы *абсолютного* большинства в зависимости от того, о каких именно выборах идет речь: во-первых, на федеральном уровне выборы Президента РФ характеризуются *стабильным использованием* мажоритарной системы абсолютного большинства; во-вторых, в субъектах РФ выборы высших должностных лиц имели тенденцию к *углублению* применения данной системы (с 1995 по 2002 гг. мажоритарная система абсолютного большинства использовалась фрагментарно, после 2002 г. она приобрела юридически обязательный характер; в-третьих, выборы глав муниципальных образований, напротив, характеризуются *снижением интенсивности* применения системы абсолютного большинства. Что касается выборов депутатов – мажоритарное представительство, как правило, ограничивается формулой относительного большинства и к практике абсолютного большинства не прибегает[347].

Соглашаясь с этим наблюдением с точки зрения верности установления имеющихся юридических фактов, подчеркнем, что отмеченные А.Е. Любаревым тенденции имеют ряд негативных аспектов и нуждаются в корректировке по воле федерального законодателя. Во всяком случае, углубление применения абсолютного мажоритарного представительства в субъектах РФ одновременно со снижением интенсивности использования той же системы, только на уровне властеотношений ниже (муниципальные образования), должно иметь под собой, по удачному выражению Конституционного Суда РФ и, вслед за этим, ряда авторов, «разумные и объективные основания»[348]. Специфика задач и полномочий местного самоуправления, на наш взгляд, не может служить основанием для диаметрально противоположного юридического решения об используемой избирательной системе при формировании института выборного должностного лица. Если на федеральном и региональном уровнях федеральный законодатель

[347] См.: *Любарев А.Е.* Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства: российский опыт // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС, 2015. Т. 11. № 3. С. 74.
[348] См.: *Муравьев И.А.* Конституционализм и просвещение // Евразийский юридический журнал. 2019. № 11. С. 96-102.

блокирует возможность представления выборным должностным лицом миноритарной части избирательного корпуса, что приводило бы к недопустимому снижению уровня репрезентативности, то по каким причинам это допускается в муниципалитетах? Здесь тенденции должны быть, по возможности, близкими, что в большей мере соответствовало бы смыслу конституционной поправки от 2020 г. о единстве системы публичной власти, которую образуют органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ).

Разновидности мажоритарных систем, на наш взгляд, недостаточно полно описаны и исследованы в юридической науке с учетом ряда факторов, включая, особенно, решение российского законодателя об исключении графы «против всех» и минимального «порога явки» избирателей. В условиях пропорционального представительства дефекты избирательной системы такого рода просматриваются не так явно, как в случае с мажоритарной избирательной системой. Мажоритарная система с графой «против всех» и без графы «против всех» – это принципиально разные избирательные системы.

Аналогичным образом можно утверждать, что мажоритарная система с минимальным порогом явки и без такового – это дифференцированные способы баллотировки, которые не следует полностью отождествлять. Распространенный аргумент в пользу отмены графы «против всех» о том, что «необходимо повышать ответственность кандидатов и политических партий», чтобы «более качественно и эффективно проводить работу среди избирателей»[349], относится, главным образом, к пропорциональному представительству.

Пропорциональная избирательная система действительно не особо нуждается в графе «против всех», во всяком случае, так, как это необходимо для мажоритарного представительства. То же самое относится и к гарантируемому законом «минимальному порогу» явки избирателей.

---

[349] См.: *Шалыго П.А.* Реформирование избирательного законодательства Российской Федерации в 2004 – 2013 гг. // Глобальный научный потенциал. 2015. № 11. С. 210.

В связи с этим примечательно, что Конституционный Суд РФ в 1998 г. признал соответствующим Конституции РФ требование действовавшего ранее закона, согласно которому выборы признаются несостоявшимися, если количество голосов «против всех» больше, чем «за» кандидата с максимальным числом голосов. Мотивировалось это тем, что подача голосов «против всех» – это «не безразличное, а негативное отношение избирателей ко всем избранным кандидатам». Этим «отказывается представлять народ», поскольку «выборы основаны на приоритете воли большинства»[350]. Этой правовой позицией Конституционный Суд РФ, конечно, не заблокировал законодателю возможность в будущем упразднить из избирательного бюллетеня строку «против всех», но, во всяком случае, Суд высказался весьма положительно об этом институте как социально полезном в демократическом обществе. Следовательно, воля законодателя в системном единстве с действующей правовой позицией Конституционного Суда РФ может расцениваться как снижение уровня демократичности мажоритарной избирательной системы по сравнению с прежним правовым регулированием.

Вопрос о конституционной допустимости дифференцированных способов мажоритарного представительства довольно часто ставился перед Конституционным Судом РФ в течение первого десятилетия после принятия Конституции РФ в 1993 г., главным образом, вследствие имевшейся в тот период времени свободы субъектов РФ в определении системы органов государственной власти и отсутствия регулирующего воздействия со стороны федерального закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ. В частности, в Чувашской Республике была предпринята попытка введения формулы фиксированного большинства при формировании республиканского парламента (для победы кандидата в избирательном округе требовалось наличие 25 процентов в поддержку кандидата). Положительная сама по себе (региональные

[350] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

парламентарии стремились к повышению уровня представительства, чтобы депутаты не представляли явное меньшинство, даже не требуя абсолютного большинства в 50 процентов плюс один голос), эта практика, вопреки ожиданиям республиканских законодателей, привела к нерезультативности выборов вследствие высокого уровня избирательной конкуренции в округах, вследствие чего региональный парламент был вынужден пересмотреть свое законодательное решение. Конституционный Суд РФ отнесся к этому отрицательно, полагая что один и тот же представительный орган не может формироваться посредством различных видов мажоритарной избирательной системы[351].

Считаем возможным возразить против занятой Конституционным Судом РФ правовой позиции ввиду следующих двух важных обстоятельств. Во-первых, формула «фиксированного» большинства в 25 процентов должна расцениваться как «минимально необходимая» для репрезентативности представительного органа. По сравнению с президентскими выборами, где требуется 50 процентов плюс один голос, эта разновидность мажоритарного представительства не может считаться завышенной. Во-вторых, региональный парламент правомерно пересмотрел свою позицию об используемой разновидности мажоритарной избирательной системы с учетом меняющихся политико-правовых обстоятельств. Примечательно, что сам Конституционный Суд РФ неоднократно прибегал к аргументации *других* своих правовых позиций, *ссылаясь на изменение политико-правовых обстоятельств*. Если конкретные выборы показали нерезультативность при формуле фиксированного большинства даже в 25 процентов, законодателю надлежит не «упорствовать» в прежней правовой позиции и, тем более, не «нуллифицировать» результаты выборов в тех округах, в которых они оказались результативными. Самый простой и очевидный путь разрешения данной проблемы – временный отказ от формулы фиксированного большинства в 25 процентов для того, чтобы оставшаяся часть депутатского корпуса оказалась бы

[351] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 1995 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» в редакции от 26 августа 1994 года» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2860.

сформированной. В связи с этим аргументы, высказанные в особом мнении к анализируемому Постановлению судьей Н.В. Витруком, считаем более убедительными.

Для целей нашего анализа уместно обратиться также к материалам Постановления Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности законодательства о выборах в Государственную Думу по запросу Саратовской областной Думы в 1998 г. Речь шла об оценке *самой* смешанной избирательной системы, применяемой при организации выборов в Думу (225 депутатов по мажоритарной системе и 225 – по пропорциональной). Заявитель посчитал, что такая избирательная система *сама по себе* должна расцениваться как неконституционная. Не соглашаясь с позицией заявителя, Конституционный Суд РФ аргументировал свою волю тем, что, во-первых, Конституция РФ делегировала федеральному законодателю полномочие по установлению вида избирательной системы, во-вторых, смешанные мажоритарно-пропорциональные выборы в федеральный парламент характерны для многих зарубежных стран[352].

Соглашаясь с резолютивной частью позиции Конституционного Суда РФ по данному делу, тем не менее, следует подчеркнуть, что точка зрения заявителя в лице Саратовских парламентариев имела под собой весьма важные конституционно-правовые основания, которые влияют на мотивировочную часть исследуемого постановления: во-первых, в Конституции государства *желательно* установление избирательной системы применительно к организации выборов в федеральный парламент, такие вопросы *нецелесообразно* делегировать законодателю, о чем свидетельствует, к слову говоря, и опыт многих зарубежных стран; во-вторых, практика формирования большинства иностранных парламентов предпочитает несколько иной путь: как правило, каждая из палат двухпалатного парламента имеет свою методику формирования (мажоритарную

[352] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

или пропорциональную), в то время как сочетание избирательных систем обеспечивается благодаря двухпалатной организации парламента.

Так, в Австрии (ст. 25 Конституции Австрии) Национальный Совет избирается народом «в соответствии с принципами пропорционального представительства». Формирование Федерального Совета (ст. 35 Конституции Австрии) осуществляется ландтагами также на основе принципа пропорционального представительства[353]. В Беларуси Конституция не конкретизирует вид избирательной системы, применяемой при организации выборов в состав Палаты представителей (это должно регулироваться законом аналогично российскому опыту). Что касается Совета Республики – порядок его формирования достаточно ясно урегулирован Конституцией (по восемь членов избираются местными Советами депутатов, дополнительно к этому восемь членов назначает Президент страны (ст. 91 Конституции Беларуси)[354]. Бельгия характеризуется тем, что Палата представителей избирается по системе пропорционального представительства (ст. 62 Конституции Бельгии). Порядок формирования Сената является весьма сложным, что предопределяется множественностью лингвистических групп страны, каждая из которых нуждается в гарантированном представительстве (ст. 68 Конституции Бельгии)[355].

Босния и Герцеговина ограничивается делегированием законодателю права на установление вида избирательной системы при формировании Палаты народов и Палаты представителей, что предопределяется необходимостью обеспечения на уровне конституционных гарантий представительства от Федерации (хорваты, боснийцы) и от Республики Сербской (сербы)[356]. Индия для целей нашей исследовательской задачи примечательна тем, что Совет Штатов формируется выборными членами законодательных собраний штатов в соответствии с

---

[353] См.: *Шарапо А.В.* Парламентские выборы в Австрии как отражение общеевропейских электоральных тенденций // Беларусь в современном мире. Минск: Белорусский государственный университет, 2019. С. 117.

[354] См.: *Окунев И.Ю., Бибина Э.С.* Особенности современной партийной системы Республики Беларусь: результаты парламентских выборов и прогнозы // Евразийство и мир. 2019. № 2. С. 3-11.

[355] См.: *Любимов А.П.* Парламент Бельгии в преддверии выборов // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 5. С. 38-47.

[356] См.: *Елсаков А.С.* Основные характеристики партийной системы Боснии и Герцеговины // Регионология. 2017. Т. 25. № 3. С. 316.

системой пропорционального представительства на основе «единственного передаваемого голоса». Часть членов этой палаты назначается президентом страны. Что касается другой структурной единицы парламента – Народной палаты, Конституция предписывает, что «пропорция между числом парламентариев и населением штата, насколько практически это возможно, была одной и той же для всех штатов» (ст. 80 Конституции Индии)[357].

Члены Палаты представителей Ирландии приобретают мандаты в избирательных округах «по системе пропорционального представительства с использованием единого передаваемого голоса». Сенат состоит из «назначаемых» и «избираемых» членов, причем «избираемая» часть также формируется на основе «пропорционального представительства с использованием единого передаваемого голоса»[358]. В Испании Конгресс формируется вследствие образования избирательных округов в каждой провинции, причем выборы проводятся в каждом избирательном округе «на основе пропорционального представительства» (ст. 68.1 Конституции Испании). Что касается другой палаты (Сената) – от каждой провинции избирается четыре сенатора путем всеобщего, свободного, равного, прямого и тайного голосования (ст. 69.1 Конституции Испании)[359].

Италия по праву считается одной из стран, в которой особенно «популярно» пропорциональное представительство[360]. Распределение мест между избирательными округами в Палате депутатов осуществляется «делением количества жителей Республики, определяемого последней переписью населения, на шестьсот восемнадцать и распределением мест в пропорции к населению каждого округа на основе внутреннего избирательного коэффициента и правила наибольшего остатка». Сенат избирается на базе областей: ни одна область не

---

[357] См.: *Хуснитдинов А.З.* Индия. Парламентские выборы – фокус политической борьбы // Азия и Африка сегодня. 2010. № 2. С. 23-30.
[358] См.: *Лафитский В.И.* Выборы в Европейский парламент // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 136-152.
[359] См.: *Верников В.Л.* Парламентские выборы в Испании: социалисты вернулись во власть, и теперь – надолго // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2019. № 3. С. 36-42.
[360] См.: *Старостина И.А., Старостенко М.В.* Парламентские выборы в Италии 2018 года: национальные проблемы на фоне наднациональных вызовов // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 3. С. 24-28.

может иметь меньше семи сенаторов, за исключением специально оговоренных Конституцией случаев. Распределение мест здесь также осуществляется «на основе внутренних избирательных коэффициентов и правила наибольшего остатка»[361].

В Казахстане Сенат образуют депутаты, избираемые по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики на совместном заседании депутатов всех представительных органов. Дополнительно к этому семь депутатов Сената назначаются Президентом страны на срок полномочий Сената. Мажилис аналогично Государственной Думе в России формируется по смешанной избирательной системе (шестьдесят семь депутатов избираются по одномандатным территориальным избирательным округам с примерно равной численностью избирателей; десять депутатов – на основе партийных списков по системе пропорционального представительства и по территории единого общенационального избирательного округа).

Несмотря на много общего с российской системой формирования Совета Федерации и Государственной Думы, обратим внимание на то, что в Казахстане, во-первых, исполнительная власть не представлена в «верхней» палате (Сенат избирают народные представители на местах), за исключением прямого назначения сенаторов Президентом страны (в современной России в состав Совета Федерации входят *как* представители Российской Федерации, назначаемые Президентом РФ, *так и* лица, назначенные высшими должностными лицами субъектов РФ, причем их численность приравнивается к количеству представителей депутатского корпуса); во-вторых, пропорциональная система в Казахстане при выборах в Мажилис применяется скорее «символически», чем «по существу» (десять депутатов против шестидесяти семи «депутатов-одномандатников» не могут составить «достойную» конкуренцию по сравнению с Россией, где 225 депутатов, избранных по партийным спискам,

[361] См.: *Гресева Е.А.* Выбор типа избирательной системы при формировании парламента на примере Итальянской республики // Право Донецкой Народной Республики. 2016. № 3. С. 22-29.

противопоставлены 225 депутатам, получившим своим мандаты в избирательных округах на основе применения мажоритарной избирательной системы)[362].

Франция, во многом аналогично современной России, избегает конституционного регулирования порядка формирования Национального собрания и Сената[363]. Исключение составляют принципы прямого (для Национального собрания) и косвенного (для Сената) голосования (ст. 24 Конституции Франции). Подробности подлежат регулированию законом. В ФРГ используется аналогичный метод[364]: «депутаты германского Бундестага избираются всеобщими, свободными, равными и тайными выборами», дальнейшие «подробности регулируются федеральным законом» (ст. 38 Конституции ФРГ). Однако порядок формирования Бундесрата на конституционном уровне (ст. 51 Конституции ФРГ) урегулирован с достаточной степенью полноты (палата состоит из членов правительств земель, которые их назначают и отзывают; каждая земля располагает не менее чем тремя голосами; земли с населением свыше двух миллионов жителей имеют четыре голоса; земли с населением свыше шести миллионов жителей – пять голосов; земли с населением более семи миллионов – шесть голосов).

Не менее «завуалированным» вопрос об используемой избирательной системе выглядит при анализе ст. 71 Конституции Хорватии: согласно данному нормативному правовому акту «Палата представителей состоит не менее чем из ста и не более чем из ста шестидесяти депутатов, избираемых на основе всеобщего и равного избирательного права путем прямых выборов тайным голосованием. Палата жупаний состоит не более чем из шестидесяти пяти

---

[362] См.: *Турецкий Н.Н.* Особенности Казахстанской модели парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 63-67.

[363] См.: *Сорокин М.* Социально-групповое представительство во Франции: генезис конституционно-правового статуса // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 4. С. 38-56.

[364] См.: *Федорова С.С.* Бундестаг как орган народного представительства ФРГ: динамика 18-х всеобщих выборов // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 12. С. 193.

депутатов, которые в соответствии с законом избираются непосредственно тайным голосованием в жупаниях и городах со статусом жупании»[365].

Пожалуй, наиболее оптимальным образом данная проблема разрешена в Конституции Чехии (ст. 18): Палата депутатов формируется «в соответствии с принципами пропорционального представительства»; выборы в Сенат осуществляются «в соответствии с принципами мажоритарной системы». Дальнейшие подробности подлежат регламентации средствами текущего законодательства[366].

Как наглядно видно, в странах с двухпалатной системой (Австрия, Беларусь, Бельгия, Босния и Герцеговина, Индия, Ирландия, Испания, Италия, Казахстан, Франция, ФРГ, Хорватия, Чехия) «нижние» палаты парламента формируются, как правило, на основе одной и той же избирательной системы. Дифференцированный подход характерен для конституционного порядка формирования, как правило, «верхних» палат, но не «нижних» подсистем парламентского представительства. В связи с этим сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательных систем в механизме выборов депутатов Государственной Думы, по сравнению с большинством зарубежных стран, которые предпочитают двухпалатный парламентаризм однопалатному, выглядит довольно нетипичным. Аналогичный российскому опыт Казахстана, на наш взгляд, скорее подтверждает, чем опровергает указанный вывод, поскольку многие страны бывшего социалистического содружества, особенно республики распавшегося в 1991 году СССР, предпочли взять за основу российскую конституционную модель организации двухпалатного парламента с использованием мажоритарной избирательной системы и пропорционального представительства политических партий. Кроме того, следует подчеркнуть, что при формировании «нижней» палаты парламента Казахстана, в отличие от Государственной Думы в России, используется скорее мажоритарная, чем

---

[365] См.: *Елсаков А.С.* Основные характеристики партийной системы Хорватии на современном этапе // Регионология. 2018. Т. 26. № 1. С. 28-67.

[366] См.: *Гуселетов Б.П.* Итоги парламентских выборов в Чехии: успех популистов и провал социал-демократов // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. № 1. С. 28-37.

пропорциональная избирательная система. Это обстоятельство дополнительно свидетельствует в пользу вывода об уникальности российского конституционного решения о выборе избирательных систем при формировании Федерального Собрания.

Конституционный Суд РФ в последующем значительно реже обращался к проблематике оценки конституционности тех или иных законодательных решений, направленных на реализацию мажоритарной избирательной системы. Часть правовых позиций Суда касалась «экспериментов» в субъектах РФ по выбору оптимальной системы выборов, которая отличалась от сравнительно простого способа организации мажоритарных выборов в Государственную Думу (одномандатные округа, формула относительного большинства, требование образования не менее одного избирательного округа в каждом субъекте Федерации). Так, в Оренбургской области была апробирована мажоритарная избирательная система, согласно которой обеспечивалось сочетание одномандатных и многомандатных округов (кроме 24-х одномандатных округов устанавливались двухмандатные, трехмандатные и даже четырехмандатные округа). Конституционный Суд РФ установил, что сама по себе идея сочетания одномандатного и многомандатного мажоритарного представительства не может рассматриваться как неконституционная, однако требуются более четкие нормативные критерии отнесения соответствующих территорий к избирательным округам, а также законодательное обеспечение активного избирательного права с точки зрения примерно одинакового числа голосов избирателей с небольшим отклонением от средней нормы представительства[367].

Позиция Конституционного Суда РФ по данному вопросу в целом выглядит логичной и обоснованной, поскольку Суд стремился к обеспечению равенства представительства с точки зрения числа избирателей в избирательных округах и

[367] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 2000 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С.Борисова, А.П.Бучнева, В.И.Лошманова и Л.Г.Маховой» // СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1429.

количества представляемых граждан депутатами, избираемыми на основе принципов мажоритарной системы в многомандатных округах. Однако это не в полной мере соответствовало другим правовым позициям Конституционного Суда РФ, когда речь шла об оценке конституционности федеральной нормы о том, что при мажоритарных выборах в Государственную Думу должен быть образован не менее чем один избирательный округ[368].

В сущности, в обоих случаях перед Конституционным Судом РФ была поставлена одна и та же проблема: как обеспечить одновременно равенство пассивного избирательного права и учет административно-территориального деления страны. Применительно к мажоритарным выборам в Государственную Думу было найдено законодательное решение «не менее одного округа в каждом субъекте РФ». Оно нарушало равенство представительства и приводило к искажениям нормы представительства, но Суд квалифицировал это как явление конституционное, поскольку такое решение необходимо, чтобы избежать «дробления» субъектов РФ при организации мажоритарных выборов в Государственную Думу (федеральные выборы). В Оренбургской области (региональные выборы), где законодатели попытались разрешить ту же проблему, но другим способом (варьирование числа мандатов в округах от одного до четырех), вывод Суда был противоположным (данный вариант мажоритарной избирательной системы признавался неконституционным).

Важно подчеркнуть, что в случае с пропорциональной избирательной системой риски искажения нормы представительства гораздо ниже. Если в условиях мажоритарного представительства законодатель публично обязан *заботиться об обеспечении* равенства представительства с точки зрения гарантий примерно одинакового количества избирателей в округах, используя инструментарий средней нормы представительства (в случае с оценкой конституционности законодательства Оренбургской области был нарушен именно

---

[368] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

этот принцип при сочетании одномандатных и многомандатных мажоритарных избирательных округов), пропорциональная избирательная система избегает этой проблемы как бы «сама собой», без дополнительного вмешательства законодателя. Однако пропорциональную избирательную систему *можно исказить* с помощью института заградительного пункта, что в современной России весьма активно практикуется (вплоть до опыта семипроцентного заградительного пункта, от чего законодатель в последующем отказался. Современная практика предпочитает пятипроцентный заградительный пункт, который также весьма велик по сравнению с опытом ряда зарубежных стран).

По названной причине полагаем, что пропорциональная избирательная система *не имеет институционального преимущества* перед мажоритарными выборами с точки зрения обеспечения *равенства пассивного избирательного права*, поскольку проблема обеспечения равенства избирательных округов по числу избирателей (мажоритарная система) уравновешивается рисками искажения пропорциональности представительства с использованием инструментария заградительного пункта (пропорциональная система). Это, однако, не снимает с законодателя обязанность обеспечения *относительного равенства представительства при организации мажоритарных выборов*.

Таким образом, наш вывод сводится к следующему: *мажоритарная система в Государственной Думе объективно необходима, во всяком случае, в условиях невыборного способа формирования Совета Федерации*. Пропорциональная система имеет слишком много институциональных недостатков, чтобы от мажоритарной системы можно было бы полностью отказаться при формировании Федерального Собрания. Однако этот вывод распространяется именно на парламент в целом с учетом его двухпалатной структуры. В частности, использование мажоритарного представительства в Совете Федерации могло бы сбалансировать недостатки пропорциональной системы и оправдать ее применение в отношении полного состава Государственной Думы в 450 депутатов, как это практиковалось ранее. Отказ

федерального законодателя от пропорционального способа выборов депутатов Государственной Думы и возврат к смешанному представительству был, на наш взгляд, в значительной степени обусловлен *отсутствием устоявшейся практики формирования Совета Федерации или его части на основе мажоритарной избирательной системы*, причем опыт выборов в Совет Федерации первого созыва на основе двухмандатных мажоритарных округов в данном контексте не следует слишком приветствовать (фактически – это *полу*пропорциональная избирательная система, которая имеет мало общего с *подлинным* мажоритарным представительством).

В целом можно отметить, что мажоритарная избирательная система как таковая имеет следующие достоинства: она *проста*, в случае с относительным большинством – *результативна* и широко *апробирована* российской практикой (не будем отрицать, что это было в условиях монопольного господства КПСС, однако практика советских выборов, безусловно, имела определенный положительный опыт, который следует использовать в современной России, хотя в некоторых случаях и критически). В силу длительной апробации *снижаются риски политического манипулирования*, включая создание дополнительных условий для развития авторитарных тенденций (негативный опыт Германии). Мажоритарная система позволяет установить более *ответственные отношения* между избирателями и конкретными кандидатами (будущими депутатами), чем *препятствует «обезличенному» представительству* списков кандидатов от политических партий. С другой стороны, мажоритарное представительство создает *дополнительные преимущества лидирующим политическим силам*, препятствуя одновременно средним и, особенно, мелким партиям в реализации их права на представительство. Это, в свою очередь, имеет ряд институциональных *недостатков* (искажение пропорциональности представительства, искусственное укрупнение политических партий вследствие особенностей применяемой избирательной системы). Последнее обстоятельство обусловливает необходимость *сочетания* мажоритарного и пропорционального

представительства, в парламенте в целом как едином органе народного представительства.

2.3. Опыт организации пропорциональных выборов в Государственную Думу и перспективы его совершенствования в России

Пропорциональная система народного представительства в России представляет собой сравнительно новое конституционно-правовое явление, которое практически не имело аналогов ни в Российской империи, ни в СССР[369]. Согласно «крылатому выражению» португальского государствоведа Г. Канотилью, пропорциональная система – это «лучшее средство против сокращения альтернатив», «сужения политических горизонтов», «политической одномерности и пресыщения»[370]. В связи с этим неудивительно, что пропорциональная система оказывалась весьма чуждой и для царской, и советской России. В 1906 г. сложно было бы представить стремление Николая II к пропорциональному представительству: первая Государственная дума учреждалась не в целях обеспечения, по Г.Канотилью, широты политических «альтернатив и горизонтов», но как реакция на революцию 1905 г., «Кровавое воскресенье», недовольство петербургских рабочих[371] и т.д. Выборы были многоступенчатыми, проводились по четырем неравноправным куриям (земледельческая, городская, крестьянская и рабочая)[372]. Царь пошел на вынужденные уступки и вовсе не стремился к «пропорциональности» народного представительства.

О пропорциональности представительства не могло быть речи в РСФСР и СССР: господствовала одна коммунистическая партия, списки на выборах от других политических партий были бы несовместимыми с марксистско-ленинской идеологией, верховенством воли Советов депутатов трудящихся. Определенная либерализация избирательной системы наблюдалась в СССР в 1977 г. вследствие

---

[369] См.: *Комкова Г.Н.* Пропорциональная избирательная система и обеспечение равенства фракций в российском парламенте // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 31-33.
[370] Цит. по: *Автономов А.С.:* Сравнительное избирательное право. М.: Норма, 2003. С. 66.
[371] См.: *Пушкарева И.М.* Была ли альтернатива у «Кровавого воскресенья»? // Отечественная история. 2005. С. 17-25.
[372] См.: *Парамонов В.Н.* Электоральная практика российских политических партий в выборах в Государственную думу 1906 – 1912 гг. // Вестник Самарского государственного университета. 2007. № 5-3. С. 232-243.

признания государства общенародным (до этого страна позиционировалась как политическая организация диктатуры пролетариата и других беднейших слоев населения)[373]. Однако это не привело к учреждению пропорциональных выборов.

Современный российский парламентаризм *существенным образом отличается* от своих предшествующих состояний благодаря использованию модели пропорционального представительства[374]. Пропорциональность избирательной системы – важный признак российского бикамерализма[375], который сам по себе свидетельствует о признании обществом ряда ключевых принципов демократического конституционного строя[376]. Вместе с тем, внимательный взгляд на практику использования пропорционального представительства в России показывает, что эта система имеет ряд изъянов, которыми, зачастую, пользуются некоторые политические деятели для достижения целей, которые не в полной мере совместимы с демократическими приоритетами действующей Конституции РФ. Иначе говоря, пропорциональная система при организации выборов в Государственную Думу и другие органы народного представительства – это и средство демократизации общества, и источник злоупотребления конституционным правом одновременно.

Утверждение о возможности конституционной шиканы (лат. – aemulatio), т.е. злоупотребления конституционным правом[377], не может служить непреодолимым аргументом против использования пропорционального представительства как такового. Факты aemulatio, на наш взгляд, нуждаются в *выявлении* конституционно-правовой наукой, *обобщении* и выработке соответствующих *рекомендаций* законодателю в целях *противодействия*

---

[373] См.: *Медушевский А.Н.* Основной закон СССР 1977 г.: государство и личность в эпоху «развитого социализма» // Полития: Анализ. Хроника. 2014. № 3. С. 149.

[374] См.: *Котегова М.А.* Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт. Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2007. С. 67.

[375] См.: *Федосов П.А.* Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт // Полис. Политические исследования. 2001. № 1. С. 168.

[376] См.: *Астафичев П.А.* Представительная демократия в России: 25 лет в условиях действия Конституции РФ 1993 г. // Вестник Поволжского института управления. 2018. № 5. С. 6 -15.

[377] См.: *Пресняков М.В.* Пределы основных прав: конституционное противодействие злоупотреблению правом // Гражданин и право. 2010. № 5. С. 16-26.

злоупотреблениям правом[378]. При этом, разумеется, юридическая наука не должна оставлять без надлежащего внимания наличие конституционной шиканы и делать вид, что подобные явления якобы отсутствуют в современной России[379], «восхваляя» пропорциональную избирательную систему и «очерняя» мажоритарное представительство под внешними демократическими лозунгами. Такой подход, на наш взгляд, был бы лишен научной объективности, хотя некоторые авторы, к сожалению, используют подобную методологию в своих теоретических изысканиях и, особенно, публицистических работах.

Объективное достоинство пропорциональной избирательной системы состоит, собственно, в пропорциональности представительства, причем главным образом – политических партий или других крупных политических объединений граждан. Если общество политически свободно, лишено идеологических предрассудков и воспитано на демократических ценностях, электорат объективно не может отдавать предпочтение одной политической силе и, тем более, одному политическому лидеру[380]. Политическая конкуренция может ограничиваться правящими политическими силами с помощью идеологического инструментария либо посредством ограничения избирательных прав электоральных соперников, но это – уже следствие вмешательства политических сил в свободный процесс волеизъявления народа[381].

При прочих равных условиях, народ как носитель суверенитета и единственный источник власти имеет *дифференцированные политические предпочтения*, которые нуждаются в выражении посредством адекватного представительства *разных* политических партий. Пропорциональная избирательная система способствует этому следующим образом: каждая партия

---

[378] См.: *Кравченко В.О.* Недопустимость злоупотребления правом как конституционный принцип права в контексте конституционализации // Современный юрист. 2017. № 2. С. 37.

[379] Подробнее – см., например: *Крусс В.И.* Конституционное правопонимание и злоупотребление правом // Вестник РГТУ. Серия: Экономика. Управление. Прааво. 2011. № 8. С. 13-20.

[380] См., например: *Ракитская И.А.* Основные этапы развития избирательного права и избирательной системы в Швеции // Московский журнал международного права. 2017. № 2. С. 97-106.

[381] См.: *Соколова Е.П.* Приемы политической манипуляции в период выборов Президента Российской Федерации 1996 года (по материалам региональной прессы) // Социум и власть. 2009. № 4. С. 55-59. *Ветрова Е.В.* Манипуляция сознанием через СМИ на региональных выборах // Историческая и социально-образовательная мысль. 2011. № 3. С. 54-57.

имеет пропорционально такую долю мест в палате парламента, какой она обладает долей электоральной поддержки. Вследствие пропорционального представительства парламент как бы сужает число народных гласных, но относительно строго сохраняет пропорцию имеющихся в обществе политических сил. Мажоритарная избирательная система пропорциональность представительства с неизбежностью искажает, поскольку «победителю достается все». Малые и средние партии вообще лишаются шансов на участие в политической жизни, хотя в совокупности они могут представлять довольно широкие слои населения. В отсутствие пропорциональности выборов многогранное в политическом смысле общество унифицируется в модели народного представительства, хотя это и обостряет политическое соперничество крупных политических партий.

Эти и ряд других достоинств пропорциональной избирательной системы описаны в юридической литературе, глубоко исследованы и, в сущности, сомнений не вызывают[382]. Представляется, что в российской конституционно-правовой науке следует больше внимания уделять изъянам пропорционального представительства, которые представляют собой источник возможных злоупотреблений правом и нуждаются в заблаговременном блокировании посредством правового регулирования общественных отношений. Причем это, главным образом, российский опыт конституционализма, который не в полной мере характерен для конституционного права зарубежных стран. Вследствие того, что пропорциональная система в России начала применяться в *условиях недостаточно укрепившихся демократических принципов и норм*, с самых первых дней ее использования стали проявляться *издержки пропорционального представительства*[383]. Попытаемся их систематизировать следующим образом.

Существенный источник злоупотреблений пропорциональным представительством целесообразно усматривать в *системе закрытых списков*.

---

[382] См.: *Чиркин В.Е.* О пропорциональной избирательной системе с преференциальным вотумом // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 80-87.

[383] См.: *Тхабисимова Л.А.* Совершенствование избирательного законодательства Российской Федерации и ее субъектов // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 1. С. 21-23.

Подчеркнем, что пропорциональная избирательная система сама по себе не требует, чтобы списки кандидатов были бы закрытыми. Теоретически она допускает и открытые списки[384]. Последняя система выглядит технологически более сложной, но ее применение в принципе возможно, в том числе и в современных российских условиях. Однако отечественный законодатель устойчиво избегает модели открытых списков. Это, в свою очередь, вызывает критику в юридической науке. По мнению Д.Ш. Пирбудаговой, Т.Б. Савзиевой, закрытые списки «представляют собой некую коррумпированную модель власти, так как в них попадают зачастую выгодные руководству партии личности, которые за свои места в Государственной Думе финансируют избирательную кампанию этих партий»[385]. Г.К. Демидов усматривает недостаток пропорционального представительства в «голосовании за обезличенный партийный список», но не «голосование за конкретную личность». В числе прочего, это связывается автором с «направлением воздействия идеологии на манипулирование сознанием людей, целью которого является не достижение истины, а лишь ориентация на определенные социальные действия и поведение»[386].

М.А. Кулушева (Липчанская) связывает использование пропорциональной системы с решением «двух принципиально значимых вопросов»: как распределяются мандаты между списками кандидатов и как они распределяются «внутри» списка[387], причем каждый из этих двух механизмов уязвим с точки зрения возможности различных злоупотреблений. В первом случае идеологический аппарат «правящей партии» может попросту «задавить» политических оппонентов из числа членов альтернативных партий, не говоря уже

---

[384] См.: *Любарев А.Е.* На муниципальных выборах должны применяться открытые списки // Городское управление. 2011. № 12. С. 78-84. *Турищева Н.Ю.* Смешанная избирательная система: новое содержание основных характеристик // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 47-57.

[385] См.: *Пирбудагова Д.Ш., Савзиева Т.Б.* Положительные и отрицательные аспекты мажоритарной и пропорциональной систем как составляющих смешанной избирательной системы // Юридический вестник ДГУ. 2015. Т. 14. № 2. С. 46.

[386] См.: *Демидов Г.К.* Достоинства, преимущества пропорциональной избирательной системы и проблемы реализации этой системы в практике муниципальных образований // APRIORI. Серия: Гуманитарные науки. 2017. № 1. С. 5.

[387] См.: *Кулушева М.А.* Возможность и целесообразность использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2005. № 8. С. 19.

о кандидатах-одномандатниках. Во втором случае система закрытых списков дает основания для келейного распределения мандатов «внутри» партии. В целом же эти два обстоятельства в совокупности дают синергетический эффект[388]: пропорциональная система влечет дополнительные преимущества правящей и несменяемой партии, в то время как альтернативные политические партии благодаря пропорциональному представительству удерживают в парламенте устойчивое меньшинство. Если бы правящая и оппозиционная партии периодически менялись ролями в Государственной Думе и других органах народного представительства современной России, этого бы не происходило. Но устойчивость картины «квалифицированное большинство мандатов «Единой России» при символическом представительстве КПРФ, «Справедливой России» и ЛДПР» – это именно следствие того, что 225 депутатов Государственной Думы избирается на основе пропорциональной системы. Если предположить, что формирование данной палаты парламента осуществлялось бы на основе только мажоритарной избирательной системы, структура партийного представительства была бы иной и, вероятно, более конкурентной.

Н.В. Анохина, Е.Ю. Мелешкина предлагают четырехзвенную структуру «параметров электоральной конкуренции», включающую в себя, во-первых, электоральную формулу, во-вторых, величину избирательного округа, в-третьих, порог представительства, в-четвертых – структуру избирательного бюллетеня. Эти параметры, по мнению автора, оказывают решающее влияние на каждую из двух «вероятностей» политической принадлежности выборного главы государства и парламентского большинства в случае формирования народного представительства на основе пропорциональной избирательной системы (совпадение или, напротив, несовпадение политической принадлежности президента и парламента). В случае их несовпадения пропорциональная система стимулирует резкие разногласия между ветвями власти, в случае же совпадения, напротив, «подрывается» демократический принцип разделения властей. Таким

[388] См.: *Дерхо Д.С.* Конституционное правообразование как категория конституционного права и нормативная модель. Дисс. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. С. 98.

образом, с точки зрения Н.В. Анохиной и Е.Ю. Мелешкиной, любой из этих двух альтернативных вариантов влечет за собой негативные конституционно-правовые последствия, причем одной из главных причин этого становится применение законодателем пропорциональной избирательной системы. Дополнительно приведенный вывод аргументируется «сильным президенциализмом»[389], что, на наш взгляд, можно считать источником возможных злоупотреблений пропорциональным представительством в современной России. Однако это характерно и для многих стран Латинской Америки (Аргентина, Боливия, Бразилия, Гватемала, Колумбия, Коста-Рика, Перу, Чили, Эквадор). Здесь российский опыт не является чем-то исключительным и уникальным[390].

Некоторые исследователи в своих выводах идут еще дальше, критикуя пропорциональную избирательную систему за недостаточный демократизм ввиду «пропагандистского влияния партий на население на момент выборов». Солидаризируясь с К. Поппер, М.А. Котегова считает, что «для государства выгоднее двухпартийная система англо-американского типа, чем пропорциональная система со множеством партий, так как, имея две партии, общество может оценивать их деятельность, а поражение партии на выборах справедливо воспринимается как неудовлетворительная оценка деятельности правительства»[391]. Данная мысль, на наш взгляд, нуждается в глубоком осмыслении применительно к имеющимся российским условиям[392].

Кажущееся противоречие в приведенных суждениях легко снимается, если обратить внимание на следующее обстоятельство: *многопартийность может быть чрезмерной, причем это способно не только стимулировать, но и препятствовать развитию политического соперничества конкурирующих*

---

[389] См.: *Черкасов А.И.* Президенциализм и парламентаризм в странах современного мира // Государство и право. 2012. № 9. С. 35. *Тарасов И.Н.* Диалектика парламентаризма и президенциализма в Центрально-Восточной Европе // Политическая наука. 2014. № 1. С. 94. *Панов П.В., Сулимов К.А.* Смена лидера и пределы персоналистского президенциализма: перспективы варианта «преемник» в странах Закавказья и Центральной Азии // Политическая наука. 2014. № 1. С. 134-158.

[390] См.: *Анохина Н.В., Мелешкина Е.Ю.* Пропорциональная избирательная система и опасности президенциализма: российский случай // Полис. Политические исследования. 2007. № 5. С. 8-10.

[391] См.: *Котегова М.* Принцип демократического государства и пропорциональная избирательная система в современной России // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2. С. 118.

[392] См.: *Михайличенко И.Б.* Конституционно-правовое значение категории «партийная система» // Проблемы права. 2011. № 1. С. 89-96.

политических сил (С.А. Шеин называет это «крайним плюрализмом»)[393]. В сущности, именно такие тенденции наблюдались в России в течение многих избирательных циклов после 1993 г., когда количество баллотирующихся списков кандидатов от политических партий составляло несколько десятков. Нормальная для демократического общества политическая система, на наш взгляд, должна иметь несколько крупных партий, возможно даже и две, но не обязательно именно столько. Важно при этом, чтобы количество «политических игроков» было достаточно ограниченным, чтобы избиратели могли осуществлять осознанный выбор и между партиями складывалась реальная конкуренция. В современной России этого не произошло *несмотря на положительную тенденцию укрупнения структуры политических партий*. Мы не склонны оценивать критически состоявшееся укрупнение, однако вынуждены признать, что оно пока не привело к ожидаемому результату. Значительную роль в этом процессе сыграла система пропорционального представительства политических партий.

Верность данного вывода косвенно признал Конституционный Суд РФ при оценке конституционности поправок в Конституцию РФ от 2020 г.: он указал, что если в Конституции РФ «вопрос о предельном числе сроков полномочий (сроков полномочий подряд), в течение которых возможно занятие должности главы государства, решен таким образом, что соответствующие ограничения не предусматриваются или редуцируются, в том числе в качестве переходных положений в связи с изменением их регулирования, то это решение – с тем чтобы гарантировать реализацию конституционно-правовых характеристик государства как демократического, правового, имеющего республиканскую форму правления, – должно в любом случае сопровождаться другими институциональными гарантиями. К таковым относятся прежде всего развитый парламентаризм, *реальная многопартийность, наличие политической конкуренции* (курсив наш – А.Ч.), эффективная модель разделения властей, снабженная системой сдержек и

[393] См.: *Шеин С.А.* Всеобщие выборы в Британии: победа двухпартийности или движение к системе крайнего плюрализма? // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60. № 12. С. 51-61.

противовесов, а также обеспечение прав и свобод независимым правосудием, включая деятельность Конституционного Суда РФ»[394].

Соглашаясь с указанной позицией российского конституционного правосудия, необходимо особо подчеркнуть, что в условиях бикамерализма в организации Федерального Собрания речь должна идти, главным образом, о Государственной Думе, в то время как Совет Федерации должен быть, по возможности, «огражден» от межпартийного соперничества в той мере, в какой это действительно возможно.

Однако, очевидно, что в сегодняшних условиях, когда члены Совета Федерации приобретают полномочия вследствие волеизъявления Президента РФ, законодательных (представительных) органов и высших должностных лиц субъектов РФ, они неизбежно осуществляют косвенное партийное представительство в Совете Федерации. Исключение составляют случаи «беспартийного» статуса Президента РФ и высших должностных лиц субъектов РФ, мажоритарных выборов в законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также пожизненное членство в Совете Федерации лиц, которые ранее замещали должности Президента РФ.

Из этого, во всяком случае, следует, что переход законодательных (представительных) органов субъектов РФ к пропорциональным выборам существенным образом изменил бы политический облик Совета Федерации, несмотря на то, что данная палата Федерального Собрания позиционируется конституционным законодателем как своего рода «внеполитический орган», в котором не образуются фракции и не действуют партии. Это состояние еще отчасти достижимо в современной России, потому что реально не сложились крупные и конкурирующие друг с другом партии. Если бы это произошло (что требует Конституционный Суд РФ как условие допустимости «обнуления» срока

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

президентских полномочий) – Совет Федерации неизбежно стал бы «партийным». Избежать данного процесса общество не сможет при действующем правовом регулировании (назначающие федеральных сенаторов законодательные и исполнительные органы субъектов РФ имеют политическую принадлежность к партиям, иное следовало бы трактовать как безответственное перед избирателями народное представительство).

Другой существенный изъян пропорциональной избирательной системы применительно к условиям современной России состоит, на наш взгляд, в *допустимости уступки мандатов «головными» в списке кандидатами следующим по списку кандидатам*. Данная проблема широко описана в научной юридической литературе, соответствующие дела слушались в Конституционном Суде РФ. Однако законодатель принципиально не изменил свою позицию и фактически пропорциональная система в нашей стране продолжает действовать с этим неконституционным изъяном. Фактически это приводит к обману избирателей, вводит их в заблуждение. Механизм действия этой системы достаточно прост: партия формирует список кандидатов таким образом, чтобы в «тройку» лидеров попали широко известные кандидаты, пользующиеся поддержкой граждан. В ходе голосования избиратели оказывают доверие и партиям, и «головным» кандидатам в списке кандидатов от этой партии, причем никто точно не знает, что именно решающим образом повлияло на их выбор (имидж партии или авторитет «головных» кандидатов в списке). После завершения голосования «головные» кандидаты отказываются от своих мандатов в пользу малоизвестных политиков, которые занимают в списке кандидатов более скромные позиции. В конечном итоге депутатами становятся лица, которые поддерживались избирателями косвенно (с формальной стороны такая поддержка была – список кандидатов был заранее известен, все кандидаты имеют единую политическую принадлежность к этой партии). Но противоречие налицо: структура избирательного бюллетеня такова, что граждане голосовали не за тех кандидатов, которые в конечном итоге приобрели искомые депутатские мандаты.

Способствует этому исключительно пропорциональная избирательная система. В условиях мажоритарных выборов это было бы совершенно невозможно.

В целом можно сказать, то основной источник злоупотреблений при использовании пропорциональной избирательной системы состоит в *манипуляциях списками кандидатов*. Мажоритарная система манипулировать списками не может, потому что она вообще исключает списки: в случае с мажоритарным представительством баллотируются кандидаты. Если избирательные округа одномандатные, то каждая партия может выдвинуть в каждом округе по одному кандидату. В случае с пропорциональным представительством доверие оказывается исключительно политической партии, подкрепленной авторитетом ее лидеров. Фактически мандаты приобретают другие лица. Это достигается посредством манипуляций закрытыми списками и «головными» кандидатами в федеральной и региональной частях списков кандидатов.

Современное состояние правового регулирования использования пропорциональной избирательной системы выглядит следующим образом: во-первых, в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ч. 3 ст. 3) определяется, что 225 депутатов избираются «по федеральному избирательному округу пропорциональной числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки»[395]. Во-вторых, ранее действовавшим Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ч. 4 ст. 4) установлено, что не менее 25 процентов депутатов (для двухпалатных органов – не менее 25 процентов депутатов каждой из палат) «должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов», причем это правило не распространялось на органы

[395] См.: Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (с послед. изм.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

народного представительства Москвы и Санкт-Петербурга[396]. Действующий Закон об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации[397] таких лимитов не содержит, однако предусматривает, что количество депутатов, избираемых по пропорциональной системе по единому избирательному округу, может устанавливаться региональным законом (ч. 5 ст. 15).

В-третьих, Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в единой системе публичной власти» четкого указания на обязательность использования пропорциональной системы не содержит, однако оговаривает (ст. 18), что депутаты, «избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями) входят во фракции[398].

Следует отметить, что законодатель нередко «маскирует» истинную картину урегулированных правом общественных отношений, выдавая мнимые или предполагаемые конституционные правоотношения за реально складывающиеся. Это затрагивает, в частности, проблематику бикамерализма в организации регионального народного представительства: оно фактически повсеместно упразднено, в значительной степени – по «внезаконодательной» воле федеральных органов, однако федеральный закон по-прежнему продолжает содержать формулировку о гипотетической возможности двухпалатной организации региональных парламентов, подчеркивая тем самым, что это было сделано якобы по доброй воле региональных парламентов, причем на федеральном законодательном уровне отсутствуют препятствия для учреждения в субъектах РФ бикамеральных органов народного представительства. Двухпалатные парламенты в субъектах РФ при этом активно критикуются как

---

[396] См.: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (с послед. изм.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

[397] Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" // СЗ РФ. 2021. N 52 (часть I). Ст. 8973.

[398] См.: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с послед. изм.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

«неэффективные» и «дорогостоящие», однако с этим весьма трудно согласиться, во многом, именно вследствие *дифференциации* применяемых на региональных выборах избирательных систем.

Двухпалатность как принцип организации народного представительства весьма удобна для сочетания применяемых избирательных систем. На федеральном уровне данная закономерность не вполне четко просматривается ввиду особенностей порядка формирования Совета Федерации (он не является выборным за исключением первого созыва после конституционной реформы 1993 г.), однако в регионах могла бы сложиться иная практика. Во всяком случае, если федеральный законодатель предусматривает использование как мажоритарной, так и пропорциональной избирательной системы, то логично было бы предположить, что *формируемые на основе пропорциональной системы депутаты должны образовывать одну палату, избираемые же вследствие мажоритарной системы – другую*.

Федеральный закон, на наш взгляд, должен был бы либо унифицировать структуру органов и виды избирательных систем, либо дифференцировать их одновременно, но не допускать ситуации, при которой два взаимосвязанных элемента единой системы общественных отношений вынуждены руководствоваться диаметрально противоположными конституционными принципами унификации и дифференциации.

Полагаем, что подтверждением высказанных нами доводов может служить устойчивая практика правовых позиций Конституционного Суда РФ, сложившаяся в стране с 1995 г. по настоящее время, которая поддерживала принципы равенства и разумной дифференциации. Если законодатель вводит различия в правах и обязанностях лиц, то это должно иметь разумные и объективные основания. Нельзя вводить дифференциацию в правовом регулировании, если это невозможно мотивировать со ссылкой на Конституцию РФ вследствие фактически произвольного законодательного решения. При этом Конституционный Суд РФ при оценке изменений в избирательной системе весьма

последовательно поддерживал принципы «согласованности с основами конституционного строя» и «недопустимости искажения демократической природы российской государственности»[399].

Пропорциональные выборы в субъектах РФ сами по себе вызвали к жизни ряд правовых проблем, которые разрешались путем вмешательства конституционного правосудия. Так, в 2012 г. в Конституционном Суде РФ слушалось дело о правомерности исключения из фракции и последующего досрочного прекращения полномочий депутата законодательного (представительного) органа субъекта РФ, который был избран по партийным спискам. Конституционный Суд РФ установил противоречие Конституции РФ, ссылаясь на право беспартийных граждан баллотироваться в составе списков от партий. Если бы гражданин, избранный по списку от одной партии, перешел в состав другой партии – это могло бы служить основанием для лишения депутатского мандата. В случае же с выходом из партии ситуация иная: статус такого лица близок к правовому положению беспартийного гражданина, баллотирующегося от партии в составе списка кандидатов[400].

Эта проблема обострилась применительно к статусу Государственной Думы, которая вследствие изменений в федеральном законодательстве приобрела дополнительные права по досрочному прекращению полномочий депутатов по широкому кругу оснований без предварительного судебного контроля в условиях фактического доминирования одной политической партии. На этот раз позиция Конституционного Суда РФ оказалась «на стороне» законодателя, если не считать

---

[399] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 8062.

[400] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2012 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой» // СЗ РФ. 2012. № 11. Ст. 1365.

ряд второстепенных частностей[401]. Полагаем такое правовое регулирование весьма спорным с точки зрения принципа народного суверенитета, установленного ст. 3 Конституции РФ. Государственная Дума, конечно, может в ряде случаев обладать правом на досрочное прекращение полномочий входящих в ее состав депутатов, в том числе, вопреки воле соответствующих лиц. Но законодатель не должен, на наш взгляд, создавать условия для того, чтобы инструментарий досрочного прекращения полномочий превращался в одно из средств межпартийного соперничества, влекущего усиление позиций одной фракции за счет другой в течение срока легислатуры и после завершения избирательного процесса. По общему правилу правом на досрочное прекращение полномочий обладает лицо, «давшее» соответствующие полномочия. В случае с народным представительством таким субъектом является избирательный корпус, но не сам парламент или одна из его палат.

Существенной проблемой при организации пропорционального представительства является вопрос о праве избирательного объединения на участие в распределении мандатов «внутри» списков кандидатов «до» и «после» избирательной кампании. Российский законодатель предпочитает здесь «консервативную» модель правового регулирования, согласно которой очередность кандидатов в списке устанавливается избирательным объединением заблаговременно, до регистрации списков избирательной комиссией, тем более – голосования, определения итогов выборов. Даже незначительные отступления от этого правила квалифицировались Конституционным Судом РФ как нарушение Основного закона страны. Необходимы, по убеждению Суда, «формально определенные критерии выбора», которые «должны быть увязаны с результатами волеизъявления избирателей»[402].

---

[401] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой 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» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 78.

[402] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 5 статьи 53 Уставного закона Красноярского края «О

Сравнительно частный вопрос о необратимости воли кандидата в списке баллотирующегося лиц об отказе от мандата вызвал к жизни обращение в Конституционный Суд РФ в 2014 г., причем Суд занял позицию в пользу необратимости соответствующего волеизъявления (если кандидат имел право на мандат по очереди в списке кандидатов, отказался от мандата, статусом депутата наделен следующий по очереди кандидат, и затем первоначальный кандидат решил все же воспользоваться своим правом – оно считается безвозвратно утраченным применительно к данному сроку легислатуры представительного органа)[403]. Несмотря на частный характер этой ситуации и сравнительную редкость возникновения подобных проблем (кандидаты, чаще всего, не отказываются от получения искомого мандата; если же отказываются – то делают это, как правило, умышленно, осознанно и безвозвратно), примечательно, что законодатель мог бы разрешить данный вопрос иначе по своему усмотрению, допуская любой из двух отмеченных вариантов. Позиция Конституционного Суда РФ по данному вопросу уязвима тем, что требование конституционности не вполне обоснованно поглощает дискреционное усмотрение законодателя, который мог бы действовать в конституционном фарватере без угрозы возникновения конституционного деликта. Полагаем, что пропорциональная избирательная система может допускать более свободное движение «из кандидатов в депутаты» и в обратном направлении, что само по себе не следует рассматривать в качестве нарушения требований конституционной законности. Хотя, конечно, в этом случае пришлось бы создавать дополнительные гарантии добросовестному депутату, который приобрел соответствующий статус вследствие принципа очередности и вынужден был бы прекратить полномочия ввиду возникновения новых юридических обстоятельств.

выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края» в связи с жалобой гражданина В.А. Худоренко» // СЗ РФ. 2013. № 52. Ст. 7306.

[403] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2014 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности ряда положений пунктов 17 и 18 статьи 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и частей 3 и 4 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.В. Гончарова» // СЗ РФ. 2014. № 52. Ст. 7785.

В 2017 г. в Конституционном Суде РФ слушалось дело о проверке конституционности права избирательной комиссии отказать в заверении списка кандидатов в депутаты Государственной Думы, выдвинутых политической партией в одномандатных округах. Несмотря на то, что данное постановление формально затрагивало лишь мажоритарную избирательную систему, в исследуемом нами аспекте могут быть сделаны важные выводы и применительно к пропорциональному представительству. До указанного решения Конституционного Суда РФ правоприменительная практика складывалась таким образом, что технические ошибки в одних избирательных округах (выдвижение двух кандидатов вместо одного) влекли за собой аннулирование всего списка кандидатов от политической партии. Конституционный Суд РФ вынес решение в пользу заявителей[404], однако насколько эта правовая позиция могла бы применяться в случае выдвижения списка кандидатов по единому федеральному округу? Полагаем, что при иных обстоятельствах позиция была бы диаметрально противоположной, поскольку список кандидатов в условиях пропорционального представительства является своего рода единой системой взаимосвязанных элементов, при которой даже технические ошибки в одной части влекут за собой недействительность всего списка. При мажоритарном представительстве понятие «списка кандидатов» является весьма условным. По сути, это даже не «список», но индивидуальное выдвижение партией или другим избирательным объединением персонифицированных кандидатов в депутаты. То, что партия выдвигает кандидатов «списком», но не «поименно» – процессуальная особенность внутренней организации деятельности партий, но не юридический факт выдвижения кандидатов в одномандатных избирательных округах: с правовой точки зрения каждый кандидат-одномандатник приобретает право баллотироваться индивидуально, не коллективно.

---

[404] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 13 апреля 2017 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан И.Л. Трунова и М.В. Юревича» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2655.

Коллективный характер реализации *пассивного избирательного права* в условиях *пропорционального представительства*, в отличие от *индивидуальной* природы этого субъективного конституционного права применительно к *мажоритарной избирательной системе*, на наш взгляд, требует отдельного конституционно-правового исследования. Это – важная и самостоятельная проблема юридической науки, касающаяся не только толкования ст. 32 Конституции РФ, но и вообще структуры и природы политических прав граждан в демократическом государстве. Применительно к теме нашего исследования ограничимся замечанием, что индивидуальность либо, напротив, коллективность избирательных прав оказывает свое влияние на механизм двухпалатного представительства, особенно остро – если при формировании одной и той же палаты парламента используются разные избирательные системы.

В отношении Государственной Думы, в частности, это означает, что половина парламентариев этой палаты приобрела статус индивидуально, другая – коллективно, причем «индивидуальная» часть подразделяется на «партийную» и «беспартийную», вследствие чего «партийные», но одновременно и «мажоритарные» депутаты не могут считаться лицами, которые пользовались своим избирательным правом сугубо «индивидуально»: фактически это смешанная, «индивидуально-коллективная» форма народного представительства. При подобной «запутанности» способов реализации пассивного избирательного права довольно сложно сформировать адекватную нормативно-правовую модель статуса депутата, основываясь на конституционном принципе равенства и равноправия. Государственная Дума отличается от законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований равенством депутатов в смысле их постоянной работы в парламенте, недопустимости осуществления этой деятельности по совместительству с основным местом работы, службы или учебы. Однако в аспекте соотношения статуса депутатов с формой реализации ими пассивного избирательного права парламентарии Государственной Думы находятся в более

неравном положении, чем их коллеги в представительных органах субъектов РФ и муниципальных образований. Это, на наш взгляд, должно более тщательно учитываться в теории, законодательстве и правоприменительной практике.

В целом следует признать, что основополагающий комплекс законодательного регулирования, который обжаловался в Конституционном Суде РФ в течение последних лет, затрагивал не столько проблематику соотношения мажоритарного или пропорционального представительства, сколько другие вопросы, в частности: круга лиц, обладающих правом на обжалование итогов голосования и результатов выборов[405]; права досрочно прекратившего полномочия выборного лица на судебную защиту[406]; ограничений избирательных прав граждан ввиду судимости[407]; допустимой степени активности использования института досрочного голосования избирателей[408], возможности незначительного изменения фактического срока полномочий по сравнению с нормативным[409],

---

[405] См.: Постановление Конституционного суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андронова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других» // СЗ РФ. 2013. № 18. Ст. 2292.

[406] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3647.

[407] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5622. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2013 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности пункта 13 части первой статьи 83, абзаца третьего части второй статьи 331 и статьи 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.К. Барабаш, А.Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы» // СЗ РФ. 2013. № 30. Ст. 4189.

[408] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2014 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1922.

[409] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 июля 2015 г. № 18-П «По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4335.

избирательных прав в случае нахождения под домашним арестом[410], осужденных к лишению свободы[411] и т.д. Этому, в известной мере, противопоставляется практика конституционного правосудия в течение первых лет после вступления в силу Конституции РФ от 1993 г., когда вопрос о пропорциональном представительстве возникал сравнительно чаще при оценке Конституционным Судом РФ тех или иных компонентов российской избирательной системы. Сказанное, на наш взгляд, не может служить достаточным основанием для точки зрения о том, что вопрос о выборе между мажоритарным и пропорциональным представительством якобы «устарел», утратил свою актуальность и т.п. Дисбаланс в соотношении фракций в Государственной Думе и в других органах народного представительства имеет тенденцию к усилению. Вслед за этим проблематика выбора между пропорциональным и мажоритарным представительством обостряется и актуализируется. В конечном итоге, количественные изменения должны перерасти в качественные, что неизбежно, в силу объективных причин, повлечет за собой необходимость *более последовательного выбора законодателем механизмов соотношения пропорциональной и мажоритарной избирательных систем в российском народном представительстве*.

---

[410] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части 8 статьи 32 Избирательного кодекса города Москвы в связи с жалобой гражданина К.С. Янкаускаса» // СЗ РФ. 2015. № 52. Ст. 7683.

[411] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 17. Ст. 2480.

2.4. Основания и правовые последствия досрочного прекращения полномочий палат Федерального Собрания, сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы

Двухпалатная организация парламента органически связана с конституционно-правовой проблематикой допустимости, оснований, процедур и последствий досрочного прекращения полномочий как самих палат, так и их членов. Палитра решений конституционного законодателя здесь может быть самой разнообразной от установления полной недопустимости какого-либо досрочного прекращения полномочий данных субъектов конституционных правоотношений до регулирования соответствующих процессов вплоть до мельчайших подробностей и возможности введения юридической ответственности за весьма незначительные правонарушения[412].

Полагаем, что данная проблема – одна из центральных в механизме обеспечения конституционного статуса парламента, поскольку это создает своего рода *прочность* либо, напротив, *зависимость* народного представительства от других ветвей власти. При установлении института досрочного прекращения полномочий парламентариев решением палаты парламента депутат в значительной мере лишается гарантий своей независимости от коллег по политической деятельности и аппарата исполнительной власти, включая *политических оппонентов*. Наконец, двухпалатный парламентаризм по объективным причинам ставит перед конституционным законодателем вопрос о возможности досрочного прекращения полномочий самого парламента, не только его палат. Конституционное право зарубежных стран демонстрирует в этой сфере значительное разнообразие подходов к правовому регулированию общественных отношений. Однако и отечественная государственно-правовая история изобилует, зачастую, диаметрально противоположными решениями, что затрудняет поиск оптимальной модели правового регулирования в наши дни. Об этом

---

[412] См.: *Жебровски В.* Различные формы парламентаризма и факторы, определяющие их разнообразие // Балтийский регион. 2010. № 4. С. 127-137. *Паргачева И.П.* К вопросу об особенностях взаимодействия верхней палаты парламента с правительством: мировая практика // Вестник Московского государственного лингвистического университета. 2010. № 581. С. 148-169.

свидетельствует практика реализации государственно-правовых установлений, будь то конституционные нормы, правовые обычаи или воля монарха.

Так, в Российской империи первая и вторая Государственные думы были распущены царем 9 июля 1906 г. и 3 июня 1907 г. соответственно. Всероссийское Учредительное собрание 5 января 1917 г. распускалось декретом ВЦИК Советов под руководством В.И. Ленина[413]. Роспуск парламентов сравнительно часто практиковался во многих зарубежных странах на протяжении последнего столетия (в Бельгии в 1961 г., в Германии в 1972, 1982 и 2005 гг., в Испании в 2016 г.). Весьма распространен роспуск представительных органов на постсоветском пространстве, включая, особенно, Украину (2007, 2008, 2014, 2019 гг.), а также Молдову (2009 г.), Киргизию (2007 г.), Латвию (2011 г.), Казахстан (2011 г.), Армению (2018 г.)[414]. Для современной российской правовой системы существенное значение имел роспуск Б.Н. Ельциным Верховного Совета Указом от 21 сентября 1993 года[415], что в значительной степени предопределило содержание действующей Конституции РФ от 1993 г. с последующими изменениями, включая поправки от 2020 г.

В юридической науке нередко вопрос о допустимости, основаниях и правовых последствиях роспуска палат парламента ставится в зависимость от принятой государством формы правления: монархической либо республиканской (президентской, парламентарной или смешенной). Так, С.А. Зенкин считает, что для республик с парламентарной формой правления основная цель института роспуска парламента заключается в том, чтобы «уравновесить парламентскую ответственность правительства»[416]. Но формы такого «равновесия», зачастую,

---

[413] См.: *Ленин В.И.* Речь о роспуске Учредительного собрания на заседании ВЦИК // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 10. 20-28.

[414] См.: *Тарханян М.А.* Конституционный кризис в контексте бархатной революции в Армении: основные этапы, особенности и выводы // Вестник Российской правовой академии. 2019. № 2. С7 90.

[415] См.: Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // САПП. 1993. № 39. Ст. 3597.

[416] См.: *Зенкин С.А.* Роспуск парламента Болгарии: конституционная модель и практика // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. 2019. № 9. С. 198.

становятся весьма «жесткими», что может воспрепятствовать достижению заявленной конституционно-правовой цели.

Например, в Латвии (однопалатный парламент, парламентарная республика) глава государства вправе лишь возбудить процедуру роспуска Сейма перед народным голосованием, причем сам Президент рискует, таким образом, своим постом. По мнению А. Карклиня, это приводит к «альтернативному исходу» в форме «смещения» либо президента, либо парламента[417]. Каким бы внешне привлекательным, на первый взгляд, ни выглядел этот институт, для страны критическая ситуация противостояния народного доверия президенту или депутатам может обойтись весьма дорого. Полагаем, что при двухпалатной организации парламента соответствующая конституционно-правовая конструкция приводила бы к меньшим рискам, поскольку она позволяла бы оставить неизменным, как минимум, состав верхней палаты парламента на время преодоления политических разногласий между главой государства и нижней палатой депутатов.

Следует согласиться с Г.Т. Искаковой в том, что роспуск парламента «является крайней мерой, свидетельствующей о кризисе между высшими государственными органами», что возможно лишь в случаях, когда «нет другого выхода из сложившегося политического тупика»[418]. Своего рода «гарантом» политической стабильности в соответствующих случаях может служить постоянная деятельность верхней палаты, которая остается как бы «в стороне» от развернувшегося кризиса. Особенно важно это обеспечить в странах с республиканской формой правления, где династический принцип монархии не способен гарантировать устойчивость государства как такового.

В связи с этим Н.Н. Казеко предлагает трехзвенную классификацию «типов роспуска парламента»: к ним автор относит восстановительную меру, меру

---

[417] См.: *Карклиня А.* Правовое регулирование и практика роспуска парламента в Латвии // Наука в центральной России. 2013. № 2. С. 119.

[418] См.: *Искакова Г.Т.* Роспуск парламента в Кыргызской республике: конституционные нормы и политическая реальность // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 5. С. 12.

пресечения и меру конституционно-правовой ответственности[419]. Данная классификация представляет несомненный интерес для юридической науки, однако она не учитывает такое важное обстоятельство, как право государства на полный отказ от подобных конституционно-правовых решений, причем значительное число стран, предпочитающих двухпалатную структуру парламента, поддерживают соответствующую законодательную практику.

Парламент может позиционироваться как субъект «вне конституционно-правовой ответственности», что исходит от старинных французских традиций «парламентского суверенитета». Конечно, в современном обществе концепция «парламентского суверенитета» утратила свое руководящее значение, однако идея максимальной полноты представительства парламентом суверенного народа по сравнению с другими выборными органами государства демонстрирует чрезвычайную жизнеспособность. Если государство признает народный суверенитет, верховенство воли законодателя и право народных представителей на эффективный контроль исполнительной власти, то на каких правовых основаниях возможен «роспуск» народных представителей «подконтрольным» им лицом публичного права? В связи с этим, на наш взгляд, институт роспуска парламента или одной из его палат, особенно на федеральном уровне, следует интерпретировать скорее как эффективное средство обеспечения баланса ветвей власти, чем форму обеспечения конституционной законности, включая меры «пресечения и ответственности». Хотя, как будет видно из дальнейшего изложения материала, при определенных обстоятельствах конституционно-правовая ответственность народного представительства является весьма необходимой и нуждающейся в адекватном конституционно-правовом регулировании[420].

Действующее конституционное право России в целом решает данный комплекс проблем следующим образом: во-первых, российский парламент в

---

[419] См.: *Казеко Н.Н.* Роспуск парламента как мера конституционно-правовой ответственности: общее и особенное в конституциях стран Европы и постсоветского пространства // Право и государство: теория и практика. 2015. № 5. С. 42.

[420] См.: *Нарутто С.В.* Ответственность федерального парламента // Право и политика. 2013. № 10. С7 1240.

своем двухпалатном составе не может досрочно прекратить свои полномочия, равно как и Совет Федерации; роспуску может подлежать исключительно Государственная Дума ввиду закрытого перечня юридических оснований, обусловленных политическими причинами разногласий с Президентом РФ по вопросам о формировании и деятельности Правительства РФ (ст. 111 и ст. 117 Конституции РФ); во-вторых, индивидуально парламентарии могут прекратить свои полномочия по широкому перечню оснований, включая добровольную отставку и принудительное лишение мандата; в-третьих, первым двум позициям сопутствует довольно «жесткий» механизм конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований за нарушение принципа единства правового пространства, что не применяется на федеральном уровне.

Последнее обстоятельство, на наш взгляд, не может оправдываться верховной законодательной ролью Федерального Собрания, поскольку федеральный парламент связан Конституцией РФ и, как следствие, – правоприменительной практикой Конституционного Суда РФ. Если полномочия законодательного (представительного) органа субъекта РФ могут быть досрочно прекращены ввиду существенного нарушения федерального законодательства[421], то и полномочия федерального парламента также должны находиться в зависимости от выполнения, как минимум, решений Конституционного Суда РФ, которые часто содержат прямые указания федеральному законодателю (что следует изменить в законодательстве, чтобы оно больше не противоречило Конституции РФ), подлежащие обязательной реализации в законотворческой деятельности народного представительства.

Отметим, что в науке конституционного права не сформирован единый системный подход законодателя к формированию комплексного правового

---

[421] См.: *Попова Н.Ф.* Совершенствование механизма обеспечения единого правового пространства // Административное право и процесс. 2019. № 3. С. 24. *Тхабисимова Л., Ахъядов Э.* О некоторых вопросах роспуска законодательных органов субъектов Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 2. С. 106-113.

регулирования конституционно-правовой ответственности законодательных органов субъектов Российской Федерации[422].

Парламент в демократическом государстве – это и законодатель, и, своего рода, «высший контролер» исполнительной власти, но, с другой стороны – и довольно уязвимый субъект конституционно-правовой ответственности, и лицо публичного права, находящееся в весьма противоречивых отношениях с другими ветвями власти ввиду комбинации политических обстоятельств. Можно согласиться с А.И. Черкасовым, что обычно «в случае вынесения парламентом вотума недоверия или отказа в доверии правительству оно, как правило, должно подать в отставку, хотя возможен и роспуск парламента с обязательным назначением даты выборов»[423]. Данная конституционно-правовая практика не ставит под сомнение суверенитет народа и верховенство законодательной воли парламента, но требует дополнительной народной поддержки при возникновении крупных политических разногласий, перерастающих в парламентско-правительственный кризис.

Если парламент полагает проводимую правительством политику ненадлежащей с точки зрения текущих потребностей и интересов избирателей, можно усомниться не только в правительственной политике, но и в репрезентативности действующего состава парламента. Суверенитет народа здесь позиционируется как незыблемый и связывающий конкурентную политическую деятельности. Роспуск парламента и новые выборы не опровергают народный суверенитет, скорее даже поддерживают его. Речь идет лишь о необходимости подтверждения легитимности конкретного состава выборной палаты парламента, что позволяет правительству играть более самостоятельную и ответственную конституционную роль перед обществом.

---

[422] Об этом: Тхабисимова Л.А., Ахъядов Э.С.-М. О некоторых вопросах реализации конституционно-правовой ответственности законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. N 10. С. 46 - 50.

[423] См.: *Черкасов А.И.* Институт правительства в зарубежных странах: порядок формирования и ответственность // Государство и право. 2013. № 1. С. 79.

В связи с этим представляется дискуссионной точка зрения Д.В. Наконечного о том, что «во время политического кризиса» и «при конфликте законодательной и исполнительной власти» досрочное прекращение полномочий парламента якобы «невозможно». Нельзя согласиться и с главным аргументом автора, согласно которому «правительство может избежать конституционной ответственности за свою неудовлетворительную работу»[424]. Полагаем, что, напротив, именно в условиях данных кризисов и конфликтов роспуск выборной палаты парламента является наиболее востребованной мерой, хотя и не единственным способом обеспечения баланса конкурирующих друг с другом ветвей власти.

Так называемая «неудовлетворительность работы» правительства может быть результатом лишь субъективной оценки парламентариев, что опровергается либо поддерживается новым составом депутатского корпуса. С другой стороны, разумеется, не следует исключать случаи действительно «неудовлетворительной работы» правительства (отметим, что термин «работа» здесь не вполне точен, поскольку между парламентом и правительством, даже в странах с парламентарной формой правления, отсутствуют трудовые или служебные правоотношения на основе моделей «работодатель – работник», «руководитель – подчиненный»; в действительности данные отношения выглядят значительно сложнее, фактически речь идет о концептуальных политических разногласиях между депутатами и правительством).

В целом можно сказать, что конституционное право зарубежных стран демонстрирует здесь весьма широкое разнообразие подходов к конституционному регулированию, что не всегда разделяется современным российским конституционным правом. Приведем, в связи с этим, ряд примеров, характерных для зарубежных стран с двухпалатной организацией парламента. Так, Конституция Бельгии (ст. 46) допускает роспуск королем Палаты представителей

---

[424] См.: *Наконечный Д.В.* Конституционное регулирование ограничений на досрочное прекращение полномочий парламента (сравнительно-правовой аспект) // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2012. № 1. С. 16.

примерно по тем же основаниям, что и роспуск Государственной Думы в России Президентом РФ (отклонение вотума доверия федеральному правительству либо принятие вотума недоверия при отсутствии кандидатуры преемника премьер-министра), однако в Бельгии, в отличие от Российской Федерации, роспуск Палаты представителей влечет за собой роспуск и Сената. Аналогичным образом в Испании (ст. 99 Конституции Испании) кандидатура председателя правительства согласовывается Королем лишь с одной из палат парламента (Конгрессом), но при отсутствии согласия (если ни один из кандидатов не получил доверия Конгресса и Королю направляется соответствующая контрасигнатура председателя Конгресса) монарх распускает *обе* палаты[425]. При этом в Германии (ст. 63 Конституции ФРГ) роспуск Федеральным президентом Бундестага не влечет за собой роспуск Бундесрата, хотя обстоятельства данного действия во многом сопоставимы с конституционным регулированием Бельгии и Испании (Федеральный президент должен либо назначить Федерального канцлера своим решением, либо распустить Бундестаг, если последний не смог поддержать кандидатуру Федерального канцлера конституционным большинством голосов).

Конституционный институт роспуска парламента или одной из его палат в случае возникновения разногласий с главой государства по вопросу о составе и деятельности правительства страны в целом является весьма распространенным[426]. Однако в конституционном праве зарубежных стран встречаются и другие основания, вследствие которых парламент или одна из его палат могут быть распущенными. Так, в Италии Президент республики может распустить «обе палаты или одну из них» после заслушивания председателей палат (ст. 88 Конституции Италии). В Индии Совет штатов не подлежит роспуску, но Народная палата может быть распущена Президентом «время от времени» по аналогии с правом главы государства на закрытие сессий палат или одной из

[425] См.: *Яковлев П.П.* Испания: новые выборы вместо нового правительства // Перспективы. 2016. № 2. С. 117.
[426] Этот институт значительно шире используется в деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов муниципальных образований – см., например: *Астафичев П.А.* Роспуск представительного органа местного самоуправления как институт муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 39-44.

палат (ст. 83 Конституции Индии). В Чехии, кроме роспуска ввиду наличия ряда вопросов о доверии правительству страны, допускается досрочное прекращение полномочий Палаты депутатов вследствие длительного перерыва в сессии и неспособности к принятию решений (ст. 35 Конституции Чехии). Согласно ст. 77 Конституции Хорватии палаты парламента могут «самораспуститься для проведения досрочных выборов» или быть подвергнутыми роспуску со стороны главы республики. Последнее допускается в отношении Палаты представителей ввиду не только выражения недоверия Правительству, но также длительной задержки с принятием бюджета страны. Это возможно при условиях наличия предложения Правительства или контрасигнатуры председателя Правительства, а также после консультаций с представителями парламентских групп.

Институт роспуска обеих палат парламента одновременно имеет один существенный конституционно-правовой недостаток: он, пусть и на весьма непродолжительный период организации избирательной кампании, но все же оставляет государство на определенный период времени без легитимной законодательной власти, фактически расширяя тем самым конституционную компетенцию главы государства и высшего органа исполнительной власти. Не исключено, что главы государств и высшие органы исполнительной власти будут пользоваться правом на роспуск парламента в целях злоупотребления конституционной прерогативой[427] и разрешения своих политико-конъюнктурных вопросов.

Чтобы избежать этого, конституции ряда зарубежных стран предлагают эффективные блокирующие механизмы. В связи с этим заслуживает внимания нормативное положение ст. 33 Конституции Греции, согласно которому *в случае роспуска Палаты депутатов Сенату предоставляется право принимать акты, которые имеют силу закона, с оговоркой, что такие случаи одновременно «требуют законодательного регулирования» и «не терпят отлагательства».* Это, с одной стороны, не исключает нормативно-регулирующую компетенцию

[427] См.: *Пресняков М.В.* Пределы основных прав: конституционное противодействие злоупотреблению правом // Гражданин и право. 2010. № 5. С. 16.

главы государства и правительства подзаконного характера, с другой, позволяет сдерживать исполнительную власть в законодательных рамках, очерчиваемых верхней палатой парламента.

В современной России в течение последних десятилетий не наблюдалась практика роспуска Государственной Думы Президентом РФ. Стороны предпочитают политику партнерства и заблаговременного согласования, не допуская соответствующих политических демаршей. Однако в перспективе ситуация может измениться, при которой институт роспуска Государственной Думы будет более активно использоваться, чем это имеет место в наши дни. Если такие обстоятельства возникнут, то греческий институт возложения временной законодательной компетенции на верхнюю палату парламента (в нашем случае – на Совет Федерации в случае роспуска Государственной Думы) мог бы сыграть довольно положительную роль в целях сохранения преемственности законодательной деятельности и обеспечения связанности Правительства РФ волей сенаторов и депутатов.

Кроме того, еще один аргумент в пользу создания подобного механизма возник в результате внесения в Основной закон поправок 2020. В частности, в действующей редакции Конституция Российской Федерации предписывает, чтобы кандидатуры заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров (за исключением «силовых») утверждались Государственной Думой РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Вместе с тем, одним из основанием роспуска нижней палаты парламента является трехкратный отказ утвердить кандидатуру самого Председателя Правительства, предложенную Президентом РФ. В этом случае глава государства назначает Председателя Правительства РФ и вправе распустить Государственную Думу РФ. В этой связи возникает вопрос: каким образом в последнем случае будут утверждаться кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров? В этой ситуации механизм формирования высшего исполнительного органа страны окажется заблокирован еще на три месяца до

выборов нового состава нижней палаты парламента. Как нам представляется, данное полномочие в рамках предлагаемого механизма временного замещения компетенции Государственной Думы ФС РФ могло бы быть возложено на верхнюю палату парламента.

Это, на наш взгляд, – также дополнительный конституционный аргумент в обоснование института роспуска только одной палаты парламента и сохранения полномочий другой, верхней палаты. Страны, в которых это используется (включая современную России) дополнительно выигрывают в вопросе об обеспечении стабильности и преемственности в работе парламентариев[428]. В связи с этим полагаем, что учреждение в России института роспуска Совета Федерации (по аналогии, например, с Бельгией или Испанией) было бы ошибочным. Тем более заслуживала бы критического отношения (применительно к опыту России) конституционная практика Италии, Индии, Украины и др., в которых глава государства пользуется неограниченным правом на роспуск палат парламента. Роспуск Б.Н. Ельциным Верховного Совета Указом от 21 сентября 1993 г. имел «ответные действия» со стороны парламента, привел к затяжному политическому кризису и нежелателен для повторения или возобновления[429]. Во всяком случае, неограниченное право главы государства на роспуск парламента или одной его палат (т.е. без объяснения причин, ввиду открытого перечня оснований) сравнительно редко используется в зарубежных странах, поэтому оно тем более не желательно для реализации в политических условиях современного российского общества.

В конституционном праве зарубежных стран, как видно из ряда предыдущих примеров, также практикуется роспуск палат парламента ввиду их *неспособности к самоорганизации* (задержка в проведении сессии, непринятие бюджета в установленные сроки), хотя это может быть следствием *политической акции*, явного или скрытого *протеста парламента против политики*

---

[428] См.: *Садовникова Г.Д.* Органы народного представительства и глава государства: грани взаимодействия // Lex Russica. 2006. Т. 65. № 3. С. 474.

[429] См., например: *Старовойтов В., Ворожихин В.* Взгляд на октябрьские события 1993 года из нашего сегодня // Самоуправление. 2018. № 4. С. 81.

правительства страны. Здесь следует учитывать специфику взаимоотношений главы государства и спикеров палат парламента в России и зарубежных странах. В современной Российской Федерации Президент страны не обладает правом организационного вмешательства во внутреннюю работу палат Федерального Собрания. Совет Федерации и Государственная Дума осуществляют свою деятельность самостоятельно под организационным началом председателей палат. Президент РФ не открывает и не закрывает сессии палат Федерального Собрания, не назначает их заседания, не председательствует вместо спикеров и т.п. В некоторых зарубежных странах полномочия глав государств в отношении организационной деятельности палат парламента более широки, вследствие чего наблюдается и расширенный круг оснований для досрочного прекращения их полномочий по воле и усмотрению первого лица государства. В случае же с российской конституционной системой этот опыт, на наш взгляд, также не является желательным.

Применительно к современной России указанная аргументация может быть усилена вследствие анализа конституционных поправок от 2020 г.[430], которые изменили порядок формирования Совета Федерации. В отличие от Государственной Думы, Совет Федерации формируется дискретно во времени и обновляется также дифференцированно. Кроме представителей от законодательных и исполнительных органов субъектов РФ (их ротация предопределяется нормативными сроками полномочий и волей соответствующих органов субъектов Федерации), имеется институт представительства Российской Федерации, который вследствие конституционных поправок от 2020 г. можно подразделить на три составляющие: во-первых, пожизненное членство бывших глав государства (при наличии их желания), во-вторых, «неизменяемая часть» представителей России в Совете Федерации, в-третьих, часть сенаторов, которые

[430] См.: *Надин А.Н.* К вопросу о представительной природе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2020. № 8. С. 98. *Кряжков В.А.* Как конституционная реформа 2020 года изменила Конституционный Суд Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 9. С. 18. *Гриценко Е.В.* Федерализм и местное самоуправление в свете Российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80.

назначаются Президентом РФ на определенный срок. При таком порядке формирования Совета Федерации опыт ряда зарубежных стран о возможности роспуска верхней палаты парламента также следует рассматривать, на наш взгляд, в критическом ключе. В противном случае пришлось бы признать возможность продолжения полномочий ряда сенаторов несмотря на отсутствие органа, членами которого они якобы являются.

Вместе с тем, опыт конституционного права зарубежных стран демонстрирует правовой системе России ряд положительных примеров, что можно было бы использовать в российском конституционно-правовом регулировании[431]. В их числе – институт *самороспуска* палат парламента.[432] Современный российский конституционный законодатель это полностью исключает, однако при чрезвычайных политических обстоятельствах такое, на наш взгляд, должно допускаться в демократическом обществе. Во всяком случае, участие в политической деятельности всякого субъекта конституционных правоотношений (индивидуального или коллективного) строится на добровольных началах. Ничто не препятствует добровольно уйти в отставку главе государства, сенатору, депутату, правительству, министру, судье и т.д. По каким же причинам законодатель обязывает палаты Федерального Собрания к постоянной работе в том же составе вопреки их воле?

Речь, разумеется, не идет об упразднении института палат парламента (такое возможно лишь путем конституционных поправок или, применительно к условиям России, пересмотра конституции страны). Но сенаторы и депутаты, на наш взгляд, не должны лишаться права своей волей квалифицированным большинством голосов прекратить деятельность данного состава палаты парламента и потребовать, таким образом, возобновления процедуры формирования их состава или досрочных выборов. Для Совета Федерации это означало бы подтверждение доверия законодательных (представительных) и

---

[431] См.: *Тагаев А.У.* Ответственность парламента и его палат – составная часть концепции рационализированного парламентаризма // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2010. № 8. С. 39.

[432] См.: *Курманов М.* Самороспуск законодательного органа субъекта Российской Федерации // Закон и право. 2009. № 12. С. 7.

исполнительных органов субъектов РФ, а также Президента РФ (в отношении сенаторов, которые представляют Российскую Федерацию в течение определенного срока), для Государственной Думы – доверия избирателей посредством использования мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. При этом требование квалифицированности большинства голосов парламентариев в каждой из палат парламента должно быть более высоким, чем норма в две трети (что используется для принятия конституционных поправок, федеральных конституционных законов, для преодоления вето Президента РФ, для принятия закона Государственной Думой несмотря на отклонение Советом Федерации и т.п.). Возможно, что здесь законодатель мог бы использовать формулу единогласного волеизъявления членов каждой из палат Федерального Собрания (или близкое к этому требование), но оно должно быть значительно более высоким, чем норма в две трети от общего числа парламентариев[433].

Юридическая невозможность досрочного прекращения полномочий Совета Федерации не опровергает правовую допустимость действия этого института в отношении индивидуально сенаторов. Тот же аргумент имеет отношение к статусу депутатов Государственной Думы (основания досрочного прекращения полномочий депутатов Думы не тождественны основаниям роспуска данной палаты Федерального Собрания, хотя, разумеется, роспуск Государственной Думы влечет за собой досрочное прекращение полномочий ее депутатов, т.е. он является одним из оснований для досрочного прекращения их полномочий). В связи с этим перед юридической наукой возникает ряд исследовательских задач, связанных с систематизацией и доктринальной аргументацией правовых

[433] Конституционным Судом РФ в 1995 г. разрешалось дело о толковании Конституции РФ в части интерпретации «общее число» членов Совета Федерации и Государственной Думы. Суд установил, что под «общим» следует понимать «установленное» Конституцией РФ количество депутатов и членов Совета Федерации. – см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

оснований для досрочного прекращения полномочий и процедур их проведения[434].

Здесь также наблюдается весьма примечательная практика конституционного регулирования в зарубежных странах, которые имеют двухпалатную структуру парламента. Так, в Индии (ст. 102 Конституции Индии) имеется институт дисквалификации парламентариев, что возможно вследствие нарушения правила о несовместимости статуса, признания душевнобольным, несостоятельным должником, а также «добровольного принятия гражданства иностранного государства» либо признания «своей верности или приверженности иностранному государству» в другой форме. Во Франции (ст. 26 Конституции Франции) члены парламента пользуются безусловным иммунитетом в отношении высказанных ими мнений и голосования при исполнении своих функций. Это касается запретов на преследование, розыск, арест, заключение и судебную юрисдикцию, тем более – досрочное прекращение полномочий. В Греции (ст. 25 Конституции Греции) мандат депутата или сенатора прекращается в случаях отказа от присяги, принесения присяги с оговоркой, истечения срока полномочий, отказа от мандата, утраты пассивного избирательного права. Важно подчеркнуть, что указанные основания являются общими для всех парламентариев вне зависимости от того, членами какой из палат парламента они являются.

Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[435] (ст. 4) содержит следующие нормы об основаниях досрочного прекращения полномочий федеральных парламентариев: добровольная отставка («письменное заявление о сложении полномочий»), нарушение правила о несовместимости статуса (избрание депутатом, выборным должностным лицом, назначение на публичную должность, на должность публичной службы), участие

---

[434] См.: *Литвинов А.М.* Основания досрочного прекращения полномочий члена парламента Российской Федерации на современном этапе // Теория государства и права. 2018. № 2. С. 53.

[435] См.: Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ с послед. изм. «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

в деятельности по управлению коммерческой организацией (в специально оговоренных законом случаях), осуществление другой оплачиваемой деятельности (кроме творческой), вхождение в состав органов ряда иностранных организаций, пользование иностранными финансовыми инструментами[436], несоблюдение требований, ограничений и запретов, нарушение порядка предоставления сведений о доходах и имуществе, утрата гражданства или приобретение права на постоянное проживание в зарубежных странах, вступление в законную силу обвинительного приговора суда, а также гражданско-правовые основания (недееспособность, признание безвестно отсутствующим, умершим и т.п.).

Текстуально данные правоограничения подробно описываются в анализируемой ст. 4 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и представляют собой довольно подробную инструкцию, четкое и точное соблюдение которой, зачастую, сопряжено с рядом существенных административных сложностей. Даже весьма добросовестные парламентарии, зачастую, вынуждены признать вынужденное несоблюдение этих требований ввиду ошибочного и неумышленного заполнения соответствующих деклараций, справок, документов и др. Примечательно, что практика Конституционного Суда РФ в течение последнего десятилетия дает много примеров разбирательства по аналогичным спорам. Все это требует существенных организационных усилий парламентариев и возлагает на аппарат палат Федерального Собрания некоторые дополнительные обязанности. Однако во всех ли случаях необходима юридическая санкция в виде досрочного прекращения полномочий? Или, при определенных обстоятельствах, достаточно исправления ошибок в документах, предоставления дополнительных данных, уточнения уже поданных сведений и т.п.?

---

[436] См.: Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ с послед. изм. «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

Полагаем, что данные основания необходимо дифференцировать, выделив *однозначные* обстоятельства, при которых статус сенатора или депутата подлежит *безусловному прекращению*, и *оспоримые* основания, которые *могут* служить условием для лишения мандата народного представителя лишь *при наличии признаков* существенности, неустранимости, неоднократности или важности правовых последствий[437]. Здесь, конечно, создаются риски для необоснованного расширения дискреции палат в вопросах о сохранении или лишении мандата парламентария (при прочих равных условиях, более справедливым является законодательное решение). Но если законодатель сохраняет устойчивое намерение и далее ограничивать право на членство в парламенте ввиду нарушений организационно-административного характера (непредставление сведений, ошибки в документации и т.п.), такая дифференциация становится конституционно необходимой

Кроме того, ряд вопросов вызывает организационно-правовой механизм досрочного прекращения полномочий сенаторов и, особенно, депутатов Государственной Думы Российской Федерации. В целом, если принять во внимание, что прекращение полномочий одновременно влечет за собой и прекращение депутатского иммунитета (неприкосновенности сенатора), отнесение данного вопроса к компетенции соответствующей палаты Федерального Собрания РФ представляется логичным. В частности, согласно части 2 ст. 98 Конституции Российской Федерации именно Совет Федерации или Государственная Дума правомочны решать вопрос о прекращении неприкосновенности сенатора или депутата по представлению Генерального прокурора РФ.

Однако, во-первых, здесь следует принять во внимание тот факт, что формулировки Закона о статусе сенатора и депутата Государственной Думы приводят к выводу, что прекращение полномочий в случаях, предусмотренных статьей 4 данного закона является обязательным и лишь «оформляется»

[437] См.: *Кошель А.С.* Основания и процедура досрочного прекращения полномочий депутатов // Антиномии. 2020. Т. 20. № 2. С. 127.

решением соответствующей палаты. На этот факт указал и Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 27.12.2012 N 34-П[438]: «Государственная Дума, как это вытекает из взаимосвязанных положений пункта "в" части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в системе действующего правового регулирования, не обладает свободой усмотрения в вопросе о принудительном прекращении полномочий депутата Государственной Думы, если такая необходимость обусловлена доказанными фактами». При этом Суд прямо указал, что в дальнейшем в Верховный Суд РФ может быть обжаловано не только решение палаты о досрочном прекращении полномочий, но и об отказе прекратить полномочия депутата.

Таким образом, решение нижней палаты может касаться только доказанности фактов, являющихся основанием для прекращения полномочий депутата (при этом нет никаких основание не распространять эти выводы и в отношении сенаторов).В то же время согласно Регламенту Государственной Думы подготовкой к рассмотрению палатой вопросов досрочного прекращения полномочий депутата занимается Комиссия по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, и мандатным вопросам (ст. 31). Эта комиссия образуется на пропорциональной основе в зависимости от состава фракций Государственной Думы.

Совершенно очевидно, что что существующий порядок чреват злоупотреблением правом большинства, в том числе – в политических интересах.

В завершение исследования проблемы оснований и правовых последствий досрочного прекращения полномочий палат Федерального Собрания, сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы, обратим внимание на

---

[438] Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.2012 N 34-П "По делу о проверке конституционности положений пункта "в" части первой и части пятой 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" // СЗ РФ 2013. N 1. Ст. 78.

важный вопрос о разграничении оснований для досрочного прекращения полномочий сенаторов и депутатов. Кроме общих оснований досрочного прекращения полномочий федеральных парламентариев, законодатель выделяет основания, которые относятся только к сенаторам и только к депутатам. Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» оговаривает ряд случаев, которые касаются досрочного прекращения полномочий только сенаторов, но это имеет скорее организационно-техническое, чем конституционно-правовое значение. Более важными для научного анализа, на наш взгляд, являются дополнительные основания для досрочного прекращения полномочий депутатов Государственной Думы, которые связаны с обеспечением *партийно-фракционной дисциплины*. Они не распространяются на сенаторов Российской Федерации, поскольку Совет Федерации «формируется по непартийному принципу», а сенаторы «не создают фракции и партийные объединения» (ч. 6 ст. 1 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»)[439].

Принцип связанности депутатов «нижней» палаты парламента требованиями фракционной дисциплины представляет собой весьма новое явление в конституционно-правовой практике, которое в первые годы после принятия Конституции РФ не только не отрицалось, но даже, в некоторой степени, поощрялось[440]. Было принято считать, что депутат, даже если он приобрел мандат народного доверия вследствие поддержки соответствующей партии, вправе после приобретения статуса депутата изменить свое политико-правовую приверженность и перейти в другую фракцию или депутатскую группу, если посчитает это необходимым.

С течением времени законодатель стал пресекать подобную практику, полагая ее не вполне конституционной или даже в качестве, своего рода,

---

[439] См.: Федеральный закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 52. Ст. 8585.

[440] См.: *Измайлова Е.А.* Партия, депутат, фракция: проблемы парламентских взаимоотношений // Современное право. 2010. № 3. С. 13-16.

недобросовестной. Здесь, так или иначе, имеет значение понимание депутатского мандата в качестве «императивного» или «диспозитивного», но в контексте партийно-фракционной принадлежности[441]. С одной стороны, депутат, который приобрел мандат народного доверия ввиду поддержки соответствующей политической партии, конечно, должен поддерживать линию соответствующих политических сил. Однако насколько далеко эта поддержка должна распространяться? Не означает ли это, что депутат вообще должен потерять способность к самостоятельному политическому мнению и должен лишь поддерживать позицию, которая выработана руководством соответствующей политической партии? Эта проблема имеет не только узкое фракционно-партийное значение, но распространяется на институт партийной формы народного представительства в целом в ее конституционно-правовом измерении.

Полагаем, что здесь не являются допустимыми чрезмерно «крайние» конституционно-правовые подходы. Скорее напротив, необходим известного рода компромисс, который позволял бы сочетать, с одной стороны, требования фракционно-партийной дисциплины, с другой – возможность депутата иметь собственный взгляд на проблематику текущей политической жизни, где возможны самые разнообразные политико-правовые решения и различные подходы к законотворчеству и правоприменению[442]. Даже если партия поддерживает сугубо «правые» или, напротив, исключительно «левые» политико-мировоззренческие позиции, здесь всегда есть возможность законодательного выбора, правительственной дискреции и судебного усмотрения. Более того, дифференциация политических позиций фракций и партий не должна распространяться слишком широко, чтобы отрицать фундаментальные принципы и ценности правового государства и конституционной организации публичной власти как таковой. Этому пониманию в значительной степени способствуют

---

[441] См.: *Федоров В.В.* Проблемы регулирования деятельности политических партий и партийной дисциплины // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2014. № 6. С7 17-21.

[442] См.: *Коломиец В.П.* Представительная власть России (между советской системой парламентской) // Мир России. Социология. Этнология. 1994. Т. 3. №. 1. С. 35.

поправки к Конституции РФ от 2020 г., согласно которым в стране должна поддерживаться идея «единства систем публичной власти».

В той же мере, в какой демократическому обществу объективно необходимы межпартийное соперничество и организованное противоборство конкурирующих политических сил, требуются также демократические и состязательные начала во внутрипартийной и внутрифракционной политической жизни. Парламентскую фракцию не следует, на наш взгляд, позиционировать как своего рода неоспоримый и непререкаемый политический монолит, который предполагал бы безусловную приверженность «рядовых» членов той или иной партии какой-либо одной, ортодоксальной версии развития современного российского общества.

Рассмотрим, в связи с этим, каким образом законодатель реализует требование партийно-фракционной дисциплины посредством регулирования оснований для досрочного прекращения полномочий депутатов Государственной Думы. Первым основанием является «выход по личному заявлению из состава фракции», в которой он состоит в соответствии с требованием ст. 7.1 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы…». По смыслу данной статьи фракция представляет собой объединение депутатов, которые избраны в составе федерального списка кандидатов, если список допущен к распределению мандатов (иными словами – речь идет о кандидатах, которые приобрели депутатский мандат вследствие использования пропорциональной избирательной системы и не баллотировались в мажоритарных избирательных округах). Данное регулирование находится с логической взаимосвязи с законодательством о политических партиях и с Регламентом Государственной Думы, в котором определяется процедура регистрации фракций[443]. В связи с этим, например, выглядит спорной норма ч. 8 ст. 23 Федерального закона «О политических партиях», согласно которой

[443] См.: Постановление Государственной Думы от 22.01.1998 № 2134-II ГД с послед. изм. «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ Ф. 1998. № 7. Ст. 801.

«членство в политической партии или отсутствие такового» якобы «не может служить основанием для ограничения его прав и свобод»: институт лишения мандата вследствие выхода из состава фракции, по существу, представляет собой именно такое «ограничение». Оно, безусловно, является конституционным по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, но формулировка ч. 8 ст. 23 Федерального закона «О политических партиях»[444] представляется недостаточно корректной, так как она в безусловной и категоричной форме запрещает какие-либо правоограничения, что расходится с устойчивой правоприменительной практикой, направленной на реализацию ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Норма о безусловном лишении мандата депутата вследствие выхода парламентария из фракции представляет собой, по существу, способ добровольного прекращения депутатских полномочий, мотивированный расхождением политической позиции конкретного народного представителя с мнением и даже мировоззрением коллег по партии. Законодатель ограничивает подобные действия посредством угрозы лишения мандата, однако каждый депутат вправе воспользоваться юридической возможностью выхода из состава фракции и из состава парламента одновременно. Однако «беспартийная» позиция депутата, который был избран в составе партийного списка кандидатов, законодателем полностью исключается. Это, на наш взгляд, имеет под собой разумное и объективное основание вследствие неразделимости народной поддержки как самого кандидата, так и соответствующего списка кандидатов. Если бы голосование осуществлялось с использования механизма открытых списков, при котором избиратели имели бы возможность высказаться не только в пользу партийного списка, но и каждого из кандидатов в этом списке – институт лишения мандата за выход из фракции выглядел бы, на наш взгляд, излишним.

Другое основание для досрочного прекращения полномочий депутатов Государственной Думы состоит в «неисполнении в течение 30 и более

[444] См.: Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ с послед. изм. «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

календарных дней обязанностей, которые предусмотрены частями 1 (поддержка связи с избирателями) и 2 (рассмотрение обращений граждан, ведение их личного приема) ст. 8, а также ч. 3 ст. 12 (участие в заседаниях палат, комитетов, комиссий) Федерального закона «О статусе…». В этом случае решение принимается Государственной Думой либо «по инициативе фракции, в которой он состоит», либо «по инициативе комитета, членом которого он является». В отличие от предыдущего случая (где депутат, по существу, добровольно слагает с себя полномочия по политическим мотивам), законодатель предоставляет возможность палате Федерального Собрания оказывать, своего рода, дисциплинарное воздействие на народных избранников, мотивируя это необходимостью поддержки связи с избирателями и присутствия в заседаниях палат, комитетов и комиссий. Несмотря на близость (в этих правоотношениях) статуса сенаторов и депутатов, данное правоограничение распространяется только на депутатов и не действует в отношении сенаторов. Подобное состояние правового регулирования, на наш взгляд, не в полной мере соответствует требованиям ст. 19 Конституции РФ.

Вне сомнения, депутаты несут публично-правовую обязанность участия в заседаниях как палаты, так и ее комитетов и комиссий. Своего рода «прогулы» не должны допускаться законодателем по аналогии с трудовым правом, поскольку депутаты осуществляют свою деятельность на постоянной основе и должны присутствовать в соответствующих заседаниях. Однако депутаты имеют право на политические акции, одной из форм которой может быть демонстративная неявка на заседание или показательный выход из зала заседания в знак протеста против принимаемого решения (например, в случаях, когда группе политических единомышленников недостаточно большинства, чтобы заблокировать принимаемое решение: при законодательном требовании большинства в две трети для блокировки решения достаточно одной трети голосов, при простом большинстве оппозиционной части депутатского корпуса необходима альтернативная поддержка в половину состава парламентариев). Если

продолжить сравнительно-правовой анализ законодательства о статусе депутатов с нормами трудового права, можно провести аналогию с прогулами (противоправное деяние) и забастовками (при определенных обстоятельствах – правомерное деяние). Действующее законодательство не содержит точного указания на обстоятельства, при каких депутаты имели бы право коллективно покинуть место заседания или игнорировать назначенное заседание в знак политического протеста, но здесь имеется важный балансирующий механизм (полномочия депутата Государственной Думы по этому основанию можно прекратить досрочно только по представлению комитета или фракции; следовательно, если депутат отсутствовал в заседании коллективно в составе комитета или фракции – представление казалось бы не является возможным, однако ничто не препятствует комитету (в состав которого входят представители разных фракций) выступить с инициативой о досрочном прекращении полномочий в связи с политической акцией фракции и наоборот). Таким образом, анализируемый балансирующий механизм не является достаточно прочным с конституционно-правовой точки зрения.

Лишение депутата Государственной Думы за нерегулярные встречи с избирателями и отсутствие приема граждан нам также представляется излишней мерой конституционно-правовой ответственности, особенно в связи с дискуссионностью вопроса об императивной, свободной или смешанной природе депутатского мандата. Кроме того, вследствие анализируемого правового регулирования создаются негативные условия для эскалации бюрократического подхода к отправлению депутатских обязанностей. Вместо активного, творческого, современного метода – законодатель навязывает депутатам, зачастую, весьма архаичные формы коммуникации, многие из которых практически полностью устарели. Их надо выполнить как бы «ради формы», «для галочки», чтобы «не быть лишенным депутатского мандата».

Вместо приема граждан депутат может более эффективно контактировать с избирателями с помощью социальных сетей или официального сайта; встречи с

избирателями могут быть не менее эффективно заменены организацией «телемостов» с использованием телевидения, сети Интернет и т.п. Данная проблематика обостряется в период противодействия человечества пандемии covid-19[445], что исключает массовые скопления людей[446] и адекватное этому обновление конституционных форм депутатской работы. Кроме того, имеются существенные аргументы в обоснование позиции о том, что взаимодействие депутата с избирателями – это его личный выбор и его собственная конституционная дискреция. Депутат всегда «рискует» не быть избранным на очередной срок легислатуры, что объективно стимулирует его к взаимодействию с потенциальными избирателями. Однако как он намерен это осуществлять – это вопрос, который не требует внешнего дисциплинарного вмешательства палаты под угрозой досрочного прекращения полномочий. Здесь, на наш взгляд, достаточно механизмов самоуправления, самоорганизации и самоконтроля.

[445] См.: *Астафичев П.А.* Проблемы реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях пандемии COVID-19 // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 1. С. 42.

[446] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области» // www.pravo.gov.ru.

Глава III. Парламентские процедуры в условиях двухпалатной организации деятельности народного представительства

3.1. Парламентские процедуры в условиях двухпалатной организации деятельности народного представительства

В условиях двухпалатной организации деятельности народного представительства важное значение имеет организация парламентских процедур в каждой из палат, поскольку они имеют как общую часть, так и отличительные черты. Понятие «парламентская процедура» сравнительно широко применяется в современной конституционно-правовой науке[447], однако не является единственным. Нередко речь может идти о деятельности парламента как виде «конституционного процесса» либо о «порядке деятельности» каждой из палат органа народного представительства. В связи с этим А.С. Кошель констатирует, что «научная литература изобилует исследованиями, посвященными понятию роли, значению юридического процесса и юридических процедур», однако дискуссия о соотношении понятий «юридический процесс» и «юридическая процедура» не утихает[448]. Это имеет прямое отношение к конституционному процессу и конституционным процедурам, следовательно – к парламентскому процессу и процедурам в Парламенте. В нашем исследовании мы будем исходить из предположения о близости данных понятий и допустимости применения обоих терминов («процессуальный», «процедурный» или «процессуально-процедурный»).

А.Л. Сивков верно отмечает, что совершенство процессуальных форм «активно влияет на состояние правовой системы государства», что «определяет

---

[447] См., например: *Садовникова Г.Д.* Парламентские процедуры: роль и значение в обеспечении представительной функции парламента // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12. С. 2-7. *Окулич И.П.* Правовая природа парламентских процедур в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 12. С. 13-15.

[448] См.: *Кошель А.С.* Парламентская процедура как вид юридической процедуры // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 2. С. 171.

необходимость их оптимизации», причем «соблюдение должных процедур – главная гарантия легитимности принимаемых законов». С этой позицией нужно согласиться, однако следует иметь в виду, что не всегда и не во всех случаях нарушение парламентской процедуры должно влечь за собой такую серьезную санкцию, как признание акта нелегитимным. Парламентские процедуры не только соблюдаются, но и, зачастую, нарушаются, причем даже при самом добросовестном и законопослушном настрое депутатского корпуса.

Председательствующий в заседании не всегда способен оперативно отследить все имеющиеся процедурные нарушения; присутствующие в заседании представители исполнительных органов и прокуратуры не должны, на наш взгляд, наделяться чрезмерными контрольно-надзорными полномочиями, поскольку соблюдение парламентских процедур, главным образом, – это «внутреннее дело» палаты Парламента (реализуемое через комитеты, комиссии, в Государственной Думе – также фракции). Лишь в исключительных случаях, когда несоблюдение процедуры оказывает весьма существенное влияние на результат правотворческой деятельности (отсутствие необходимого кворума, непредоставление председательствующим возможности сенаторам или депутатам задать вопросы докладчику или выступить в прениях, неверный подсчет голосов при волеизъявлении парламентариев, нарушения порядка голосования и т.п.) возможны соответствующие санкции. Цитируемый автор верно подчеркивает, что здесь имеют значение не только положения регламента, но также «обычай, прецедент, практика и толкование регламента»[449].

И.Н. Рязанцев обосновывает дифференциацию в правовом регулировании парламентских процедур в палатах Парламента различиями в их юридической природе и конституционном предназначении. Близкой позиции придерживается А.С. Кошель[450]. В частности, для Совета Федерации «характерны процедуры по

---

[449] См.: *Сивков А.Л.* Альтернативные источники парламентской процедуры (обычай, прецедент, практика, толкование регламента) // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2003. № 6. С. 6-7.

[450] См.: *Кошель А.С.* Бикамерализм и его влияние на парламентские процедуры // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 14-19.

устранению разногласий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации», для Государственной Думы – «процедуры работы с избирателями, взаимодействия с политическими партиями»[451]. Более полную картину дает сопоставление соответствующих положений регламентов Совета Федерации и Государственной Думы, в которых подробным образом описываются различные процедуры в палатах Парламента.

Дифференцированное правовое регулирование процедурно-процессуальных основ деятельности палат Федерального Собрания проявляется во многих аспектах их деятельности. Так, для Совета Федерации характерна особенная процедура направления в палату документов о полномочиях сенатора Российской Федерации (ст. 6 Регламента Совета Федерации). Примечательно, что регламентные нормы палаты связывают лиц, принявших решение о наделении полномочиями сенатора, с размещением соответствующей информации на официальном сайте в сети Интернет, причем это касается не только деятельности государственных органов субъектов РФ, но и организации исполнения полномочий Президентом РФ.

Как отмечает М.Н. Лазарева, наиболее существенной особенностью парламентских процедур в странах, преодолевших социалистический тоталитарный строй, является отказ от сессионной работы и приоритет постоянной деятельности парламента. Это было сделано, по мнению цитируемого автора, «в противовес прежней «социалистической» практике, когда центральные представительные органы государств собирались на сессии на несколько дней в году и фактически штамповали решения руководящих органов коммунистических партий»[452]. Данную точку зрения сложно опровергнуть. Действительно, один лишь факт «ограниченно-сессионной» формы работы палат парламента свидетельствует о значительной отчужденности органа народного представительства, его оторванности от проблем реализации текущей политики.

---

[451] См.: *Рязанцев И.Н.* Парламентские процедуры: классификация и виды // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2005. № 2. С. 22.

[452] См.: *Лазарева М.Н.* Парламентские процедуры в Чехии и России: сравнительный анализ // Журнал российского права. 2008. № 11. С. 105-106.

Решения народного представительства при такой системе ориентируются не на актуальные вопросы, но на краткий период сессии, весьма ограниченный во времени. В результате органы партии и правительства в советский период истории вынуждены были *аккумулировать долгосрочные правовые решения до периода начала очередной парламентской сессии*, в то время как *в межсессионный период* – принимать решения *самостоятельно* на основе принципа *делегирования законодательной компетенции*. Современный конституционный строй избавлен от такой необходимости.

Подчеркнем, что Совет Федерации и Государственная Дума формально придерживаются сессионного порядка деятельности. Однако «сессии Совета Федерации» в современной России имеют довольно продолжительный период: так называемая «весенняя сессия» длится с 25 января по 15 июля, осенняя – с 16 сентября по 31 декабря текущего года (ст. 41 Регламента Совета Федерации). Сессионная форма организации деятельности характерна и для Государственной Думы, в которой, правда, Регламент четко не предписывает время их начала и завершения, но обычай и практика исключают одно лишь формальное одобрение представительным органом заранее подготовленных решений. Из этого следует, что фактически «сессии» охватывают практически весь календарный год и довольно формально считаются «весенними» либо «осенними», исключая время массового отдыха россиян и включая частично зимний и летний периоды времени.

К.А. Бекмурадов выделяет такие явления в законодательной процедуре, как «экстренное рассмотрение законопроектов, которые проходят чтения в рекордные сроки» и «недопустимо длительное принятие закона, предмет регулирования которого уже теряет свою актуальность»[453]. Этот фактор в большей степени касается деятельности Государственной Думы, чем Совета Федерации. Последний в большей степени связан процедурными сроками, включая дифференциацию

[453] См.: *Бекмурадов К.А.* Лоббизм как основной фактор воздействия на процесс развития парламентских согласительных процедур // Парламентские процедуры: классификация и виды // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2005. № 2. С. 81.

законодательных актов, которые подлежат обязательному рассмотрению в верхней палате Федерального Собрания и которые могут Советом Федерации не рассматриваться. Одним из первых разъяснительных постановлений Конституционного Суда РФ после конституционной реформы 1993 г. был акт об интерпретации норм о законодательном процессе, касающихся двухнедельного срока рассмотрения поступивших в палату законопроектов. Конституционный Суд РФ принял весьма компромиссное решение, согласно которому в течение двух недель Совет Федерации обязан *принять к рассмотрению* законопроект, который подлежит обязательному рассмотрению в палате. Но это не означает, что в течение двух недель этот процесс должен *полностью завершиться*. Палата обладает в данном отношении определенной конституционной дискрецией и вправе рассматривать далее законопроект в разумные сроки, которые нормативными документами строго не регламентируются[454]. В отличие от этого, степень свободы Государственной Думы значительно шире. Палата может отклонять законодательные инициативы, рассматривать законопроекты годами либо, напротив, принимать их в необоснованно сжатые сроки, которые не позволяют участникам законодательного процесса полноценно реализовать свой конституционно-процессуальный статус.

Изучение высказанных в юридической литературе точек зрения позволяет предположить, что во многих исследованиях для анализа парламентских процедур в палатах коллегиальных органов народного представительства выбрана за основу не вполне удачная «точка отсчета» или некая первоначальная «система координат». Полагаем, что в качестве первоосновы для исследования и юридической квалификации парламентских процедур должна быть взята не столько соответствующая стадия законодательного процесса, касающаяся конкретного законопроекта, сколько процедурно-процессуальная деятельность палаты парламента в целом, исходя из имеющихся в комплексе вопросов повестки (порядка) дня, которые многократно сочетаются и переплетаются друг с

[454] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 13. Ст. 1207.

другом в связи с текущими публичными потребностями в деятельности органов народного представительства.

Рассматривая движение того или иного законопроекта, мы можем увидеть процесс его рассмотрения от момента внесения субъектом права законодательной инициативы до его окончательного принятия, промульгации, подписания и обнародования. В юридической науке считаются общепризнанными, как минимум, два критерия деятельности субъектов законодательной инициативы: «активность и результативность»[455]. Предоставление права законодательной инициативы довольно широкому кругу субъектов по смыслу ст. 104 Конституции РФ не характерно для опыта большинства зарубежных стран, в которых правом внесения законопроектов обладают лишь правительства и парламентарии. Вследствие этого сложно добиться соизмеримой активности и результативности различных по статусу субъектов: так, законодательные инициативы представительных органов субъектов РФ отклоняются Государственной Думой значительно чаще, чем инициативы Президента РФ или Правительства РФ. Следовательно, региональная активность либо блокируется нерезультативностью, либо вследствие практики нерезультативности становится довольно пассивной.

Однако в действительности процедуры рассмотрения законопроектов и других подведомственных вопросов в каждой из палат парламента являются весьма автономными и, более того, достаточно специфичными, если обратить внимание на соответствующие регламентные процедуры. Во всяком случае, более удачной «точкой отсчета» для исследования действительно имеющихся в эмпирической реальности представляются такие парламентские стадии, как, во-первых, назначение заседания палаты, во-вторых, определение проекта повестки дня (порядка работы заседания), в-третьих, уведомление членов коллегиального органа о предполагаемом времени заседания и проекте повестки дня, в-четвертых, начало заседания и процедуры рассмотрения вопросов повестки дня (порядка

[455] См., например: *Воротилова И.А.* Парламентские процедуры на стадии законодательной инициативы // Аллея науки. 2017. Т. 2. № 14. С. 75.

работы заседания), в-пятых, итоговое голосование в палате, в-шестых, оформление и подписание соответствующих документов.

Здесь важное значение имеет также соотношение полномочий руководства палаты, его внутренних органов и самих парламентариев. Так, в парламентских процедурах США отрицается принцип процессуального равноправия депутатов и действует «система старшинства»: право первоочередного выступления принадлежит «парламентариям, занимающим ключевые посты в палате, а также длительное время пребывающим в ней»[456]. В отличие от этого, в современной России процессуальные права сенаторов и депутатов, по общему правилу, являются равными. При этом есть и свои особенности. Например, современный Регламент Государственной Думы в целом ориентирован больше на правомочия фракций, чем на процедурную компетенцию индивидуальных депутатов. Компетенция Председателя Государственной Думы довольно отчетливо сбалансирована процессуально-процедурными полномочиями Совета Государственной Думы, которых больше и в количественном, и в качественном аспектах. Из этого вытекает ряд иных проблемных вопросов, на которые следует обратить внимание в проводимом нами исследовании.

Так, после начала работы той или иной палаты парламента возникает вполне закономерный вопрос: на каком основании и в связи с какими обстоятельствами должностные лица палаты либо его коллегиальные органы общей компетенции были бы вправе предрешить вопрос о выборе парламентариев в пользу того или иного приоритета. Конституционные принципы народного суверенитета и верховенства народной воли, во всяком случае, предписывают, что никакие решения единоличного или текущего руководства в палате парламента не вправе занять безоговорочную позицию, каким именно будет коллегиальное решение, принимаемое посредством последующего голосования по процедуре или, по существу,[457]. Во всяком случае, ни председатель палаты, ни его

---

[456] См.: *Бурмистров А.С., Рязанцев И.Н.* Законодательное регулирование парламентских процедур (часть 1) // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2004. № 4. С. 13.

[457] См.: *Аронов Д.В., Смирнов И.М.* Консервативный либерал или либеральный консерватор. С.А.Муромцев во главе первой Государственной думы // Тетради по консерватизму. 2018. № 4. С. 201.

заместители, ни какие-либо действующие коллегиальные органы общей компетенции не вправе предрешить вопрос текущего заседания палаты парламента об имеющейся повестке дня. Каждая из палат вправе опровергнуть соответствующие предложения, отказаться от предложенных вопросов повестки дня и поставить на повестку те вопросы, которые она полагает актуальными и необходимыми в силу имеющихся политических предпочтений и интересов, будь они случайными либо заранее спланированными.

В этом состоит одна из важнейших процедурно-процессуальных правовых проблем в организации деятельности палат парламента современного российского государства. С одной стороны, руководство палат неизбежно стремится к контролю вопросов повестки дня для сенаторов или депутатов, которые могут опровергнуть такое предложение обычным голосованием. С другой – коллегиальная форма принятия процедурных решений позволяет мажоритарному большинству корпуса парламентариев внести не подготовленный и не согласованный проект правового акта, который может иметь, в числе прочего, не вполне благоприятные правовые последствия. Многие спикеры палат коллегиальных органов, особенно если речь идет об органах народного представительства в субъектах РФ и муниципальных образованиях, пользуются недостаточным знанием конституционного законодательства со стороны «рядовых депутатов», однако это следует квалифицировать, на наш взгляд, как не вполне добросовестную практику. Именно палата в коллегиальном составе вправе определять, какие вопросы в текущем заседании следует рассматривать, а какие – нет[458].

Сказанное позволяет поставить следующую теоретико-методологическую проблему, от разрешения которой во многом зависит общая логика процессуально-процедурного регулирования деятельности палат парламентов: все ли процедурные вопросы могут быть разрешены путем голосования большинства

[458] См.: Из выступления заместителя председателя постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей Китайской народной республики Чэнь Чжу // Проблемы современной экономики. 2016. № 2. С. 15-16.

депутатского корпуса? Или какая-то их часть может быть делегирована законом (или регламентом) должностным лицам или коллегиальным органам палат общей компетенции? Поясним этот вопрос следующими примерами.

Предположим, что регламент палаты представительного органа определяет право председателя палаты на назначение заседания палаты. Означает ли это, что воля председателя палаты полностью блокирует мнение депутатского большинства? Может ли палата собраться на заседание вопреки воле председателя, который созыв заседания в данный момент времени считает нецелесообразным? Если нет, то до какой продолжительности в течении времени это допустимо? В регламенте может содержаться право требования (например, одной трети парламентариев палаты) о созыве заседания, но «требование» – это не право «назначения»[459]. Председатель палаты в случае его законного права на созыв заседания может противоправно проигнорировать требование одной трети парламентариев. Какими должны быть правовые последствия? И какими юридическими средствами депутаты могли бы принудить председателя палаты к принятию решения о созыве заседания либо, напротив, о непроведении заседания (обжалование в прокуратуру[460], в суд[461] и т.п.)?

Так, Председатель Совета Федерации обладает компетенцией «созыва заседаний» палаты, в том числе ее внеочередных заседаний, а также полномочием «формирования проекта повестки дня заседания» палаты (ст. 18 Регламента Совета Федерации). Из этого следует, что ни сенаторы, ни внутрипарламентские органы общей или специальной компетенции, ни какие-либо другие лица не вправе созывать заседания и формировать проект повестки дня Совета Федерации. Однако проект повестки дня вносится Председателем на рассмотрение Совета палаты, которая может (что Регламентом прямо не

---

[459] См.: *Шульженко Ю.Л.* Исследование проблем парламентаризма в советский период // Труды института государства и права Российской академии наук. 2017. Т. 12. № 2. С7 32-56.

[460] См., например: *Резцова З.* Роль протестов прокурора в обеспечении реализации решений Конституционного Суда РФ законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации // Законность. 2013. № 11. С. 17-20.

[461] См.: *Вишневский Б.Л.* Петербургский парламентаризм: вверх по лестнице, идущей вниз // ПОЛИТЭКС. 2006. Т. 2. № 3. С. 316-328.

оговорено, но предполагается) с предложением Председателя палаты согласиться либо отвергнуть данное предложение. Это означает связанность полномочий Совета палаты компетенцией ее спикера, но не полную конституционную дискрецию Совета палаты в данном вопросе. Во всяком случае, право первичной инициативы принадлежит Председателю палаты, что не может быть заблокировано процессуально-процедурной компетенцией Совета палаты.

При этом следует иметь в виду, что Совет Федерации вправе отменить решение Совета палаты, не мотивируя это каким-либо дополнительным образом и без права обжалования подобных решений в судебных инстанциях, включая конституционное правосудие (п. 5 ст. 25 Регламента Совета Федерации). Из этого следует исключительно предварительно-оценочная компетенция Совета палаты, которая, в сущности, самостоятельной компетенцией в конституционно-юридическом смысле и не является[462]. Но распространяется ли этот принцип на полномочия спикера палаты? Анализ Регламента Совета Федерации дает на этот вопрос весьма неоднозначный ответ, поскольку «распоряжения Председателя Совета Федерации» подлежат отмене Советом Федерации лишь при наличии признаков их противоправности, что не прослеживается однозначно в правоотношениях, которые возникают между Советом палаты и самой палатой. Совет Федерации вправе отменить решения Совета палаты без мотивировки и объяснения причин, чего нельзя сказать однозначно в отношении решений спикера палаты. Подчеркнем при этом, что «проект повестки дня очередного заседания Совета Федерации «формируется» именно Председателем Совета Федерации» (ч. 2 ст. 42 Регламента Совета Федерации).

После созыва заседания палаты и определения проекта повестки дня заседания организуется само заседание палаты. С процессуально-процедурной точки зрения оно представляет собой движение по повестке дня, согласно которому следующий вопрос повестки дня не подлежит рассмотрению до тех пор, пока не будет рассмотрен предыдущий. В этом состоит коренное отличие

[462] См.: *Варлен М.В.* Особенности конституционного статуса парламентария в международном праве и зарубежном законодательстве // Правоведение. 2010. № 3. С. 173.

парламентских процедур от других процедурно-процессуальных форм государственной деятельности, в частности, от правосудия. Суды принимают к производству несколько дел, но в конкретном заседании рассматривают всегда одно дело. Парламентские палаты в течение одного заседания рассматривают несколько вопросов повестки дня, которые друг с другом не взаимосвязаны. Как и в судебных инстанциях, парламентский вопрос повестки дня должен быть предварительно подготовлен, однако здесь речь идет не о предварительном сборе доказательств по делу, но об изучении общественно-политической проблемы, на решение которой направлен вопрос повестки дня. Парламентарии могут предварительно изучать все предстоящие вопросы повестки дня, но не несут такой конституционной обязанности. Нередко заседание палаты выглядит так, что сенаторы или депутаты вообще не знакомы с проблемой до ее предварительного рассмотрения в комитете, в комиссии, во фракции либо на пленарном заседании палаты. В отличие от этого, докладчик, содокладчик, представитель субъекта права законодательной инициативы, полномочные представители Президента РФ и Правительства РФ в Государственной Думе заблаговременно и тщательно изучают соответствующие проекты решений.

Процедура рассмотрения каждого вопроса повестки дня в целом выглядит следующим образом. Председательствующий в заседании предоставляет слово докладчику, время выступления которого лимитируется[463]. Доклад может сопровождаться содокладом, если тем самым предоставляются оппонирующие мнения (например, субъекта права законодательной инициативы и профильного комитета палаты). В Государственной Думе подобные процедуры выглядят естественными, однако в Совете Федерации их организовать сложнее, хотя теоретически это и возможно. Государственная Дума имеет дело с первичными законопроектами, мнение о которых со стороны парламентариев еще не сложилось. В отличие от этого, Совет Федерации рассматривает уже сформированные проекты нормативных правовых актов, которые преодолели

[463] См.: *Константинова А.С.* Публичная парламентская речь в современной Германии и России. Автореф. дис. … канд. филолог. Наук. – Пятигорск, 2013. С. 8.

процедуры нескольких чтений и критический анализ со стороны представителей исполнительной власти. По названной причине в Совете Федерации нет смысла выступления с докладом субъекта права законодательной инициативы хотя бы потому, что итоговый проект значительно отличается от первичного, причем представитель субъекта права законодательной инициативы может мнение большинства депутатов Государственной Думы и не разделять. В свою очередь, доклад представителя Государственной Думы в Совете Федерации нарушал бы баланс полномочий и принцип равноправия палат. В связи с этим выглядит наиболее логичным и приемлемым выступление с докладами по вопросам повестки дня в Государственной Думе – представителя субъекта права законодательной инициативы, в Совете Федерации – должностного лица комитета или комиссии, которым подведомственны соответствующие направления законодательной деятельности.

Дальнейшая процедура предполагает право парламентариев на вопросы докладчику. Это – одна из наиболее уязвимых парламентских процедур, поскольку она открывает практически безграничное поле для злоупотреблений и политических демаршей, в то время как лишить парламентариев права на вопрос к докладчику регламентные нормы явно не могут[464]. Наиболее типичным процедурным нарушением здесь является фактическое выступление парламентария вместо его вопроса. Под предлогом вопроса фактически может быть высказана реплика, что означает уже переход к обсуждению вопроса повестки дня. Однако регламентные нормы строго дифференцируют стадии вопросов к докладчику и открытия последующих дебатов. К обсуждению переходить нельзя до тех пор, пока докладчик не закончит свое выступление, т.е. не ответит на вопросы парламентариев.

Если исходить из предположения, что каждый депутат Государственной Думы имеет право на вопрос к докладчику и каждый депутат пожелает сделать это, причем в среднем вопрос и ответ на него составляют примерно пять минут

[464] См.: *Сивенкова М.А.* Ответы на вопросы в британских и российских парламентских дебатах // Политическая лингвистика. 2009. № 1. С. 124-131.

регламентного времени, то элементарный математический подсчет показывает, что стадия вопросов к докладчику лишь по одной позиции повестки дня может растянуться на несколько дней. Если далее предположить, что каждый депутат вправе задать несколько вопросов по одному и тому же докладу, то регламентное регулирование рискует превратиться в источник парламентских обструкций. Это особенно выгодно небольшим партиям или группам парламентариев, которые высказываются против принимаемого законопроекта, но не имеют для блокирования решения достаточного большинства голосов[465].

Анализ положений Регламента Государственной Думы позволяет выявить ряд проблемных процессуально-процедурных моментов в организации пленарного заседания палаты с точки зрения ее подготовки, проведения и принятия решений. Регламент устанавливает три уровня планирования: сессионный (примерная программа законопроектной работы), месячный (календарь рассмотрения вопросов) и на конкретное заседание (порядок работы заседания). Обратим внимание на такую терминологическую проблему, как замена традиционного для правовой системы России понятия «повестка дня» словосочетанием «порядок работы заседания». Разумеется, законодатель вправе производить подобные терминологические замены по своему усмотрению, однако здесь следует учитывать частое употребление термина «порядок» в других процессуально-процедурных значениях, что приводит к отступлениям от правил юридической техники. Так, в ч. 2 ст. 47 Регламента Государственной Думы содержится фраза о «включении в *порядок* работы» заседания определенных вопросов «в *порядке*, установленном» данным Регламентом, что выглядит, на наш взгляд, как юридико-техническая неточность. Если бы законодатель сохранил традиционное понятие «повестка дня заседания», этого можно было бы избежать. Хотя здесь не исключена и редакторская правка ч. 2 ст. 47 Регламента с использованием других терминов (вместо «в порядке» – «в процедуре» и т.п.).

---

[465] См.: *Вершинина Д.Б.* Парламентская элита современной Великобритании и проблемы представительства миноритарных групп населения // Актуальные проблемы Европы. 2017. № 2. С. 84-104.

Сочетание долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного планирования[466] в организации деятельности палаты позволяет скоординировать сложные процессы согласования разнородных вопросов, которые подлежат ее рассмотрению[467]. Следует различать процедуры рассмотрения законопроектов в зависимости от порядка их чтения (первое, второе, третье), субъекта права законодательной инициативы, отношения к законопроекту со стороны фракций и депутатов, позиций полномочных представителей Президента РФ и Правительства РФ в Государственной Думе. Кроме того, к компетенции Государственной Думы относятся многие важные внезаконодательные полномочия (кадровые назначения, контроль деятельности Правительства РФ и др.), где процедуры также дифференцируются. Все это находит выражение в соответствующих регламентных особенностях. Причем комплексный анализ положений действующего регламента позволяет выявить ряд общих тенденций, характерных для процедурно-процессуальной организации деятельности данной палаты в целом.

Так, в положениях Регламента Государственной Думы прослеживается тенденция к *ограниченным по времени* действиям участников соответствующих процедур. В этом, безусловно, есть свои резоны, потому что излишне растянутая пленарная процедура ведет к определенному дисбалансу и не позволяет эффективно использовать потенциал работы комитетов, комиссий и фракций. Регламент правомерно настаивает на цели «выражения единой позиции» (ст. 5 Регламента Государственной Думы), для чего требуется активная внутрипарламентская работа. Возникающие разногласия подлежат преодолению посредством процедур согласования. Однако если пленарное заседание сводится, главным образом, к выражению заблаговременно занятых позиций «за» или «против», без свободного, разумно продолжительного и аргументированного *обсуждения* вопросов со стороны равноправных парламентариев, которые

---

[466] См.: *Смирнова О.О.* Нормативно-правовые основы и существующая практика государственного планирования в Российской Федерации // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2012. № 10. С. 58.

[467] См.: *Любимов А.П.* «Нулевое чтение» законопроектов как инструмент согласования интересов // Представительная власть – 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. 2005. № 1-3. С. 6-7.

представляют интересы многомиллионного народа страны (не только как представители фракций вследствие применения мажоритарного представительства наряду с пропорциональной избирательной системой), палата рискует превратиться в сугубо формальный, отчасти бюрократический форум[468], в котором (по острому выражению ряда публицистов, перефразировавших высказывание Б.В. Грызлова) «нет места для дискуссии»[469].

Другой важной особенностью современного состояния регулирования процедурно-процессуальных основ организации заседаний Государственной Думы и принятия ею решений является *дискреция* в вопросе о выборе между *тайным* или *открытым* голосованием[470]. Такая тенденция прослеживается, например, в регулировании порядка избрания Председателя Государственной Думы (ст. 8 Регламента Государственной Думы).

Если законодатель определяет форму голосования нормативным способом, т.е. относительно твердо, без возможности пересмотра в текущем заседании применительно к складывающейся политической конъюнктуре, тем самым создаются дополнительные конституционные гарантии развития самоуправления, инициативы и критики при сохранении надлежащего единства (без нежелательных признаков, в частности, политического раскола в обществе). В палате может складываться консервативное сопротивление, которое должно находить выражение в соответствующих процедурно-процессуальных формах деятельности депутатского корпуса. Полагаем, что открытые формы волеизъявления при реализации вопросов кадровой политики способствуют сдерживанию критической мысли, а также возникновению конституционно-противоправной отчужденности между государственным аппаратом и массами

---

[468] См.: *Адельсеитова А.Б.* К вопросу о регламентации парламентских дебатов: сравнительно-правовой аспект // Актуальные проблемы сравнительного правоведения: правовая система и современное государство. – М., 2020. С. 173.

[469] См.: https://www.kommersant.ru/doc/1838005.

[470] Об опыте зарубежных стран – см., например: *Половченко К.А.* К вопросу об особенностях внутренней структуры парламента Республики Сербия // Социально-политические науки. 2018. № 3. С. 96-101.

избирателей[471]. Чрезмерно ограничивая критику во внутрипарламентской дискуссии, законодатель «загоняет» протестные настроения вглубь и способствует, тем самым, распространению более негативных тенденций недовольства в широких массах граждан. В свою очередь, более свободные и конкурентные процедурно-процессуальные формы организации деятельности палат парламента «снимают» накопившиеся противоречия и не позволяют им распространяться далее, в масштабах всего гражданского общества.

Еще одна особенность современного развития процедурно-процессуальных форм организации заседаний Государственной Думы состоит, на наш взгляд, в *активизации развития обособленных экспертно-консультативных институтов*, действующих при парламентских органах, структурных единицах и должностных лицах. Так, Регламент Государственной Думы предписывает необходимость учреждения Научного совета по правотворчеству, Экспертного совета при Председателе Государственной Думы, экспертных советов при заместителях Председателя и др. (ст. 11 Регламента Государственной Думы). При этом в стране действует Общественная палата, обладающая законно установленным правом на участие в законодательном процессе[472], а также специализированные контрольные органы (Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ), которые предназначены, прежде всего, для обеспечения и реализации *парламентских* контрольных полномочий.

Насколько данные институты (Научного совета по правотворчеству, Экспертного совета при Председателе Государственной Думы, экспертных советов при заместителях Председателя и др.) необходимы вообще или в какой степени они требуются – вопрос риторический, однако с точки зрения исследования проблем процессуально-процедурной деятельности палат

---

[471] См.: *Резник Ю.М.* Личность и система в современном обществе: на пути к гражданскому диалогу // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2008. № 1. С. 175.

[472] См.: *Кучерена А.Г.* Общественная экспертиза нормативных правовых актов и участие общественных палат в законодательном процессе // Право и жизнь. 2013. № 179. С. 25-40. *Белясов С.Н.* Экспертная деятельность Общественной палаты как правозащитный механизм на стадии законодательного процесса // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 4. С. 18-21. *Кудашкина Е.В., Худойкина Т.В.* Общественная экспертиза законопроектов и законодательных актов как форма участия гражданского общества в законотворчестве // Бюллетень науки и практики. 2018. Т. 4. № 6. С. 344.

парламента нельзя не заметить, что они усложняют регламентный механизм и препятствуют более полной реализации процедурных полномочий уже имеющихся парламентских институтов, т.е. самих депутатов, их комитетов, комиссий и фракций, а также Уполномоченного по правам человека в РФ и Счетной палаты РФ. Ограничивая во времени возможность выступления депутатов и их объединений, законодатель одновременно усиливает гарантии вступления в парламентскую дискуссию, по сути, третьих лиц, которые не имеют демократической легитимности вследствие всеобщих выборов и, как следствие, четкой политической платформы. Кроме того, постоянно действующие экспертные институты препятствуют достижению независимости и беспристрастности экспертизы, которую могли бы осуществлять *различные* специалисты *ситуативно*, в зависимости от рассматриваемых вопросов повестки дня. Централизованный аппаратный контроль в каждой из палат парламента вполне эффективно обеспечивается, на наш взгляд, благодаря функционированию единых правовых служб (их современный статус – правовые управления аппаратов палат)[473], которым подведомственны вопросы *профессионально-экспертной юридической и лингвистической экспертизы законопроектов*.

Парламентские процедуры в Государственной Думе, в отличие от Совета Федерации, имеют ряд специфических черт, которые обусловлены ролью и предназначением палаты в законодательном процессе как субъекта права первичного рассмотрения законопроектов. Здесь имеются определенные риски нарушения существа конституционного права на законодательную инициативу[474], что не имеет под собой прочной законодательной базы и обусловлено исключительно регламентными нормами. На это обстоятельство неоднократно обращалось внимание в юридической литературе, особенно изданной в течение первых лет после принятия Конституции РФ 1993 г. Однако законодатель сохранил данную модель правового регулирования, избегая принятия законов о

---

[473] См.: *Надеев Р.К.* Правовая экспертиза законопроектов в Государственной Думе. – М., 2005. С. 32.

[474] См.: *Кудряшов А.В.* Правовые основы согласования воль и интересов субъектов права законодательной инициативы. Автореф. дис. … канд юрид. наук. – М., 2008. С. 9.

парламенте или законов о палатах парламента, причем в правовой системе страны имеются федеральные конституционные законы о Правительстве РФ, высших судебных инстанциях и т.д., в которых содержатся процедурно-процессуальные нормы.

Так, ст. 11 (пункт «ф») Регламента Государственной Думы предусматривает право Председателя Государственной Думы в период между сессиями Думы принять решение о возвращении проекта федерального закона о бюджете в Правительство РФ «на доработку». Подобная процедурно-процессуальная норма, на наш взгляд, не только ограничивает конституционную самостоятельность Правительства РФ, но наделяет его обязанностями посредством подзаконного нормативного правового акта Государственной Думы, причем расширяет дискрецию должностных лиц палаты. Даже право самой палаты на возвращение законопроекта субъекту права законодательной инициативы на доработку выглядит дискуссионным, поскольку субъект права законодательной инициативы вправе действовать по своему усмотрению, предлагая законопроект в желательной *для него* редакции. Если парламент считает иначе – он вправе вносить поправки *своей волей* и в парламентской процедуре *после* осуществления законодательной инициативы. Этим не должно затрагиваться право субъекта законодательной инициативы на дискреционное действие на более ранних стадиях законодательного процесса.

Подобные принципы характерны для многих процессуальных отношений. Так, Конституционный Суд РФ при рассмотрении запросов государственных органов или жалоб граждан вправе отказать в принятии обращения к производству, руководствуясь материально-правовыми или процессуальными основаниями, однако он не возвращает заявителям их обращение на доработку[475]. Аналогичным образом в гражданском или арбитражном процессах истцы действуют по своему усмотрению и в рамках собственной дискреции при подаче

[475] См.: *Баранов В.М., Баранова М.В.* Отказ в принятии обращения в Конституционный Суд Российской Федерации к рассмотрению: доктрина, практика, техника // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 1. С. 72-78.

ходатайств или обращении с процессуальными требованиями. Суд вправе отказать в их удовлетворении, однако он не обязывает участников процесса к пересмотру своих ходатайств и процессуальных требований. Полагаем, что аналогичные теоретико-методологические основы характерны для многих других видов процессуальной деятельности, включая парламентскую процедуру. Здесь не вполне уместно использование методики регулирования уголовно-процессуальных или административно-процессуальных отношений, поскольку между Государственной Думой и субъектами права законодательной инициативы не возникают социально-иерархические состояния, они по своему статусу равноправны вследствие предписания ст. 19 Конституции РФ. Подчеркнем, что в Регламенте Государственной Думы данная нормативно-правовая модель используется сравнительно широко. Так, п. «з» ч. 1 ст. 14 Регламента признает право Совета Думы на «возвращение законопроекта его инициатору» и т.п.

Регламентные нормы производства в Государственной Думе содержат ряд сравнительных нововведений, которые в более ранние периоды функционирования российского парламентаризма считались бы неприемлемыми, но затем, в силу ряда причин, приобрели статус обыкновений процедурно-процессуальной практики. В их числе, в частности, право парламентария (Председатель Государственной Думы, его засместители) на передачу своего голоса при отсутствии на заседании по уважительной причине[476]. Соответствующая норма, например, имеется в ч. 3 ст. 13 Регламента Государственной Думы применительно к организации деятельности Совета палаты. Подобное отступление от принципа личного участия парламентария в деятельности палаты и ее рабочих органов, конечно, имеет под собой разумные и объективные основания. Оно удобно с точки зрения соблюдения требований кворума, особенно с учетом административной занятости парламентариев и необходимости их одновременного присутствия на других важных государственных мероприятиях, безусловно, связанных с парламентской

[476] См.: *Глебов В.А., Амиантов А.А.* Политико-правовые новеллы в институте личного голосования депутатов Государственной Думы // Вопросы политологии. 2017. № 1. С. 114-121.

деятельностью и обусловленных статусом депутата или сенатора[477]. Однако важно подчеркнуть, что тем самым законодатель препятствует реализации содержательной части народно-представительной деятельности, уступая место приоритетам, скорее, формально-административного свойства.

Если член Совета Государственной Думы передает свой голос другому члену Совета Думы, то таким образом официально признается, что парламентарий *заранее сформировал свою точку зрения* и ход последующего коллегиального обсуждения вопросов для него *не имеет решающего значения*. Если это так, то какой вообще заключается смысл в коллегиальном обсуждении вопросов? Примечательно, что в судебных процессах такое, как правило, не допускается. Если судья Конституционного Суда РФ отсутствовал по уважительной причине хотя бы на одной из стадий слушания по делу, он не участвует в принятии решения, поскольку он не имел возможности лично оценить представленные доказательства по судебному делу в комплексе и системном единстве. Даже всего одно, казалось бы, незначительное обстоятельство, может оказать решающее влияние на позицию судьи, поэтому сам по себе факт отсутствия судьи в заседании является достаточным, чтобы исключить его беспристрастное и объективное решение по делу в целом.

Производство в Совете Государственной Думы по своему конституционно-правовому значению мало чем отличается от приведенного случая. В связи с этим полагаем, что *принцип личного участия парламентариев в деятельности всех внутрипарламентских органов должен поддерживаться более строго и последовательно*. Отсутствие на заседании по уважительной причине подлежит учету при исчислении требований кворума, причем сам институт кворума для того и применяется в парламентской практике, чтобы на законной основе учесть возможность и даже необходимость периодического отсутствия парламентариев на тех или иных заседаниях внутренних органов или рабочих групп[478].

---

[477] См.: *Лихачев С.А.* Некоторые вопросы участия депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ в пленарных заседаниях // Представительная власть – 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. 2004. № 1-3. С. 7.

[478] См.: *Белкин А.А.* Дело про «общее число депутатов» // Правоведение. 1996. № 2. С. 3-14.

В отличие от организации работы Совета Государственной Думы, применительно к деятельности комитетов Думы имеется другая норма, которая значительно «мягче», но суть правоотношений она, по большому счету, сохраняет. Согласно ч. 5 ст. 24 Регламента Государственной Думы депутат «обязан присутствовать на заседаниях комитета, членом которого он является», однако если парламентарий отсутствует по уважительной причине, он «может выразить свою позицию» в «заявлении на имя председателя комитета». Здесь также, на наш взгляд, усматриваются признаки *неосновательной преюдиции*[479], поскольку отсутствующий по уважительной причине парламентарий заведомо не участвовал в обсуждении, следовательно, самому институту обсуждения вопросов в комитетах законодатель придает слишком незначительный смысл.

В действительности именно обсуждение вопросов в комитетах имеет решающее значение для поиска компромисса и выработки согласованного решения. Если отсутствующий по уважительной причине депутат на самом деле присутствовал на заседании, он мог бы изменить свою позицию под влиянием аргументов, которые высказаны другими членами комитета. Презумпция *заблаговременности позиций* депутатов в отношении законопроектов и их *неизменности под влиянием хода парламентской дискуссии*, на наш взгляд, является весьма сомнительной с точки зрения одной из генеральных целей парламентской деятельности – *выработки согласованных решений в ходе обсуждения, обмена мнениями и высказывания аргументов парламентариями*.

Представленные выше результаты проведенного нами анализа процессуально-процедурной деятельности палат Федерального Собрания касались, главным образом, актуальных *проблем*, которые предполагали, в числе прочего, использование метода *критического осмысления* отдельных результатов правотворческой деятельности. Вместе с тем, следует отметить ряд весьма *положительных тенденций* в правовом регулировании подготовки, проведения и принятия решений на пленарных заседаниях палат российского Парламента. Это

[479] См.: *Каников А.М.* Преюдиция как доказательственный механизм: основные проблемы // Вестник современных исследований. 2018. № 12. С. 46.

– результат последовательного совершенствования процедурно-процессуальных основ в деятельности народного представительства[480], что требует, на наш взгляд, позитивной оценки со стороны представителей конституционной науки и адекватных конституционно-институциональных гарантий сохранения и упрочения соответствующих процессуальных институтов.

Так, в регламентной практике длительное время возникала сложность в организации ведения первого заседания палаты после завершения очередных выборов[481]. Ведение первого заседания спикером предыдущего созыва выглядело бы не вполне корректным, так как это предрешало бы вопрос об избрании председателя палаты из числа вновь избранных депутатов. Предпочтение отдавалось «старейшему по возрасту депутату», что, в свою очередь, порождало многие организационно-правовые сложности, связанные с подготовкой такого депутата к непривычному для него виду деятельности – ведению первого, организационного заседания, что требует наличия соответствующего опыта. С течением времени практика деятельности Государственной Думы выработала весьма эффективное средство разрешения данной проблемы: лишь *открытие* первого заседания старейшим по возрасту депутатом и последующее *ведение* организационного заседания поочередно председателями фракций. Примечательно, что в регламентном регулировании порядка деятельности Совета Федерации данный вопрос решается несколько иначе: при определении председательствующего в заседании законодатель исходит из дискреции о том, что им может быть не только Председатель палаты, но также его заместители либо старейший по возрасту сенатор Российской Федерации (ч. 1 ст. 47 Регламента Совета Федерации). При этом, однако, следует иметь в виду невыборный порядок формирования данной палаты Федерального Собрания, благодаря которому каждый из сенаторов в большей степени подготовлен к организационной работе, чем выборные депутаты Государственной Думы.

---

[480] См.: *Путин В.В.* Выступление на первом заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва // Вестник Российской нации. 2016. № 5. С. 8-10.

[481] См., например: *Медведев Н.П.* Государственная Дума и Совет Федерации 1993 г.: история первых заседаний // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2017. № 1. С. 7-13.

Данные обстоятельства вполне оправдывают дифференцированный подход к регламентному регулированию организации работы каждой из палат российского парламента.

Заслуживает, на наш взгляд, положительной оценки также регламентное регулирование, которое ограничивает право председательствующего в заседании палаты на выступления в ходе обсуждения законопроектов и других вопросов повестки дня. В течение первых лет после конституционной реформы 1993 г. в регламентах палат Федерального Собрания и законодательных (представительных) органов субъектов РФ стали появляться нормы, запрещающие председательствующему комментировать выступления ораторов и давать оценки их выступлениям. Несмотря на, безусловно, положительную роль соответствующих юридических запретов, они не достигали окончательно цели обеспечения равноправия депутатов и сенаторов, поскольку председательствующий мог бесконтрольно выступать в заседании, пользуюсь правом ведущего собрание лица[482]. С течением времени развитие регламентного регулирования позволило законодателю усилить гарантии, обязав председательствующего к записи на выступление в дебатах на общих основаниях. Это позволило надлежащим образом разграничить компетенцию председательствующего и участников заседания. Роль спикера, конечно, не может сводиться исключительно к организационно-техническим функциям, поскольку он одновременно является депутатом и представляет интересы своих избирателей, которые высказались в поддержку данной кандидатуры в ходе очередных парламентских выборов и вправе рассчитывать на эффективное выполнение им, прежде всего, депутатских, не только организационно-технических полномочий. Но здесь требуется последовательное воплощение в жизнь конкурирующих конституционно-правовых целей и принципов, в числе которых – разумное

[482] См.: *Пресняков М.В.* Пределы основных прав: конституционное противодействие злоупотреблению правом // Гражданин и право. 2010. № 5. С. 16-26. *Кравченко В.О.* Недопустимость злоупотребления правом как конституционный принцип права в контексте конституционализации // Современный юрист. 2017. № 2. С. 37.

сочетание индивидуальных и коллективных интересов[483]. Полагаем, что в данном вопросе также наблюдаются весьма положительные тенденции, которые заслуживают поддержки в конституционно-правовой науке.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Порядок подготовки, проведения и принятия решений в пленарных заседаниях палат российского бикамерального парламента в целом придерживается единой методологии, что обусловлено рядом объективных тенденций современного развития двухпалатного парламентаризма в стране. Российское конституционно-правовое регулирование исходит из концепции постоянного статуса председателей палат в течение срока легислатуры, их активной роли в процессуальной деятельности палат при одновременном ограничении их полномочий как сенаторов или депутатов для целей обеспечения законности и организованности парламентских процедур.

Конституционный принцип разделения властей и общие цели организации двухпалатного парламентаризма требуют углубления дифференцированного правового регулирования процедурно-процессуальной деятельности Совета Федерации и Государственной Думы с учетом разграничения их компетенции в законодательном процессе и реализации ими ряда конституционных полномочий подзаконного характера. Усиление процедурно-процессуальных полномочий фракций Государственной Думы и ряда экспертно-аналитических структур ее аппарата происходит, в определенной мере, в ущерб реализации конституционных функций комитетов и комиссий, а также депутатов. Такая тенденция не характерна для Совета Федерации, в котором исключаются фракционные формы сенаторской деятельности и обеспечивается, тем самым, более последовательно конституционный принцип равноправия парламентариев и их объединений.

---

[483] См.: *Реут Д.А.* Реализация народного суверенитета: индивидуальное и коллективное начала // Выборы в конституционной системе власти. – М., 2018. С. 90-96.

3.2. Комитеты, комиссии, фракции и депутатские группы в механизме внутренней организации палат парламента

Представительный орган парламентского типа, будь то палаты Федерального Собрания, законодательный орган субъекта РФ или представительный орган муниципального образования, реализуют конституционный статус не только в полном составе[484]. Важное значение имеет также деятельность их внутренних структурных единиц, которые можно с некоторой условностью считать «органами», которые, однако государственными или муниципальными органами в полном смысле считаться не могут, потому что они не соответствуют полному составу соответствующих признаков (организационная обособленность, самостоятельность, наличие компетенции и т.д.)[485]. Практика деятельности советской и, главным образом, постсоветской России выработала четыре основных типа таких органов – комитеты, комиссии, фракции и депутатские группы. Эти термины, главным образом, русскоязычные, парламентская практика зарубежных стран отличается в этом отношении гораздо большим разнообразием[486]. Однако в целях нашего исследования (ввиду обширности проблемы и дифференцированности нормативно-правового материала) полагаем целесообразным сосредоточиться в данном вопросе, главным образом, на российском опыте.

Термины «комитеты и комиссии» сами по себе имеют весьма широкое употребление в законодательстве и правоприменительной практике. Первый квазисудебный орган конституционного надзора в СССР именовался «Комитетом» конституционного надзора[487]. Это же слово использовалось для определения статуса одной из могущественных советских спецслужб – Комитета

---

[484] См.: *Дешин А.А.* Современные модели организации парламентов // Бюллетень науки и практики. 2016. № %. С. 448.

[485] См.: *Миерхольд А.А.* Внутренняя структура Совета Федерации и ее конституционно-правовое регулирование // Lex russica. 2017. № 1. С. 221-228.

[486] См., например: *Половченко К.А.* К вопросу об особенностях внутренней структуры парламента Республики Сербия // Социально-поилитические науки. 2018. № 4. С7 96.

[487] См., например: *Макаров А.В., Марков А.А.* Комитет конституционного надзора СССР как первый опыт создания органа конституционной юрисдикции // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 2. С. 9.

государственной безопасности (КГБ) СССР[488]. В современной России «комитетами» именуются не только, например, организации кредиторов при банкротстве (ст. 17 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»)[489], но и органы публичной власти (например, Следственный комитет РФ)[490]. Трудовой кодекс РФ[491], однако, позволяет варьировать «комитеты или комиссии» по охране труда (ст. 218 Трудового кодекса РФ). Подобные примеры можно продолжить. Важно в целом иметь в виду, что аналогичным образом термины «комитеты и комиссии» сравнительно прочно закрепились в организации деятельности коллегиальных органов народного представительства для обозначения их статуса как внутренних вспомогательных структурных единиц, способствующих реализации конституционных полномочий представительных органов.

В отношении палат Федерального Собрания терминология «комитеты и комиссии» является конституционной: об этом однозначно свидетельствует содержание ч. 3 ст. 101 Конституции РФ, согласно которой Совет Федерации и Государственная Дума «образуют» комитеты и комиссии. Эту норму можно истолковать различным образом: как обязанность палат Федерального Собрания образовать *и* комитеты, *и* комиссии; как их обязанность образовать комитеты *или* комиссии, выбрав по своему усмотрению из них какой-либо один структурный компонент. Отказаться полностью от подобных внутренних органов (комитетов *и* комиссий) полностью нельзя, потому что это войдет в противоречие с обязывающей нормой ч. 3 ст. 101 Конституции РФ, но это невозможно и практически (в отсутствие комитетов *или* комиссий современный парламент и его палаты эффективно работать не смогут, потому что они буквально «утонут» в

---

[488] См.: *Смыкалин А.С.* Идеологический контроль и пятое управление КГБ СССР в 1967 – 1989 гг. // Вопросы истории. 2011. № 8. С. 30-40.

[489] См.: Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» с послед. изм. // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

[490] См.: Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» с послед. изм. // 2011. № 1. Ст. 15.

[491] См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ с послед. изм. // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 3.

дебатах и не смогут конструктивно договориться по ключевым пунктам возникающей парламентской дискуссии)[492].

Важно подчеркнуть, что ст. 101 Конституции РФ (как, в сущности, и вся ее глава пятая) обходит умолчанием внутренние органы общей компетенции палат (советы палат), также фракции и депутатские группы (что не характерно для Совета Федерации, но допускалось или допускается в Государственной Думе, а также в законодательных органах субъектов РФ и представительных органах муниципальных образований).

Так, ст. 9 Регламента Совета Федерации квалифицирует Совет палаты, комитеты Совета Федерации и комиссию по контролю за достоверностью имущественных сведений в качестве «органов» Совета Федерации. В сущности, Совету Федерации ничто не препятствовало бы назвать орган по контролю за достоверностью сведений «комитетом», не «комиссией». Однако тем самым (приданием статуса комиссии) данной структурной единице была предписана особая социально-политическая роль (внутренний контроль в целях противодействия коррупции) в противовес своего рода постоянным, имманентным направлениям деятельности палаты. В ст. 26 Регламента Совета Федерации подчеркивается, что комитеты «постоянно действуют», а создаются они «для разработки базовых, концептуальных предложений» по реализации конституционных полномочий данной палаты Федерального Собрания. В отличие от комитетов, Совет Федерации может создавать временные комиссии (ст. 26.1 Регламента), но «временный» характер деятельности не является органическим признаком комиссий как таковых. Комиссии могут быть также постоянными[493].

Глава 4 Регламента Государственной Думы называется «комитеты и комиссии», однако речь в этой главе идет, главным образом, о комитетах. Структура думских комитетов сравнительно широко охватывает основные

---

[492] См.: *Окулич И.П., Конева Н.С.* Политическая культура и парламентская этика – взаимосвязанные элементы комплексной проблемы совершенствования деятельности законотворческих институтов в Российской Федерации // Проблемы права. 2015. № 1. С. 64-90.

[493] См.: *Сивицкий П.И.* Статус комиссий в палатах парламентов Франции и Бельгии: сравнительно-правовой анализ // Российский юридический журнал. 2021. № 2. С. 78.

направления государственной деятельности, вытекающие из предметов ведения Федерации и совместного ведения России и ее субъектов[494], на что есть указание в ст. 20 Регламента палаты (комитеты по государственному строительству и законодательству; по труду, социальной политике и делам ветеранов; по бюджету и налогам и т.д.). Этот юридико-технический инструментарий имеет не только достоинства (комплексное регулирование организационных отношений в едином Регламенте), но и недостатки (необходимость внесения поправок в Регламент всякий раз в целях корректировки структуры комитетов и комиссий). Важно в целом подчеркнуть, что и в Совете Федерации, и в Государственной Думе комитеты и комиссии *признаются одновременно* (ограничительное толкование ч. 3 ст. 101 Конституции РФ), но *фактическое предпочтение отдается комитетам*. Комиссии образуются либо на время, либо по каким-то особым вопросам (специальным, экстраординарным направлениям деятельности и др.)[495].

Организация публичной власти в субъектах РФ с недавнего времени стала регламентироваться новым Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[496]. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», в отличие от методологии ч. 3 ст. 101 Конституции РФ, не содержит указания на необходимость создания в законодательных органах субъектов РФ комитетов и комиссий, но регулирует вопрос о «депутатских объединениях (фракциях)» (подчеркнем, что ч. 3 ст. 101 Конституции РФ с точностью до противоположности не обязывает палаты Федерального Собрания создавать депутатские объединения (фракции и депутатские группы), но стимулирует их к институционализации комитетов и комиссий). Подобная аналогия допустима потому, что федеральный закон должен иметь рамочный характер и не может *исключать или слишком существенно*

---

[494] См.: *Грызлов Б.В.* Специализированные органы парламента: сравнительный анализ // ПОЛИТЭКС. 2009. Т. 5. № 1. С7 26-36.

[495] См.: *Данилевская И.Л.* Идеи парламентаризма в трудах Н.И. Лазаревского // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2017. Т. 12. № 2. С. 57.

[496] См.: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. 2021. 27 декабря.

ограничивать развивающее нормативное воздействие конституций (уставов) и законов субъектов РФ.

Заметим, что ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» устанавливает, что избранные в составе списков кандидатов депутаты «входят» в депутатские объединения (фракции), т.е. пропорциональная избирательная система *предопределяет фракционную структуру* региональных органов народного представительства, в то время как мажоритарная избирательная система сама по себе такие правовые последствия не влечет (что не вполне логично, поскольку кандидаты могут выдвигаться в мажоритарных округах политическими партиями, а это не в меньшей степени обязывает избранных депутатов поддерживать организационно-политическую связь с данным избирательным объединением в течение срока легислатуры регионального парламента)[497].

Дифференциация мажоритарного и пропорционального представительства в ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» прослеживается настолько однозначно, что законодатель допускает наличие «иных» депутатских объединений, чем фракций (не именуя их конкретно традиционными «депутатскими группами»), но только применительно к мажоритарным округам. Если же используется пропорциональная избирательная система, то образуются «депутатские объединения (фракции)»: в них обязательно входят представители, избранные от политических партий по спискам, а также могут входить депутаты-одномандатники (вне зависимости от того, кто их выдвигал – политические партии или граждане). Употребление в анализируемом Федеральном законе категории «депутатские объединения (фракции)» порождает правовую неопределенность, возможно ли формирование таких объединений без наименования «фракция», но правоприменительная практика трактует

[497] См.: *Кокорхоева Д.С.* Политическая институционализация органов законодательной власти в российских регионах (сравнительный анализ) // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2010. № 3. С. 21-29.

анализируемую норму, как правило, в ограничительном смысле (учреждаться должны именно фракции)[498].

Нетрудно заметить, что данное правовое регулирование не учитывает конституционно-юридическую возможность организации двухпалатных законодательных органов субъектов РФ[499]. Федеральный законодатель официально не исключает двухпалатную форму организации региональных органов народного представительства и даже устанавливает на этот счет своего рода «обнадеживающие» оговорки, но в действительности федеральное регулирование устроено таким образом, чтобы бикамерализм на уровне субъектов РФ исключить или заблокировать[500]. Именно этим, на наш взгляд, обусловлено методологическое различие между нормами ч. 3 ст. 101 Конституции РФ и ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Если парламент двухпалатный, то одна из его палат (так называемая «верхняя палата») должна быть гарантирована, как минимум, возможностью отказаться от учреждения депутатских объединений (фракций, депутатских групп и т.п.) при обязательности наличия во внутренней структуре лишь комитетов или комиссий. Последние необходимы любому коллегиальному органу, если в его составе находится сравнительно большое количество выборных членов, а компетенция является довольно широкой (в комитетах и комиссиях должны организовываться *предварительные дебаты*, которые лишь после их завершения перерастают в *дискуссию на уровне пленарного заседания*).

Организованные по функциональному признаку комитеты и комиссии позволяют *сделать парламентскую дискуссию более предметной*, сузить ее до ключевых спорных моментов; в отличие от этого, депутатские объединения

---

[498] См.: *Петров А.В.* Демократические выборы как инструмент формирования многопартийности в Сибирском федеральном округе. Автореф. дис. … канд. полит. наук. – Чита, 2009. С. 8.

[499] См.: *Луценко Е.В.* Двухпалатная структура организации законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2005. № 1. С. 138.

[500] См.: *Некрасов С.И.* Территориальное и специальное представительство в парламентских учреждениях // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2015. № 5. С. 70-93.

(фракции, депутатские группы), напротив, *стимулируют обострение дискуссии* и перенос этого на пленарное заседание[501]. Но данная закономерность присуща механизму депутатского соперничества лишь при условии, что *фракции и другие депутатские объединения являются соразмерными по численности* вследствие результатов очередных выборов. Если же, как в современной России, предопределяющее лидерство обеспечено, главным образом, одной «партии власти»[502], в то время как другие партии (вслед за этим – фракции) довольствуются миноритарным политическим положением, фракционная структура, напротив, *ограничивает парламентскую дискуссию* даже в большей мере, чем это обусловлено структурами комитетов и комиссий.

Обеспечивается это, в частности, посредством использования метода квалифицированного большинства и соразмерного этому ограничения права слова депутатов, которые представляют миноритарные фракции, депутатские группы и другие депутатские объединения. Какой смысл представителю оппозиционной фракции брать слово и что-либо доказывать, если фракция квалифицированного большинства предварительно все уже обсудила и фактически вопрос «предрешила»? При таких обстоятельствах пленарное заседание коллегиального органа или одной из его палат превращается в юридическую формальность, в то время как основной центр фактической тяжести депутатской дискуссии переносится в область функционирования единой партии и ее фракций во всех коллегиальных органах народного представительства[503]. Если все политические партии являются по своему статусу «федеральными», данная конструкция позволяет существенным образом ограничить независимые каналы выражения мнения граждан, проживающих в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Бикамеральная структура законодательных органов субъектов РФ посредством

---

[501] См.: *Баранов А.Н., Казакевич Е.Г.* Парламентские дебаты: традиции и новации. – М., 1991. С. 87.

[502] См.: *Карапетян Л.М., Голик Ю.В.* Государственная власть и партии власти // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10. С. 2.

[503] См.: *Мальцева К.Ф.* Партия власти в России: специфика идеологического оформления // Общественные науки. 2011. № 6. С. 241.

адекватных конституционных институциональных гарантий[504] могла бы в значительной степени воспрепятствовать этому, создавая необходимый *баланс между партийным и территориальным представительством*[505].

Комитеты и комиссии, с одной стороны, фракции и депутатские группы – с другой, имеют следующие общие и отличительные черты. Первые (комитеты и комиссии) организуются на основе метода *сплошного (всеобщего) перераспределения*: каждый парламентарий, за исключением должностных лиц палаты, *обязан* войти в состав какого-то *одного* комитета или комиссии. Тем самым организационно-правовая система существенным образом связывает демократические основы представительной демократии, фактически обязывая депутатов к *функциональной специализации*. В отличие от этого, фракции и депутатские группы организуются добровольным способом, если только при формировании органа не используется пропорциональная система народного представительства. Во всяком случае, беспартийный депутат-одномандатник имеет право не входить в состав фракций и депутатских групп, однако членом какого-то одного комитета или комиссии он быть обязан.

Теоретическое моделирование возможных подходов к правовому регулированию данных общественных отношений позволяет предположить, что законодатель мог бы, например, организовать комитеты и комиссии «без привязки» к конкретным направлениям публичной деятельности (экономика, бюджет, налоги, социальная сфера, безопасность, оборона, образование, наука, культура и т.д.), учреждая их исключительно для предварительного обсуждения вопросов пленарного заседания. При внешней привлекательности этой идеи (никто из депутатов не чувствовал бы себя чрезмерно «привязанным» к одному направлению деятельности в ущерб другим), нетрудно заметить, что это привело бы к снижению уровня организованности в деятельности парламентов и их

---

[504] См.: *Некрасов С.И.* К вопросу о деформации идеи народного представительства в условиях партийной вертикализации представительных учреждений // Ученые записки юридического факультета. 2011. № 22. С. 91.

[505] См.: *Гуторова А.Н.* Партийное и независимо-индивидуальное представительство в механизме обеспечения демократического мандата народного доверия в конституционном государстве // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2020. Т. 6. № 4. С. 148.

палат[506]. Каждый из комитетов или комиссий предварительно рассматривает *все* предстоящие вопросы повестки дня, если посчитает это нужным, однако он сосредоточивает внимание, главным образом, на тех из них, которые составляют его компетенцию. *Разграничение компетенции* здесь *весьма условно* (в отличие, например, от федеральных министерств, агентств и служб, где оно является весьма строгим и жестким), поскольку это служит лишь самым «общим ориентиром» для *координации* депутатской деятельности[507].

В связи с этим следует обратить внимание на проблему институционализации комитетов и комиссий в современной России как формы своего рода «продвижения» *института государственных должностей в системе народного представительства*. Особенно рельефно данные вопросы проявили себя вследствие конституционной реформы от 2020 г. и внесения соответствующих поправок в федеральное законодательство, касающихся статуса депутатов в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Однако этот вопрос, в том или ином виде, возникал и раньше. Во всяком случае, он служил основанием для весьма противоречивой правоприменительной практики, особенно в судах общей юрисдикции.

Депутатская деятельность сама по себе не является «аппаратной». Понятие «государственный аппарат» в теории государства и права имеет несколько значений, но в исследуемой области заслуживают внимания два из них: это система государственных органов и вспомогательная структура в каждом из органов, обеспечивающих реализацию компетенции данного органа (сообщество «чиновников», т.е. государственных гражданских служащих, которые не замещают «государственные должности» и являются работниками «аппаратов» соответствующих органов публичной власти)[508].

---

[506] См.: *Новиков Д.В., Печерица В.Ф.* Процессуальные основания реализации представительной функции Государственной Думой Российской Федерации // Новый университет. Актуальные проблемы гуманитарных и общественных наук. 2015. № 10. С. 64.

[507] См.: *Ваксман В.Б.* Особенности компетенции представительных органов государственной власти в зарубежных странах // Современное право. 2008. № 11. С. 97.

[508] См.: *Бердашкевич А.П., Елкибаева З.И.* О статусе аппарата органа представительной власти // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2012. № 4. С. 11-12.

С этой точки зрения любой представительный *орган* – это часть государственного аппарата. Но «депутат» – это не «орган». Ни отдельный депутат, ни даже простая совокупность депутатов «орган» не образуют[509]. Необходимо, чтобы депутаты были юридически организованы в «орган» с соблюдением ряда формальных процедур (первое организационное заседание, принятие временного регламента, избрание председателя и его заместителей, голосование по каждому пункту повестки дня и т.д.). Не организованные «в заседании» депутаты представляют не более чем обычное (причем нелегитимное) собрание граждан, которое может обсуждать любые не запрещенные законом вопросы, но решений с правовыми последствиями принимать не может.

Одновременно с этим законодатель определяет организационную структуру органов народного представительства, опираясь при этом тот факт, что каждый депутат обязан входить в какой-либо один комитет или в какую-либо одну комиссию. Должностными лицами представительного органа или палаты данного органа могут быть председатель и его заместители. Оставшиеся депутаты «распределяются» по комитетам и комиссиям, следовательно, к числу должностных лиц можно было бы относить также председателей и заместителей председателей комитетов и комиссий (тем более потому, что по традиции они назначаются на должности не комитетами или комиссиями, но представительными органами или палатой по представлению вновь избранного спикера).

Оставшихся «рядовых» депутатов законодатель долгое время считал, как бы, «вне сферы» данного правового регулирования, однако с течением времени возникла правовая идея считать их замещающими должность «члена комитета». Таким образом свободный, демократически не связанный статус депутата как народного представителя[510] трансформировался в организационную структуру комитетов и комиссий палат и представительных органов с

---

[509] См.: *Шашкарова Г.В.* К вопросу о понятии, содержании государственного органа как научной категории // Пробелы в российском законодательстве. 2021. Т. 14. № 4. С. 163.

[510] См.: *Тарасов И.Н.* Верхняя палата парламента в условиях посткоммунизма: Россия – Польша – Чехия. – Саратов, 2005. С. 18.

институционализацией следующих должностей: председатель палаты (органа), его заместители, председатели комитетов и комиссий, их заместители, члены комитетов. Таким образом депутаты оказались выстроенными «иерархически» с использованием трехуровневой методологии правового регулирования, причем в депутатской среде сформировалось весьма значительное число лиц с реальными *притязаниями на организационную власть* (спикеры и их заместители на уровне органа (палаты), а также в комитетах и комиссиях). Своего рода «исполнителем» их воли должны выступать, по складывающейся логике, не «депутаты» (они все депутаты как представители народа), но лишь «члены комитетов и комиссий» (т.е. депутаты, которые «не добились» занятия административных должностей во внутренней структуре органа народного представительства и фактически замещают негласную должность «рядового» депутата).

Полагаем, что данная тенденция в правовом регулировании общественных отношений заслуживает научной критики. Комитеты и комиссии представительных органов власти формируются не для того, чтобы учреждать некую организационно-иерархическую структуру[511] внутри депутатского корпуса, обеспечивая тем самым особый статус «должностных лиц» представительных органов по отношению к «членам комитетов и комиссий» (фактически – «рядовым» депутатам, которые не замещают каких-либо должностей в представительном органе). В действительности же все депутаты, прежде всего, *равны как депутаты*. Их статус как депутатов *значительно выше*, чем некое «аппаратное» правовое положение «внутри» организационной структуры представительного органа и вообще любой иной статус в конституционно-правовом измерении.

Чтобы преодолеть указанную негативную тенденцию, мировой и отечественный опыт предлагают ряд эффективных методик, причем все они основаны на методе ротации[512]. Ключевой принцип данного метода заключается в

---

[511] См.: *Константинов С.А.* Социально-политические изменения, иерархии и инновации в российском социуме // Власть. 2012. № 3. С. 21.

[512] См.: *Назарова И.С.* Избирательные системы как конституционно-правовая форма (механизм) конституирования института народного представительства // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 6. С. 116.

том, что должностные лица представительного органа должны меняться в своих должностях значительно чаще, чем сам представительный орган. Данная ротация возможна даже на основе принципа жеребьевки[513], потому что каждый депутат уже в силу своего публично-правового статуса достаточно «компетентен», чтобы занимать любую «внутреннюю» должность, включая должность спикера палаты или органа. При этом важно понимать, что спикер, утративший свой статус председательствующего и занявший место «рядового» депутата в зале заседаний, ничуть не «проиграл» в своем статусе, поскольку сам по себе статус депутата настолько высок, что он «перекрывает» статус любого «внутреннего» должностного лица в структуре органа народного представительства[514].

Следует отметить, что общественно-политическая практика современной России, особенно в субъектах РФ и муниципальных образованиях, нередко демонстрирует противоположный опыт. Здесь сказывается, возможно, имманентная склонность государственно-правовой культуры и публичного правосознания россиян[515] к иерархическим моделям правоотношений, которые, в действительности, «подходят» только некоторым государственным структурам (армия, полиция, прокуратура, отчасти – гражданская исполнительная власть) и совершенно неприемлемы в других (депутатская власть, судебная власть, свободное гражданское общество)[516]. Депутаты и сенаторы (как и судьи), прежде всего, равны в своем статусе (ст. 19 Конституции РФ)[517]. Их дополнительное «должностное» положение в виде замещения позиций спикеров органа, палаты, комитетов или комиссий предопределяет, главным образом, юридическое положение «ведущего заседание», т.е. лица, выполняющего сугубо организационно-технические функции (предоставить слово, поставить вопрос на

---

[513] См.: *Куликов С.С.* Делиберативная демократия и перспективы ротации и жеребьевки // Мир политики и социологии. 2019. № 4. С. 95-99.

[514] См.: *Нудненко Л.А.* Проблемы содержания и реализации демократии в России и Италии // Российское правосудие. 2012. № 6. С. 39.

[515] См.: *Астафичев П.А.* Народное представительство и парламентская культура в исторической ретроспективе: опыт советской и постсоветской России // Юго-Западный юридический форум. – Курск, 2021. С. 51-57.

[516] См.: *Он же.* Конституционализация принципа уважения к старшим: опыт конституционных поправок 2020 года, их содержание и проблемы реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 2. С. 180-191.

[517] См.: *Югов А.А., Бендюрина С.В.* Конституционные основы статуса народных представителей в органах публичной власти // Российский юридический журнал. 2001. № 3. С. 20-28.

голосование, следить за соблюдением регламента). Все ключевые вопросы в деятельности органов народного представительства решаются посредством голосования, причем «должностное положение» не дает никаких преимуществ ни в порядке голосования, ни в количестве голосов (запрет в современной России «плюрального вотума» народных представителей). В свою очередь, комитеты и комиссии в структурах представительных органов создаются не для того, чтобы «повысить» или, напротив, «понизить» в статусе тех или иных депутатов ввиду их роли в избирательной кампании или вообще в политической конъюнктуре. Их основное предназначение состоит, на наш взгляд, в *локализации и фокусировке парламентских дебатов*.

Если представительный орган имеет достаточно высокую численность парламентариев, элементарный математический расчет показывает, что предоставить слово в течение одного заседания всем желающим председательствующий явно не может. Это превратило бы дебаты в чрезмерно затянувшуюся и весьма неконструктивную дискуссию, где скорее «говорят», чем «решают». Подобные техники еще какое-то время использовались «на волне» горбачевской перестройки и на первых этапах самостоятельности России как суверенного государства, вышедшего из состава СССР в 1991 г. Однако уже правительственно-парламентский кризис конца 1993 г. показал, что ничем не ограниченная свобода парламентских дебатов[518] чревата своего рода дезорганизацией в деятельности органов народного представительства[519]. Для эффективного решения данных вопросов может успешно применяться методика деятельности комитетов и комиссий представительного органа.

В советский период отечественной истории, для достижения, своего рода, «внешнего эффекта», сложились традиции «всеобщего одобрения» и «единогласного волеизъявления» депутатского корпуса на всех уровнях государственной власти. В пленарных заседаниях голоса подавалась полностью

---

[518] См.: *Гелуненко В.В.* Парламентский фактор трансформации конституционной свободы выражения мнения // Пробелы в российском законодательстве. 2021. Т. 14. № 7. С. 76.

[519] См.: *Абрамова А.И.* Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 14-23.

«за», чтобы продемонстрировать лояльность собрания господствующей идеологии, общественно-политическому строю и верности общего курса партии и правительства в целом. При этом нельзя сказать, что в советской России вообще не велись какие-либо дебаты: они «скрывались» от широкой публики атмосферой всеобщего одобрения, чтобы в общественном мнении не зародились тенденции сомнений в единстве взглядов и установок представителей власти. Споры «переносились в кулуары», причем едва ли не основным средством для этого в деятельности Советов народных депутатов были их постоянные комиссии.

В заседаниях данных комиссий спорили, дебатировали, обсуждали вопросы текущей повестки дня, но в конце концов вырабатывали «единое мнение», которое нередко служило основой для *заблаговременной* и *разумной корректировки обсуждаемых проектов* решений, чтобы *в пленарном заседании обсуждался бы уже согласованный*, подготовленный *проект решения*. Предварительное согласование, заблаговременная корректировка, упреждение вероятных ошибок до начала пленарного заседания палаты или органа народного представительства и т.п. – это, пожалуй, главные цели организации и деятельности депутатских комитетов и комиссий[520]. Причем указанные цели, вне сомнения, сохраняют актуальность в наши дни.

Учитывая общую тенденцию к усложнению публичной политики[521], что обусловлено новыми целями и задачами государства и права, а также развитием технологий международного общения, специализация депутатских комитетов и комиссий нуждается, на наш взгляд, в дальнейшем углублении, главным образом, посредством привлечения специалистов из числа избранных народом парламентариев, а также различных методов «аппаратной» поддержки деятельности комитетов и комиссий за счет найма высококвалифицированных государственных гражданских служащих. На федеральном уровне в Совете Федерации и в Государственной Думе каждый парламентский комитет или

---

[520] См.: *Коломиец В.П.* Представительная власть России (между советской системой и парламентской) // Мир России. Социология. Этнология. 1994. Т. 3. № 1. С. 3-35.

[521] См.: *Понкин И.В.* Упрощение законодательства как инструмент «новой» модели публичного управления // Административное право и процесс. 2014. № 4. С7 8.

комиссия имеют вспомогательный аппарат государственных гражданских служащих. В отличие от этого, многие законодательные органы субъектов РФ, тем более – представительные органы муниципальных образований, к сожалению, «обходятся имеющимися силами». Это, с одной стороны, позволяет экономить бюджетные средства на наем персонала публичных служащих, с другой – приводит к снижению эффективности деятельности народного представительства, что даже в краткосрочной экономической перспективе влечет отрицательные социально-экономические последствия, включая снижение уровня налоговых поступлений в бюджетную систему страны.

Усложнение законопроектных и других парламентских работ требует квалификации и профессионализации. Депутаты и сенаторы сегодня объективно вынуждаются к специализации, к сосредоточению организационных усилий лишь на некоторых направлениях публичной политики, что позволяет углубленно подойти к разрешению одних вопросов и ограничиться доверием к работе коллег-депутатов в других направлениях[522]. Таким образом сегодня функционируют в целом палаты Федерального Собрания: они переносят «тяжесть дебатов» в заседания комитетов и комиссий, активно используют письменные документы, которые предварительно обсуждаются и вотируются в комитетах и комиссиях. На пленарное заседание выносится подготовленный, заранее согласованный законопроект, который *если и вызывает разногласия*, то только *те из них, которые не нашли своего разрешения в формате предварительного обсуждения*[523].

Полагаем, что последний пункт нуждается в пояснении. Целью деятельности депутатских комитетов и комиссий является, главным образом, достижение компромисса, согласование интересов, минимизация споров, т.е. формирование своего рода консенсуса. Но эта цель не должна достигаться «искусственно»: если разногласия сохранились вследствие убежденности позиции

---

[522] См.: *Черкашина А.А.* «Президентский резерв» и конкурс «лидеры России» как ориентир определения компетенции депутатов законодательных органов власти // Развитие политических институтов и процессов: зарубежный и отечественный опыт. – М., 2020. С. 687.

[523] См.: *Козырев М.С.* Принятие и исполнение государственных решений. – Москва-Берлин, 2018. С. 98.

депутатов или сенаторов, они *должны* переноситься в пленарное заседание. Речь в предыдущих случаях шла о снятии в ходе предварительных дебатов тех противоречий в позициях, которые *добросовестно устраняются* посредством использования метода убеждения (парламентарий меняет точку зрения вследствие *убедительности аргументов* оппонирующей в споре стороны)[524]. Если же кажущийся «компромисс» в действительности достигнут за счет давления, политического манипулирования и им подобными недобросовестными приемами политической деятельности, он не может считаться конституционно желаемым и юридически одобряемым.

В этом, на наш взгляд, состоит важнейшее институциональное различие между комитетами и комиссиями, с одной стороны, фракциями и депутатскими группами – с другой. Это обстоятельство, на наш взгляд, должно полнее учитываться в конституционном законодательстве и деятельности конституционного правосудия. В политических партиях, вслед за этим – фракциях и депутатских группах, происходит объединение *политических единомышленников*, которые имеют сравнительно *высокую степень солидарности* применительно к ряду ключевых вопросов публичной политики[525]. Это, конечно, не означает необходимость своего рода «монолитных» политических взглядов[526] «внутри» партии, фракции или депутатской группы. В них тоже возможны определенные разногласия, но они не должны касаться генеральных идеологических установлений. Каждый член политической партии должен их разделять. Если же с течением времени он изменил свои политико-правовые взгляды, которые несовместимы с идеологией данной партии, то из членства в данной партии гражданину следует выйти. Но до тех пор, пока индивид является членом соответствующей политической партии, он конституционно обязан (в разумных переделах и с учетом личного мировоззрения) поддерживать

---

[524] См.: *Белякова О.В.* Аргументативный дискурс парламентских дебатов // Языковая личность – текст – дискурс: теоретические и прикладные аспекты исследования. – М., 2006. С. 185.

[525] См.: *Никифоров А.Р.* Солидарность как социал-демократическая ценность: политико-психологический анализ Европейских партийных программ // Международные отношения. 2013. № 3. С. 328.

[526] См.: *Морозова Л.А.* Правовое или конституционное государство? (по работам российских дореволюционных юристов) // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2020. № 4. С. 38-53.

коллективное мнение этой партии в отношении ряда ключевых вопросов публичной политики.

Комитеты и комиссии представительного органа являются строго «внутренними» структурными единицами палаты или парламента, они не имеют такого активного «выхода» во внешние отношения, какой наблюдается у фракций и депутатских групп вследствие их органической связанности с политическими партиями[527]. Фракции и депутатские группы действуют в представительных органах не сами по себе, но, главным образом, во взаимосвязи с «учредившими» их политическими партиями[528]. Идеология, приоритеты стратегии и тактики межпартийного соперничества вырабатываются скорее партиями, чем их фракциями и депутатскими группами, особенно если речь идет о множестве различных органов народного представительства в субъектах РФ и муниципальных образованиях[529]. В связи с этим имеются основания полагать, что бикамеральная (двухпалатная) структура организации парламента в условиях современной России позволяет в значительной степени нейтрализовать негативные особенности партийной формы народного представительства за счет усиления роли комитетов и комиссий и конституционно-правового запрета образования в одной из палат двухпалатного парламента фракций и депутатских групп.

Отсутствие фракций и депутатских групп в Совете Федерации, пожалуй, является одной из главных особенностей внутренней организации данной палаты Федерального Собрания по сравнению с Государственной Думой. Это юридически обоснованно коррелируется с компетенцией палат федерального парламента в законодательном процессе и вне его. В отличие от Совета Федерации, Государственная Дума обладает правом первичного принятия законопроектов. Здесь объективно необходимо «межпартийное соперничество»,

---

[527] См.: *Нарматов Н.* Понятие парламентской фракции: различные подходы // Вестник научных конференций. 2015. № 3. С. 44.

[528] См.: *Лапаева В.В.* Фракции и депутатские группы в Государственной Думе как субъекты парламентского процесса // Адвокат. 1998. № 4. С. 114.

[529] См.: *Измайлова Е.А.* Партия, депутат, фракция: проблемы парламентских взаимоотношений // Современное право. 2010. № 3. С. 13-16.

результаты которого в случае недостижения компромисса влекут за собой *бесперспективность выраженной уполномоченным лицом законодательной инициативы*. Однако дальше, когда законопроект уже принят посредством использования процедур нескольких чтений в нижней палате, дальнейшее одобрение или отклонение законопроекта в верхней палате не должно быть обусловлено одной лишь «остротой» межпартийных противоречий. Если разногласия и возникают, то они детерминируются другими обстоятельствами, прежде всего – профессиональным подходом к правовым последствиям нового правового регулирования, а также публичными интересами субъектов Федерации как важнейшим стратегическим «центром» принятия коллективных решений вследствие федеративной (не унитарной) политико-территориальной формы российской государственности[530].

Компетенция палат Федерального Собрания вне законодательного процесса, возможно, менее четко коррелируется с институционально-конституционным решением о наличии или отсутствии фракций, депутатских групп и вообще партийно-политического представительства в палате парламента. Сложно объяснить, например, в этом смысле механизм принятия палатами Федерального Собрания решений по отдельным вопросам государственной кадровой политики, но и здесь, при определенных обстоятельствах, также обнаруживается своя «внутренняя» конституционная логика (например, не имеющий фракций Совет Федерации назначает судей Конституционного Суда РФ, в то время как «фракционная» Государственная Дума принимает участие в решении вопросов о назначении на должности отдельных членов Правительства РФ. Объясняется это тем, что судьи Конституционного Суда РФ должны быть политически беспристрастными[531], в то время как Правительство РФ – это политически детерминированный орган, который должен составлять коалицию[532] вследствие

---

[530] См.: *Заикин С.* Незаметная конституционная поправка или зачем нужны представители Федерации в Совете Федерации России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 21-47.

[531] См.: *Митюков М.А.* Доформирование состава Конституционного Суда России в 1994 – 1995 годах (к истории вопроса и конституционно-правовые аспекты) // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 4. С. 155.

[532] См.: *Сидоров В.В.* Динамика коалиционных правительств в парламентских демократиях // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2011. Т. 153. № 1. С. 191.

результатов очередных выборов в Государственную Думу и гибко менять текущую политику, если того желает избирательный корпус вследствие его очередного свободного волеизъявления).

Анализ положений действующего Регламента Государственной Думы показывает, что законодатель уделяет весьма много внимания статусу фракций, создавая для них ряд нормативно-правовых льгот и преимуществ по сравнению с правовым положением комитетов и комиссий. В этом надлежит, на наш взгляд, усматривать не только недостатки, но и достоинства, особенно с учетом имеющегося в стране уровня партийного строительства и объективной (зачастую, не всегда признанной) задачи обеспечения мирного, но более активного и эффективного соперничества оппонирующих друг другу политических сил[533].

В современной России партия и одноименные фракции «Единой России» имеют лидирующее положение в составе Государственной Думы, а также в составах подавляющего большинства законодательных органов субъектов РФ. При подобных обстоятельствах законодатель несет публично-правовую обязанность поддержки наиболее слабого контрагента в правоотношениях, в данном случае – миноритарных фракций и депутатских групп. Им должны быть созданы *организационные гарантии деятельного участия в парламентских процедурах* несмотря на тот факт, что они составляют конституционное меньшинство и не могут своими голосами «перевесить» две трети квалифицированного большинства голосов представителей «партии власти». Примечательно, что действующий Регламент Государственной Думы такие гарантии содержит (очевидно, в ущерб строгой «пропорциональности» народного представительства), но это следует, на наш взгляд, приветствовать, потому что такие нормоположения нацелены на реализацию других, не менее важных конституционных принципов и ценностей, чем *равенство избирательных прав граждан*[534].

---

[533] См.: *Дзахова Л.Х.* Современные тенденции развития партийности в модернизации политической системы России. Автореф. дис. … докт. полит. наук. – Ростов-на-Дону, 2011. С. 12.

[534] См.: *Кузнецова О.В.* Установление вида избирательной системы и конституционный принцип равенства прав граждан России // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2010. № 5. С. 52.

Однако в научном, теоретико-конституционном контексте следует понимать, что феномен «сознательного» отступления от конституционного принципа равенства избирательных прав неизбежно наблюдается как вследствие двухпалатной организации органа народного представительства, так и ввиду дифференциации законодательной регламентации деятельности фракций и депутатских групп. Причем отсутствие во внутренней структуре Совета Федерации фракций и депутатских групп полностью «не избавляет» данную палату от «партийно-номенклатурного влияния» хотя бы по той причине, что формирующие сенаторов Российской Федерации законодательные и исполнительные органы субъектов РФ сами комплектуются при весьма активном участии политических партий[535].

В имеющихся политико-правовых условиях «беспартийный» Совет Федерации мог бы фактически стать «однопартийным», потому что миноритарные фракции и депутатские группы в субъектах РФ имеют мало шансов на то, чтобы выдвигать и избирать надлежащим большинством «своих» сенаторов в данную палату Федерального Собрания. Но это, в определенной мере, нейтрализуется в текущей конституционно-правовой жизни ввиду формирования конституционного обычая назначения Президентом РФ временно исполняющих обязанностей глав субъектов РФ из числа представителей *различных* политических партий, не только «партии власти», которая устойчиво поддерживает квалифицированное большинство в две трети голосов в Государственной Думе, в органах народного представительства субъектов РФ и муниципальных образований[536].

Такого рода «стимулирования» *разумной* многопартийности и *сдержанной* межпартийной конкуренции, даже если они, отчасти, имеют «искусственный характер», весьма благоприятно, на наш взгляд, влияют на развитие

---

[535] См.: *Журавлева К.В., Халин А.А.* Политические партии России в избирательном процессе: исторический региональный аспект (2003 – 2016 годы) // Вестник Чувашского университета. 2019. № 4. С. 84-91.

[536] См.: *Филиппова Н.А.* «Федеральное вмешательство» и «федеративный процесс» как категории конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 12. *Мамзелев И.А.* Губернаторские выборы 2012 – 2018 годов в России: становление, состояние, перспективы // Социальные и гуманитарные знания. 2019. Т. 5. № 1. С. 20-35.

конституционного строя России, которая имеет многовековые традиции либо «беспартийности» (до XIX века), либо «однопартийности» (в советский период истории), либо такой «неконтролируемой многопартийности», которая привела страну, в свое время, к чреде революций и, по сути, крушению самой государственности (1905 – 1917 гг.), чего допустить нельзя в современных конституционно-правовых условиях жизнедеятельности россиян.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Комитеты, комиссии, фракции и депутатские группы играют важнейшую организационно-правовую роль в механизме внутренней организации палат парламента. Их деятельность способствует упорядочению работы пленарного заседания, в котором не целесообразно первичное рассмотрение заранее не согласованных, не проработанных и не обсужденных вопросов повестки дня. Организованный парламент должен использовать имеющиеся организационные ресурсы максимальным образом, чтобы обеспечить эффективность реализации потребностей и интересов граждан, которые выражены в ходе избирательной кампании и в течение срока легислатуры выборного органа народного представительства.

Фракционно-партийная дифференциация депутатского корпуса в Государственной Думе, как и в других «нижних» палатах парламентов, столь же конституционно желаема и юридически оправдана, как отсутствие соответствующей дифференциации в Совете Федерации и в других «верхних» палатах парламентов. Это предопределяется не только концепцией бикамерализма, но также публичными интересами субъектов РФ, которые должны иметь юридические формы выражения в законодательном процессе и вне его, когда речь идет о подзаконных полномочиях соответствующей палаты. Внутреннее деление палат парламента на комитеты и комиссии, образуемые на основе функционально-*вне*партийного признака, весьма благоприятно отражается на качестве законодательных работ и контрольной компетенции народного представительства. Основная функция комитетов и комиссий заключается в

предварительном обсуждении вопросов, которые отнесены к компетенции палаты, с целью заблаговременного разрешения возникающих или предполагаемых конфликтов, разногласий, споров и разночтений. Это позволяет сконцентрировать работу пленарного заседания на главных и ключевых проблемах, избегая сосредоточения внимания сенатского или депутатского корпуса на частностях и второстепенных вопросах, которые могут быть разрешены заблаговременно и в других организационно-правовых формах.

Структура комитетов, комиссий, фракций и депутатских группах не должна использоваться в целях установления необоснованных иерархических отношений между народными представителями, которые (как депутаты или сенаторы) имеют, прежде всего, *равный конституционно-правовой статус*. Отступления от равенства данного правового положения возможны как исключения, обусловленные критериями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, поскольку это существенным образом ограничивает политические права граждан, занимающих должности парламентариев. В законодательстве, на наш взгляд, целесообразно предусмотреть дополнительные гарантии и процедуры более частой ротации персонального состава лиц, замещающих должности председателей комитетов и комиссий, а также их заместителей, в отличие от председателей палат и их заместителей, а также руководителей фракций в Государственной Думе (должности которых целесообразно замещать на более стабильной основе с «привязкой» к срокам полномочий всего парламентского корпуса соответствующего созыва). Последнее обстоятельство, в числе прочего, аргументируется актуальностью построения в современной России единой системы публичной власти, в которой имеющиеся органы должны осуществлять согласованное функционирование и взаимодействие на основе координирующих полномочий Президента РФ как главы государства.

3.3. Должностные лица палат парламента, их роль в обеспечении парламентской процедуры

Двухпалатная структура органов народного представительства актуализирует проблему разграничения роли и компетенции, с одной стороны, парламентариев, с другой – должностных лиц органов парламентского типа[537]. Сама по себе допустимость института должностных лиц в коллегиальных органах, на первый взгляд, может показаться весьма спорной, поскольку «коллегия» как раз представляет собой теоретико-методологическую оппозицию «единоначалию». Примерно на основе этого принципа Петр Великий при обновлении российской государственности, в свое время, задумал организационно-правовые основы функционирования Двенадцати коллегий, каждая из которых не имела председателя или другого аналогичного должностного лица[538]. Однако вскоре стала очевидной нежизнеспособность подобных моделей правового регулирования, в связи с чем в России в этот же период времени появился государственно-правовой институт прокуратуры как «ока государева»[539].

В современном парламентаризме потребность обеспечения определенного уровня координации деятельности органов народного представительства не вызывает сомнений. Следует оговориться, что должностные лица органов парламентского типа не должны опровергать такие фундаментальные принципы деятельности народного представительства, как свобода внесения законопроектов, их обсуждения и голосования. Ограничения данных прерогатив сенаторов и депутатов в демократическом обществе вероятны скорее со стороны

---

[537] См.: *Аверин А.Н., Понеделков А.В., Крицкая А.А., Стельмах С.А.* Конституционный статус должностных лиц государственной элиты // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2021. № 1. С. 77.

[538] См.: *Новоселова Д.И.* Преобразования в России при Петре I // Теория и практика современной науки. 2016. № 10. С. 300-303.

[539] См.: *Серов Д.О.* П.И.Ягужинский: грани личности и служебной деятельности // Уральский исторический вестник. 2012. № 3. С. 31-41.

политических партий, которые конкурируют друг с другом в целях обеспечения надлежащего большинства голосов избирателей[540].

Функции должностных лиц – скорее «организационно-технические», чем «политико-предопределяющие» («созвать заседание», «проверить явку парламентариев», «убедиться в наличии кворума заседания палаты», «предоставить слово ораторам и желающим задать вопросы», «поставить вопрос на голосование», «подписать итоговый документ» и др.)[541], но в практической жизнедеятельности данные прерогативы настолько переплетаются друг с другом, что, зачастую, должностные лица палат парламентов в законодательном процессе играют даже большую политико-правовую роль, чем фракции и депутатские группы, включая их персональных лидеров. Этому есть свои объяснения, которые подтверждаются не только парламентской практикой, но и современными научными исследованиями в области конституционного права[542].

С организационно-правовой точки зрения подчеркнем, что всякая коллегия нуждается в «председательствующем». Сенаторы и депутаты не могут обсуждать вопросы повестки дня и ставить их на голосование без соответствующего «координатора» хода заседания коллегии. Наиболее простой способ обеспечения этого – осуществление роли председательствующего по очереди или по жребию. Такая модель организационно-правового регулирования в наибольшей мере соответствовала бы принципу *равенства парламентариев*, однако она имеет один существенный недостаток: роль председательствующего требует соответствующей *квалификации и опыта*, которыми сенаторы и депутаты *не обладают в равной мере*.

Последнее замечание полагаем весьма существенным. Нельзя сказать, что парламентарии *вообще* не имеют квалификации и опыта для выполнения функций председательствующего (если они смогли приобрести искомый парламентский

---

[540] См.: *Агафонов В.В.* Фракции политических партий и их роль в обеспечении национальной безопасности // Вестник Московского института государственного управления и права. 2018. № 2. С. 38.

[541] См., например: *Протасова Е.Ю.* Соблюдение регламента на конференции: реплики участников // Труды института русского языка им. В.В.Виноградова. 2017. № 13. С. 97.

[542] См.: *Головченко В.И.* Партийно-идеологический контекст изменений в Конституции РФ // Известия Саратовского университета. Серия: Социология. Политология. 2020. Т. 20. № 2. С. 196.

мандат в конкурентной среде соперничающих политических партий, это уже в достаточной мере свидетельствует об их определенной квалификации и опыте в парламентской деятельности)[543]. С конституционно-правовой точки зрения важно учитывать, что квалификация и опыт *неравномерны* (одни парламентарии обладают ими в большей мере, чем другие). Исходя из данного обстоятельства, конституционная цель обеспечения государственно-правовой эффективности требует, чтобы соответствующие полномочия и функции возлагались на *одно лицо* (или на поочередно сменяющую, но *избранную группу лиц*), которые в наибольшей мере удовлетворяли бы соответствующим организационно-правовым требованиям, *но не* на случайное лицо (выбранное, например, по очереди или по жребию) *на полностью равных основаниях*. Это касается не только организации работы всей палаты парламента, но и ее внутренних коллегиальных структур (комитетов и комиссий, в Государственной Думе – также фракций)[544].

В пользу этой точки зрения свидетельствует и то обстоятельство, что профессионализм и опыт приобретаются и совершенствуются по мере осуществления парламентарием функции соответствующего должностного лица органа народного представительства. Они не присущи имманентно всем политикам и требуют подкрепления в государственно-политической практике. Ротация «председательствующих» в заседании, например, Конституционного Суда РФ (который ранее состоял из 19 судей, вследствие конституционной реформы от 2020 года их нормативное число сокращено до 11 судей), осуществима в большей мере, но этому отчасти препятствует конституционный статус «Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителя» (ч. 1 ст. 125 Конституции РФ). В такой редакции Основного закона страны даже федеральный законодатель, не говоря о самом Конституционном Суде РФ, не вправе

---

[543] См.: *Козак М.А.* Коллегиальность и выборность как признаки представительного органа // Юридическое образование в Республике Беларусь и зарубежных странах. – Витебск, 2018. С. 11-114.

[544] См.: *Свистунова Л.Ю.* Принципы организации и деятельности представительного органа в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 3. С. 61-68.

установить *несколько* должностей заместителей Председателя Суда (в силу прямых конституционных указаний *заместитель* должен быть именно *один*)[545].

Теоретически и практически допустимо, чтобы функции «председательствующего» выполнял один из судей Конституционного Суда РФ при наличии в судебном составе Председателя Суда или его заместителя, но это представляет довольно сложную модель организационно-правового взаимодействия судей, при котором должностное лицо более высокого статуса вынуждено находиться в состоянии организационной субординации по отношению к лицу в более низком ранге. Впрочем, в течение последних десятилетий подобные модели *разделения статусов председателя коллегии и председательствующего в заседании* стали достаточно часто использоваться и демонстрировать свою жизнеспособность, причем в самых разнообразных случаях (не только в организации публичной власти, но также на научных конференциях, организационных собраниях в частных корпорациях и т.п.)[546].

Применительно к организации деятельности палат Федерального Собрания подчеркнем, что статус председателей и заместителей председателей Совета Федерации и Государственной Думы является конституционным (части 1 и 2 ст. 101 Конституции РФ). В Основном законе непосредственно указано, что палаты *избирают* своих председателей и заместителей (в отличие от положений ч. 1 ст. 125 Конституции РФ слово «заместитель» здесь употребляется во множественном числе), т.е. от этого института нельзя произвольно отказаться ни посредством законодательного регулирования, ни, тем более, регламентного правотворчества Совета Федерации или Государственной Думы[547].

При этом, однако, в Конституции РФ не сказано, что председатели палат Федерального Собрания должны избираться на срок их полномочий (для Совета Федерации подобная формулировка вообще не вполне допустима вследствие

---

[545] См.: *Сотникова Е.В.* Как конституционная реформа 2020 года преобразовала Конституционный Суд РФ // Научный альманах. 2020. № 11. С. 90-93.

[546] См., например: *Половченко К.А.* К вопросу об особенностях внутренней структуры парламента Республики Сербия // Социально-политические науки. 2018. № 3. С. 96.

[547] См.: *Гошуляк В.В.* Верховенство Конституции Российской Федерации // Публичное право сегодня. 2021. № 4. С. 40.

особенностей механизма формирования данной палаты парламента). Во всяком случае, ротация персонального состава председателей палат Федерального Собрания Конституцией РФ не запрещена и может осуществляться довольно часто по усмотрению парламентариев[548] вплоть до весьма непродолжительных сроков их полномочий.

Является возможным и юридически допустимым действующее нормативное решение, согласно которому Председатель Государственной Думы избирается на срок полномочий палаты (близкое правило действует в отношении Председателя Совета Федерации). Отказаться же полностью от института «председателя палаты» (ограничившись ролью постоянно подвергающихся ротации «председательствующих в заседании палаты») нельзя, поскольку это вошло бы в противоречие с принципами верховенства и прямого действия Конституции РФ. Юридически запрещено даже отказаться от избрания заместителей председателей палат Федерального Собрания, причем в силу буквального смысла ч. 1 ст. 101 Конституции РФ их должно быть не менее двух в каждой из палат. По логике, парламент здесь должен был бы иметь больше дискреционных полномочий[549], однако Основной закон страны исключает это весьма однозначным образом.

Конституция РФ закрепляет не только необходимость *существования* института председателей Совета Федерации и Государственной Думы и их заместителей: в ч. 2 ст. 101 Основного закона определяются две их основные функции: это, во-первых, ведение заседаний, во-вторых, заведывание внутренним распорядком палаты (в буквальном конституционном значении указанные должностные лица «ведают» внутренним распорядком). Каждое из указанных конституционных положений нуждается, на наш взгляд, в системном истолковании[550] и может порождать ряд проблем в правоприменительной практике.

---

[548] См.: *Тарасов И.Н.* Верхняя палата парламента в условиях посткоммунизма: Россия – Польша – Чехия. – Саратов, 2005. С. 23.

[549] См.: *Мирошник О.А.* Парламентский контроль как проявление дискреционных полномочий Федерального Собрания Российской Федерации // Государственный аудит. Право. Экономика. 2014. № 3. С. 45.

[550] См.: *Минасян А.А.* Регламент палаты российского парламента: понятийные и статусные аспекты // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2017. № 11. С. 86.

Исключительная прерогатива председателей палат парламента и их заместителей вести заседания, в текстуальном конституционном прочтении, исключает какую-либо возможность ведения заседания палаты иными лицами. Однако это возможно, например, до избрания этих должностных лиц палат на первом организационном заседании после завершения очередного избирательного цикла (по традиции эти заседания ведет, как правило, старейший по возрасту парламентарий). Кроме того, председатель и все его заместители могут находиться в состоянии временной нетрудоспособности, что не должно рассматриваться как блокирующее обстоятельство для отрицания легитимности заседания палаты (при условии, что в заседании присутствует необходимое по закону большинство народных представителей). Подчеркнем также, что палаты парламента в силу анализируемого конституционного императива лишены возможности такой практики, при которой заседания палаты велись бы поочередно, по поручению или по жребию сенаторами или депутатами при физическом наличии в заседании соответствующего должностного лица (он может быть вынужден отвлечься от выполнения функции председательствующего для осуществления другой важной организационно-правовой компетенции, например, для консультаций с Президентом РФ или Правительством РФ).

Сложнее истолковать конституционное установление о том, что председатели палат парламента и их заместители «ведают их внутренним распорядком». Что такое «внутренний распорядок» палаты законодательного (представительного) органа? Охватывает ли это понятие своей юрисдикцией депутатскую деятельность? Или речь идет исключительно о вспомогательном аппарате государственных гражданских служащих, которые состоят с работодателем в трудовых правоотношениях? Допустимо ли делегирование данного полномочия председателей палат и их заместителей в компетенцию руководителей аппаратов палат Федерального Собрания, иных должностных лиц?

Понятие «внутренний распорядок» имеет весьма неоднозначное использование в правовой системе современной России. Так, в Трудовом кодексе

РФ (ст. 190) вводится понятие «внутреннего *трудового* распорядка», который утверждается работодателем с учетом мнения представительного органа работников и является, как правило, приложением к коллективному договору[551]. Очевидно, что анализируемое конституционное положение (ч. 2 ст. 101 Конституции РФ) не связывается однозначно и юридически не исчерпывается внутренним «трудовым» распорядком в палатах Федерального Собрания. Вообще трудовые отношения сенаторов и депутатов с Советом Федерации и Государственной Думой весьма специфичны и требуют, как минимум, специального правового регулирования с учетом специфики труда парламентариев. Это – предмет самостоятельного научного исследования, находящегося на стыке конституционно-правовой науки и теории трудового права. В исследуемом же нами контексте подчеркнем, что в конституционном понятии «внутренний распорядок» палат парламента имеются в виду, главным образом, конституционные (не трудовые) правоотношения.

Терминологической проблемой здесь является также, на наш взгляд, широкое использование термина «внутренний распорядок» применительно к пенитенциарным учреждениям, что прочно закрепилось в уголовно-исполнительной системе как на уровне правового регулирования[552], так и во многих научных исследованиях[553]. В уголовно-исполнительной системе «внутренний распорядок» не отождествляется с «внутренним трудовым распорядком» по смыслу трудового законодательства и трактуется значительно шире. Очевидно, что применение аналогии права в соотношении данного нормативного массива с системой народного представительства выглядело бы совершенно неприемлемым, однако в правовой системе современной России термин «внутренний распорядок» практически нигде больше не применяется, поэтому конституционная норма о заведывании должностными лицами

---

[551] См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ с послед. изм. // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 3.

[552] См.: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ с послед. изм. // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

[553] См., например: *Абдулакимова А.Н.* Правила внутреннего распорядка в исправительных учреждениях. Дис. … канд. юрид. наук. – Махачкала, 2005.

«внутренним распорядком» палат Федерального Собрания заслуживает, во многом, критического осмысления. Данный термин можно было бы заменить более подходящими конституционно-правовыми категориями, такими как «внутренняя организация», «организационное взаимодействие», «координация деятельности» и т.п.

В демократически организованном парламенте, по нашему мнению, вообще отсутствует какой-либо «распорядок» за исключением «трудового распорядка», являющегося важной предпосылкой обеспечения надлежащего уровня дисциплины труда наемного персонала[554]. Вопросы трудовой дисциплины могут регулироваться в Конституции РФ в общем виде, применительно ко всем видам трудовых правоотношений[555], но конкретизация данных нормативных положений применительно к народному представительству выглядит излишней. Предмет конституционного регулирования составляют базовые и основополагающие общественные отношения, в то время как менее значимые вопросы могли бы разрешаться посредством текущего нормотворчества парламента без подробных конституционных установлений, которые связывают волю народных представителей и лишают их надлежащей конституционной дискреции.

Правовое регулирование статуса председателей палат Федерального Собрания и их заместителей осуществляется также на уровне регламентов Совета Федерации и Государственной Думы. Статус Председателя Совета Федерации и его заместителей определяется исходя из нормативных положений главы 2 Регламента палаты. Выглядит очевидным, хотя и нуждается в нормативно-правовом закреплении, правило о том, что должностные лица палаты (председатель, заместители председателя палаты) избираются «из числа сенаторов». Это во многом объясняется отсутствием в конституционно-правовой системе страны института вице-президента государства[556] (в зарубежных странах

---

[554] См.: *Дементенко Ю.А.* Дисциплина труда как оценка поведения работников организации в процессе труда // Экономика и социум. 2016. № 3. С. 343.

[555] См.: *Михеев Д.Н.* О дисциплине труда как правовой категории // Апробация. 2014. № 11. С. 98.

[556] См.: *Эсенбаев У.Н.* Институт вице-президента в Российской Федерации как форма расширения конституционно-правового статуса и полномочий Президента Российской Федерации // Право и государство будущего: эволюционные стратегии развития. – М., 2020. С. 545.

весьма распространенной является практика, при которой вице-президент одновременно является председателем верхней палаты парламента). В целом же статус сенатора России первичен, статус должностного лица Совета Федерации вторичен и следует за юридической судьбой статуса сенатора.

Несмотря на невыборный характер института сенаторства в современной России, это не может давать основания для председательства в Совете Федерации каких-либо должностных лиц, которые не имеют статуса сенатора. Применительно к Государственной Думе это правило действует «жестче», потому что мандат депутата требует подтверждения в легитимной избирательной системе и никакое должностное лицо не может быть таковым в отсутствие первичного статуса депутата, даже если речь идет об исключительных случаях (например, о вице-президентстве, институт которого был апробирован в недавнем историческом прошлом и не нашел подтверждения как конституционно желательный в действующем российском конституционном праве)[557].

Регламент Совета Федерации определяет тайную форму избрания Председателя палаты, что сопровождается оговоркой о возможности использования электронной системы голосования или бюллетеней. Уровень общественно-политического доверия к электронным системам голосования в современном обществе недостаточно высок[558], что потребовало введения в регламентное регулирование альтернативного правила о допустимости голосования с помощью бюллетеней. Но это – довольно частная проблема, которая не должна отвлекать внимание от главного – тайной формы избрания председателя палаты, что представляет собой *важнейшую демократическую гарантию деятельности палаты на законных конституционных основаниях*. Но в отношении процедуры избрания заместителей председателя палаты анализируемый Регламент содержит весьма примечательное нормативное положение: по общему правилу, избрание осуществляется тайным образом с

[557] См.: *Кудряшов К.В., Санькова А.А.* Конституционно-правовой статус главы государства в классической президентской республике // Концепт. 2018. № 11. С. 128.
[558] См.: *Кушнирук Р.П.* Перспективы развития электронной демократии в России // Право и практика. 2016. № 4. С. 69.

использованием бюллетеней, но палата может изменить этот общий порядок, заменив его не только электронным, но и открытым голосованием.

Анализируемые нормы вызывают ряд критических суждений. Во-первых, сложно объяснить, по каким причинам сенаторы приняли нормативное решение о том, что по общему правилу председатель палаты избирается посредством электронного голосования (которое можно заменить голосованием с использованием бюллетеней), а заместители председателя палаты – с использованием бюллетеней (что можно, напротив, заменить путем электронного голосования)[559]. Если уровень доверия к электронной системе тайного волеизъявления невысок, но эта форма более объяснима с точки зрения развития цифровых технологий, ее следовало бы применять или не применять на равных основаниях как при избрании как председателя палаты, так и его заместителей. Во-вторых, несмотря на некоторый «демократический фасад» в виде декларируемого тайного голосования, регламент содержит возможность голосования в отношении кандидатур заместителей председателя палаты открытым способом. Это неизбежно снижает уровень демократичности в вопросах внутренней организации работы палаты[560]. Полагаем, что если председатель палаты может быть избран только тайным голосованием сенаторов, такое же правило должно действовать в отношении заместителей председателя палаты, здесь не должны допускаться какие-либо исключения, даже если того пожелает мажоритарное большинство сенаторов на организационном заседании палаты (анализируемые поправки внесены Постановлением Совета Федерации от 17.02.2021 № 24-СФ). Вызывает также сомнения дифференциация статуса «первых заместителей» и просто «заместителей» председателей палаты. Такой дифференциации нет в тексте Конституции РФ, однако Регламент Совета Федерации ее вводит.

---

[559] См.: *Дегтярева Л.Н.* Принцип правового равенства в системе конституционных принципов правового статуса личности // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 3-6.

[560] См.: *Курманов М.М.* Законодательный орган субъекта РФ: правомочность заседаний, виды голосований // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 1. С. 11.

Срок полномочий Председателя Совета Федерации регламент данной палаты связывает со сроком, на который избраны соответствующие представители от законодательных и исполнительных органов субъектов РФ (ст. 15 Регламента). Данное нормативное положение, которое кажется очевидным само по себе, оказывает важное юридико-регулирующее воздействие на принцип равноправия сенаторов, поскольку членами данной палаты могут быть не только лица, избранные решениями государственных органов субъектов федеративного государства[561]. Часть сенаторов назначается Президентом РФ пожизненно или на определенный срок, причем при имеющейся формулировке ст. 15 Регламента Совета Федерации их невозможно выдвинуть и, тем более, избрать на должность спикера палаты.

Подобных нормативных запретов в прямой формулировке нет в Конституции РФ и в анализируемом Регламенте, однако они с очевидностью следуют из буквального содержания данной статьи. Впрочем, если применять эту норму по аналогии[562] и предположить, что Председателем Совета Федерации может быть избрано лицо, которое назначено на должность сенатора на срочной основе указом Президента РФ, то срок его полномочий как спикера должен был бы ограничиваться сроком, на который он назначен в качестве сенатора главой государства. Пожизненно назначенные сенаторы, полагаем, не должны избираться также пожизненно на должность председателя палаты, но в этом случае на уровне Регламента следовало бы оговорить, как минимум, нормативный срок их полномочий в качестве спикеров, который, в данном случае, юридически не может быть обусловленным сроком их полномочий в качестве сенаторов.

Важное значение при регулировании статуса председателей палаты парламента имеет процедура их избрания. Регламент Совета Федерации исключает внешнее участие в порядке выдвижения соответствующих должностных лиц кого бы то ни было, за исключением самих сенаторов. Это, на

---

[561] См.: *Авакьян С.А.* Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 7-33.

[562] См.: *Румянцев О.Г.* Конституционная реформа-2020 в Российской Федерации: пристрастная оценка // Конституционный вестник. 2020. № 5. С. 6-32.

наш взгляд, – весьма демократичная норма, которая не всегда находит подтверждение в практике формирования других высших органов современного российского государства[563]. Количество выдвигаемых лиц не ограничивается, за исключением обязанности каждого сенатора воздерживаться от выдвижения двух и более кандидатур. Таким образом, эмпирически становится возможной ситуация, при которой выдвинутыми оказываются все сенаторы одновременно.

При таком состоянии, конечно, достигнуть мажоритарного согласия было бы сложно, поэтому в практической действительности парламентарии вынуждены так или иначе блокироваться, объединяясь в соответствующие влиятельные группы с реальными шансами на дальнейший успех продвижения выдвинутой кандидатуры. Данная проблема осложняется отсутствием в Совете Федерации партийных фракций, которые могли бы на политической основе предопределить достаточную вероятность избрания соответствующего политического лидера[564]. Кроме того, попеременная ротация состава Совета Федерации исключает, в отличие от Государственной Думы, возможность опереться на результаты последних парламентских выборов, которые с высокой степенью определенности демонстрируют электоральный успех соответствующей политической партии или партийной коалиции.

Данный механизм поддерживается возможностью выдвинутого на должность спикера сенатора взять самоотвод (каждый сенатор вправе самостоятельно оценить свои шансы на успех), а также процедурой обсуждения кандидатур выдвинутых лиц и их ответов на вопросы сенаторов, что завершается формированием списка кандидатур для голосования. Для избрания соответствующего должностного лица Регламент полагает достаточным получение баллотирующимся в свою пользу «простого большинства», но от «общего числа» членов палаты, что в интерпретации Конституционного Суда РФ

---

[563] См.: *Митюков М.А.* Председатель Конституционного Суда РФ: порядок избрания, срок полномочий и статус (экскурс в прошлое) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 31-37.

[564] См.: *Червонюк В.И., Курбанов Б.М.* Фракционная структура современного парламента (конституционно-правовой анализ) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9. С. 160.

означает «установленное» количество, т.е. не только число «присутствующих» в соответствующем заседании[565].

Если ни одна из кандидатур в ходе первого тура не набирает требуемого большинства голосов, во втором туре участвуют два кандидата с наивысшим рейтингом, что стимулирует сенаторов к перераспределению их электоральных предпочтений в пользу кандидатов, которые наиболее вероятны к последующему избранию. Важно заметить, что второй тур не дает права на избрание посредством системы относительного большинства: здесь также требуется абсолютное большинство (хотя и «простое», не «квалифицированное»). Регламент, таким образом, не исключает вероятность (на практике – весьма малую) нерезультативного исхода второго тура и предполагает, что в этом случае процедура избрания спикера палаты должна возобновляться с первой стадии и до тех пор, пока она не окажется результативной[566].

Очевидно, что если бы для избрания было бы достаточно простого большинства «от присутствующих» сенаторов, нерезультативность была бы возможной только в том случае, если голоса в пользу двух кандидатов разделились поровну. Та же ситуация характерна для обстоятельства, при котором в соответствующем заседании присутствуют все без исключения сенаторы (на практике это не всегда возможно вследствие наличия ряда уважительных причин, например, временной нетрудоспособности парламентариев). Закономерность здесь такова: чем более низким оказывается кворум присутствующих в заседании, тем сложнее сенаторам прийти к согласию и избрать надлежащим большинством голосов спикера палаты. Поэтому

---

[565] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

[566] См.: *Любарев А.Е.* Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства: российский опыт // Политэкс. 2015. Т. 11. № 3. С. 74.

организаторы подобных организационных заседаний палаты стараются обеспечить явку парламентариев на уровне максимально возможной[567].

После избрания председателя палаты организуется новая процедура выдвижения и избрания его заместителей. Число заместителей определяется текущим решением палаты (не нормативным правовым актом), причем после завершения процесса избрания спикера, но до начала процедуры избрания его заместителей. Таким образом, законодатель наделяет вновь избранного председателя палаты возможностью предложить палате предпочтительную ему структуру внутренней координации работы (но не самостоятельно определить это путем его полностью единоличного волеизъявления).

Полагаем, что здесь действующее законодательство поддерживает разумный баланс между следующими конкурирующими конституционно-правовыми ценностями[568]: с одной стороны, заместители председателя палаты должны быть, своего рода, *креатурой* председателя, что гарантируется его исключительным правом на выдвижение кандидатур *своих* заместителей, с другой – палата имеет возможность *воспрепятствовать большинством голосов* утверждению данных кандидатур, что потребует от вновь избранного председателя палаты осуществления *новых кадровых инициатив* вплоть до того состояния, когда это будет полностью разделяться мажоритарным парламентским большинством. Здесь на практике возможно (и часто наблюдается) появление весьма существенных организационно-кадровых разногласий, которые, зачастую, не преодолеваются даже при наличии полного консенсуса в отношении кандидатуры уже избранного председателя палаты.

Статья 18 Регламента Совета Федерации в значительной степени расширяет перечень полномочий председателя палаты по сравнению с нормой ч. 2 ст. 101 Конституции РФ. Само по себе это не только допустимо, но и желаемо с

---

[567] См.: *Чиркин В.Е.* О конституционном большинстве // Государство и право. 2012. № 6. С. 116-118. *Габов А.В., Колотова Н.В.* Дистанционное (удаленное) участие в защите диссертаций // Государство и право. 2021. № 4. С. 35-49.

[568] См.: *Кемрюгов Т.Х.* Конституционные принципы и ценности как предмет баланса (пропорциональности): к вопросу о сложностях теоретического и практического содержания // Государство и право. 2021. № 1. С. 135.

конституционно-правовой точки зрения: Основной закон страны не должен стремиться, по нашему мнению, к поглощению или замещению текущего законодательного и подзаконного регулирования[569]. Однако многие полномочия спикера палаты в их регламентном выражении свидетельствуют об их конституционной природе, что требовало бы их «поднятия» на уровень если не Конституции РФ, то, во всяком случае, федерального конституционного или федерального закона.

Так, Председатель Совета Федерации наделяется эксклюзивным правом созыва заседаний. Это означает, что волей одного сенатора, пусть даже и замещающего высокую должность его спикера, возможно блокирование реализации конституционной компетенции палаты даже тогда, когда это необходимо в силу тех или иных общественно-политических обстоятельств[570]. Полагаем, во всяком случае, что правом созыва внеочередных заседаний Совета Федерации должен был бы обладать Президент РФ, особенно если он обращается в палату в целях запроса воли парламентариев по предмету непосредственной конституционной компетенции Совета Федерации. Аналогичные соображения могли бы быть распространены на инициативу Государственной Думы как нижней палаты единого российского парламента, а также определенного числа сенаторов, причем не обязательно их простого или квалифицированного большинства (например, не менее одной трети от общего количества).

Представляют вопрос конституционно-правовой дискуссии, на наш взгляд, также полномочия спикера палаты в процедуре формирования проекта повестки дня заседания, даже если это сбалансировано предварительной компетенцией Совета палаты и последующим полномочием самой палаты утвердить или не утвердить проект повестки дня. *Проводить или не проводить заседание, рассматривать или не рассматривать тот или иной вопрос – это чрезвычайно*

---

[569] См.: *Жанузакова Л.Т., Нургазинов Б.К., Караев А.А.* Некоторые вопросы разграничения законодательного и подзаконного регулирования // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2021. № 1. С. 22-34.

[570] См.: *Панов П.В., Сулимов К.А.* Партия власти и системная оппозиция в Государственной Думе: конвергенция публичной риторики // Искусство управления. 2021. Т. 13. № 4. С. 516-535.

важные процессуальные полномочия, которые не просто влияют на реализацию конституционной компетенции палаты, но позволяют полностью исключить это на одних лишь процессуальных основаниях. Полагаем, что подобные вопросы должны решаться на коллегиальной основе[571] самой палатой, но не ее председателем, чтобы полностью исключить в будущем какую-либо вероятность (пусть и весьма гипотетическую) тех или иных злоупотреблений властными полномочиями со стороны должностных лиц палаты. О теоретико-методологической верности данных подходов свидетельствуют, в частности, положения того же Регламента Совета Федерации (ч. 3 ст. 18), согласно которым «Совет Федерации вправе отменить распоряжение Председателя Совета Федерации».

Регламент Совета Федерации (ч. 2 ст. 18) предоставляет спикеру палаты не только право издавать *распоряжения* по вопросам, которые отнесены к его компетенции (это положение логично и напрямую следует из его конституционно-правового статуса), но также «давать *поручения*»[572]. Последнее правомочие сопровождается оговоркой «по вопросам его компетенции», но данная компетенция *не столько ограничивается* посредством установления допустимости соответствующих объектов нормативного и управленческого воздействия воли Председателя Совета Федерации на деятельность палаты, *сколько расширяется* путем установления адекватных обязанностей соответствующих субъектов конституционных правоотношений. В частности, спикер палаты уполномочен давать поручения «комитетам и другим должностным лицам» Совета Федерации (ч. 1 ст. 18 Регламента). На наш взгляд, поручения председателя палаты как должностного лица в адрес других ее должностных лиц допустимы и необходимы, однако они не должны распространяться на коллегиальные внутренние органы, каковыми являются

---

[571] См.: *Ковлер А. Фокин Е.* «Старые» и «новые» проблемы конституционализма в заключениях и докладах Венецианской комиссии // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3. С. 15-32. *Васильева Т.* Конституционные реформы в Италии: бесконечный поиск ускользающего результата // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 4. С. 85.

[572] См.: *Абаева Е.А.* Правотворчество Президента РФ: от указного к поручительскому праву // Взаимодействие власти, бизнеса и общества в правотворческой деятельности. – Саратов, 2020. С. 3-7.

комитеты и комиссии. Последние *могут быть связаны поручениями*, но они должны даваться *коллегиально* Советом Федерации, не единолично председателем палаты.

Заслуживает внимания пусть и ограниченная, но весьма ощутимая и имеющая тенденцию к расширению нормативно-правовая составляющая компетенции Председателя Совета Федерации. К его полномочиям действующий Регламент относит, в числе прочего, утверждение: графика приема граждан членами комитетов (т.е., фактически, всеми сенаторами); инструкции по делопроизводству; правила предоставления из федерального бюджета трансфертов на возмещение расходов в связи с материальным обеспечением сенаторов; стандартов финансового обеспечения деятельности сенаторов и др. Полагаем, что данную компетенцию следовало бы осуществлять коллегиально Совету Федерации или, возможно, Совету данной палаты, но не единолично Председателю. Можно было бы возразить, что соответствующее нормативно-правовое регулирование затрагивает достаточно второстепенные вопросы, не соизмеримые с компетенцией палаты по одобрению или отклонению федеральных конституционных и федеральных законов, которые определяют жизнедеятельность всего общества. Однако следует, на наш взгляд, учитывать, что даже в этих, казалось бы, незначительных вопросах правового регулирования, имеется ряд проблем и противоречий, которые требовали бы коллегиального обсуждения и демократического решения путем голосования членов соответствующей коллегии.

Анализ статуса и полномочий Председателя Государственной Думы на основе исследования положений Регламента данной палаты в целом показывает, что близкая проблематика характерна для организации и этой структурной единицы в механизме обеспечения полномочий народного представительства на федеральном уровне. Специфика двухпалатной организации парламентских учреждений вызывает к жизни ряд дифференцированных подходов к правовому регулированию, которые подчеркивают возможность не только единых, но и

различных подходов к правовой регламентации данных общественных отношений, что обусловлено либо различными способами формирования палат Федерального Собрания, их подзаконной компетенцией и ролью в федеральном законодательном процессе, либо – случайными, не вполне конституционно обоснованными обстоятельствами, которые заслуживают соразмерной критики в юридической науке вследствие необходимости обеспечения действия фундаментального конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ)[573].

Обращает на себя внимание, прежде всего, тот факт, что, согласно Регламенту Государственной Думы (ч. 1 ст. 8), ее Председатель может быть избран не только тайным, но и открытым голосованием. Данное нормативное положение диаметрально противопоставляется аналогичным нормам Регламента Совета Федерации, который поддерживает более демократическую позицию о тайности волеизъявления сенаторов при решении вопроса, по крайней мере, об избрании спикера этой палаты. Подобное нормативно-правовое решение сложно обосновать спецификой конституционного статуса Государственной Думы, ее полномочиями или порядком функционирования[574]. Здесь прослеживается, на наш взгляд, необоснованная дифференциация в нормативном регулировании, которая обусловлена скорее политическими предпочтениями парламентариев палат, чем объективными конституционно-правовыми условиями и обстоятельствами. Вероятно, здесь сказывается имеющийся пробел как в конституционном, так и в законодательном регулировании[575]. Если бы основы функционирования палат Федерального Собрания регламентировались бы федеральным конституционным или федеральным законом, данного противоречия можно было бы избежать.

---

[573] См.: *Некрасов С.И.* Внутренняя организация парламента и его палат: к вопросу об оптимизации структуры Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2004. № 2. С. 17-19.

[574] См.: *Мишлер У., Роуз Р.* Модель спроса и предложения институционализации партийной системы: российский случай // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. 2008. № 6. С. 19.

[575] См.: *Сивков А.Л.* Альтернативные источники парламентской процедуры (обычай, прецедент, практика, толкование регламента) // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2003. № 4. С. 39.

Регламент Государственной Думы весьма существенным образом ограничивает круг субъектов права выдвижения кандидатов на должность председателя палаты полномочиями исключительно парламентских фракций. Это нормативное положение, напротив, свидетельствует о специфике формирования данной палаты Федерального Собрания, что не присуще Совету Федерации в силу ряда конституционно-институциональных причин. В отличие от верхней палаты Федерального Собрания, в Государственной Думе вопрос о кандидатуре спикера разрешается сразу после завершения очередного избирательного цикла и должен быть предопределен, в значительной степени, результатами очередных парламентских выборов. Если какая-то фракция оказывается в абсолютном большинстве, то ее право на предопределение кандидатуры спикера считается почти очевидным. Любые другие парламентские процедуры рискуют быть имитационными, потому что окончательное решение все равно остается за фракцией парламентского большинства.

Обозначенные конституционно-правовые институты формы голосования (тайное или открытое) и субъекта права выдвижения кандидатов на должность председателя палаты (фракции или каждый парламентарий), казалось бы, находятся в системном единстве и взаимно поддерживают друг друга. Однако здесь, на наш взгляд, имеется одно существенное противоречие, которое следовало бы учитывать при правовом регулировании соответствующих общественных отношений. Вне сомнения, думская фракция большинства (не абсолютного, но даже относительного) объективно имеет право на избрание «своего» спикера, т.е. представителя именно данной фракции. Однако вопрос о персональном решении не должен был бы предопределяться открытой волей одной лишь фракции большинства и должен был бы предполагать, как минимум, согласование альтернативных позиций как во взаимодействии политических партий, так и с точки зрения обеспечения ряда гарантий внутрипартийной демократии[576].

[576] См.: *Якунин Г.С.* Влияние общественного мнения на развитие внутрипартийной демократии. Автореф. дис. … канд. социолог. наук. – М., 1990. С. 7.

Во всяком случае, не следует исключать, что думская фракция большинства (при ее праве на избрание спикера вследствие мажоритарного принципа) при тайном голосовании могла бы предпочесть одну кандидатуру другой, но представляющей ту же парламентскую фракцию. Кроме того, при определенном результате очередных парламентских выборов возможны определенные противоречия в интересах думских фракций между собой, что также следовало бы разрешать путем организации тайного волеизъявления парламентариев при решении вопроса об избрании председателя палаты. Так, находящиеся в парламентской оппозиции политические партии могут иметь недостаточно голосов, чтобы воспрепятствовать избранию представителя от альтернативной политической силы как такового, но вследствие тайности их волеизъявления в совокупности с тайной формой выражения мнения представителей правящей фракции, – они могли бы способствовать избранию другого (в персональном смысле) лидера, который пусть и представляет альтернативную фракционную политическую силу, но, в силу личных и деловых качеств, в большей мере удовлетворяет их потребностям и интересам.

Статья 9 Регламента Государственной Думы не запрещает, чтобы избранный на должность Председателя Думы руководитель фракции сохранял бы при этом одновременно и возможность продолжения руководства фракцией. Тем самым, с одной стороны, гарантируется вполне логичное право фракции большинства на руководство одновременно и палатой, и фракцией; с другой – нормативно-правовым способом дестимулируется возможность возложения полномочий председателя палаты на какого-либо «нейтрального», «беспартийного» депутата или представителя оппозиционных парламентских фракций (поочередно, по жребию и т.п.). Учитывая, в основном, организационно-координирующие функции спикера палаты, который в силу своего конституционного статуса не должен вмешиваться в ход внутрипарламентской дискуссии и препятствовать свободному обсуждению актуальных вопросов

повестки дня палаты и голосованию за принимаемые решения, соответствующее нормативно-правовое решение не следовало бы полностью исключать[577].

Регламент Государственной Думы распространяет принцип фракционной инициативы не только на процесс избрания председателя палаты, но и его заместителей. Данная нормативно-правовая позиция, с одной стороны, выглядит объяснимой вследствие фракционно-партийного принципа формирования палаты (по крайней мере, половины ее состава на основе применения пропорциональной избирательной системы)[578], с другой – значительно отличается от модели правового регулирования избрания должностных лиц в Совете Федерации, где право инициативы выборов заместителей спикера принадлежит председателю палаты. Вследствие этого Государственная Дума имеет гораздо более широкий диапазон конституционно-нормативной дискреции, что неизбежно сказывается на внутренней организации работы палаты. Государственная Дума при избрании заместителей председателя палаты может поддерживать принцип равенства представительства фракций (даже если фракции в меньшинстве, каждая из них имеет право на замещение ее представителем должности заместителя спикера), но это входит в противоречие с интересами организации деятельности палаты в целом (председатель лишен возможности предлагать свои кандидатуры) и принципом равенства депутатов (исходя из которого должности в палате должны были бы распределяться пропорционально электоральным позициям партий, но не вследствие самого наличия фракции).

Сравнение полномочий председателей Совета Федерации и Государственной Думы показывает, что спикер Думы не обладает нормотворческими полномочиями и лишен права общих поручений комитетам и комиссиям, фракциям и депутатским группам, если только право поручения специально не оговорено Регламентом, будучи строго связанным режимом работы палаты «между ее сессиями» и по весьма конкретным вопросам

---

[577] См.: *Коргунюк Ю.Г.* Социально-демографический состав руководящих органов «Единой России» // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. 2012. № 1. С. 76.

[578] См.: *Комкова Г.Н.* Пропорциональная избирательная система и обеспечение равенства фракций в российском парламенте // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 31-33.

парламентской деятельности, которые определяются исчерпывающим образом на уровне подзаконного нормативно-правового акта. С этой точки зрения можно констатировать, что организация внутренней деятельности Совета Федерации более централизована, чем это наблюдается в функционировании Государственной Думы.

В сущности, руководитель фракции большинства (даже простого, не говоря о квалифицированном) обладает настолько объемной фактической прерогативой, что становится не таким важным и организационно-правовой вопрос, кто именно замещает должности председателя палаты и его заместителей. Если фракция большинства заранее, до начала сессии, определяет свою позицию по ключевым вопросам законодательной политики, эту волю в ходе сессии невозможно преодолеть полномочиями ведущего заседание председателя палаты или его заместителя, потому что в конечном итоге председательствующий вынужден поставить любой вопрос на голосование, где определяющей неизбежно будет воля фракции большинства[579].

Это обстоятельство, однако, послужило основанием к значительному упрощению парламентских процедур и пересмотру ряда складывающихся традиций думской дискуссии. Полагаем, что это – весьма противоречивая тенденция, которая имеет сравнительные достоинства и недостатки. Представители фракций меньшинства, конечно, лишены возможности заблокировать волю фракции большинства, но это не дает оснований к формализации парламентской деятельности до такой степени, чтобы выступление в прениях представителя оппозиционной парламентской фракции воспринималось бы как своего рода «излишняя трата времени». Полагаем, что, напротив, именно гарантированное конституционным законом право каждого депутата на вопросы к докладчикам и участие в прениях должно давать достаточные гарантии, чтобы переубедить, при необходимости, в сформированном заблаговременно мнении представителей фракции большинства.

---

[579] См.: *Кокотова М.А.* Противопоставление правящих и оппозиционных партий в регламентах нижних палат российского и французского парламентов // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 2. С. 144-150.

Сравнение конституционно-правового положения председателей Совета Федерации и Государственной Думы показывает, что в Регламенте Думы много места отведено функционированию различных консультативно-экспертных органов, образуемых не только при Председателе Государственной Думы, но и при его заместителях. Этого в подобных масштабах не наблюдается, когда речь идет о статусе Председателя Совета Федерации. Полагаем, что данный дисбаланс в организации деятельности палат Федерального Собрания не может быть аргументирован различием в их правовом положении, конституционных полномочиях и функциях. Вполне вероятно, что здесь имеет место случайный фактор, который мог бы если не блокироваться, но значительно упорядочиваться вследствие конституционного или законодательного регулирования[580]. Полная свобода палат парламента в определении нормативных основ их функционирования лишает их возможности нормативного сближения регламентных положений, что можно было бы весьма эффективным образом решить путем принятия федерального конституционного закона или федерального закона о народном представительстве[581].

[580] См.: *Богданова Н.А.* Законодательная и представительная функции парламента: преодоление коллизии // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 49-55.
[581] См.: *Фадеев В.И.* Идея закона и народное представительство: историко-теоретические аспекты // Lex Russica. 2007. Т. 66. № 6. С. 1043.

3.4. Злоупотребление свободой парламентской процедуры и способы его преодоления

Парламентская процедура имеет множественное конституционное предназначение, которое заключается в обеспечении и реализации прав и законных интересов, прежде всего, участников законодательного процесса, а также иных субъектов, которые вовлечены в процесс принятия подзаконных парламентских актов. Наиболее значимыми группами субъектов данных конституционных правоотношений являются парламентарии (сенаторы и депутаты), их объединения (комитеты, комиссии, фракции, депутатские группы), палаты Федерального Собрания (Совет Федерации и Государственная Дума), их должностные лица (председатели палат, их заместители, председатели и заместители комитетов, комиссий, фракций, депутатских групп), а также внешние (по отношению к парламентской процедуре) участники – Президент РФ и его парламентские представители, Правительство РФ и его парламентские представители, другие внешние субъекты права законодательной инициативы (законодательные органы субъектов РФ; Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ по вопросам их компетенции). Всем этим лицам парламентские процедуры предоставляют *процессуальные права*, реализация которых не всегда совпадает с интересами других участников тех же процедур. Данное обстоятельство актуализирует необходимость исследования в конституционно-правовой науке проблемы злоупотребления[582] свободой парламентской процедуры и способов его преодоления[583]. Полагаем возможной их следующую классификацию и систематизацию.

Злоупотребление свободой парламентской процедуры численным большинством. Наиболее распространенным способом злоупотребления процессуальными правами в парламентской деятельности является

---

[582] См.: *Козина А.А., Кавецкий А.Б.* Проблема реализации конституционного права на свободу мысли и слова в современной России // Вестник Института мировых цивилизаций. 2019. Т. 10. № 2. С. 135.

[583] См.: *Катанова Е.Н.* Функциональный анализ самоидентифицирующих высказываний (на материале американских и британских парламентских дебатов). Автореф. дис. … канд. филолог. наук. – Воронеж, 2009. С. 8.

противопоставление парламентского большинства воле меньшинства[584]. С юридической точки зрения здесь имеет важное значение, какое именно большинство принимает решение в процессуальном и материально-правовом аспектах (простое, квалифицированное) и каким образом ведется подсчет голосов парламентариев (от установленного количества, от числа фактически действующих сенаторов или депутатов, от присутствующих на конкретном заседании). Полагаем, что не случайно одним из первых решений Конституционного Суда РФ после конституционной реформы 1993 г. было постановление о толковании Конституции РФ по вопросу об интерпретации понятия «общее число» членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы[585]. Данная конституционная формулировка породила состояние правовой неопределенности, разрешение которой оказалось невозможным внутренними силами самого парламента и его юридических служб. Парламентарии предпочли обратиться к независимому арбитру в лице состава судей Конституционного Суда РФ.

Правовая неопределенность в связи с формулировкой «общее число» оказалась двоякой. Во-первых, было неясно, каким образом должен осуществляться подсчет голосов парламентариев *в каждой из палат* Федерального Собрания, во-вторых, вызвала разночтения гипотетическая возможность зачета недостающих голосов в одной палате в пользу другой палаты. И в том, и в другом случае причиной правовой неопределенности послужила формулировка «общее число членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы». Как известно, Конституционный Суд РФ принял решение, что под «общим числом» следует понимать «установленное число», причем подсчет голосов парламентариев в каждой из палат Федерального Собрания должен осуществляться раздельно. Именно этими установлениями

---

[584] См.: *Киреев Д.А.* Концепция видов народного представительства // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 1. С. 17-46.

[585] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

современный российский парламент, разумеется, руководствуется и будет руководствоваться до тех пор, пока в Конституцию РФ не будут внесены соответствующие изменения[586]. Однако настолько ли однозначно верной и целесообразной является приведенная правовая позиция Конституционного Суда РФ, если речь идет о долгосрочной конституционно-правовой перспективе? Не порождает ли она возможности для злоупотребления конституционными правами и свободами?

Обратим внимание, прежде всего, на то, что установленная Конституционным Судом РФ тождественность понятий «общее и установленное число парламентариев» приводит к тому, что *в подсчет голосов вовлекаются несуществующие мандаты*. Особенно остро эта проблема наблюдается применительно к составу Совета Федерации, в котором изначально были по два представителя от каждого субъекта РФ, теперь же могут входить представители Российской Федерации, которые кооптируются волей Президента РФ, причем часть из них – на определенный срок, другая – пожизненно. При подобных обстоятельствах установить «общее число» сенаторов России становится довольно проблематичной задачей, особенно с учетом практики, при которой Президент РФ не всегда этим правом кооптации активно пользуется[587].

В Государственной Думе половина мандатов замещается на основе использования пропорциональной избирательной системы, в которой при достаточности резервных кандидатов в депутаты в составе федерального партийного списка *вакантность мандатов практически полностью исключается* (при выбытии депутата его место занимает следующий по списку кандидат). Но этого нельзя сказать о другой части состава Государственной Думы, которая формируется на основе мажоритарной системы относительного большинства по 225 одномандатным округам. Если депутат по каким-то причинам прекращает свои полномочия (добровольная отставка, смена гражданства, утрата

---

[586] См.: *Калманова А.С., Кокоева А.В.* Конституционное правосознание как условие формирования конституционной законности // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. 2016. № 4. С. 59.

[587] См.: *Авдеев Д.А.* Проблемы легитимации публичной власти в современной России // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Т. 7. № 1. С. 95.

дееспособности, смерть и т.д.), по этому избирательному округу должны организовываться дополнительные выборы[588]. До их проведения мандаты остаются свободными, но в «общее число» они включаются.

Мотивируя свое правовое решение, Конституционный Суд РФ руководствовался, прежде всего, соображением необходимости обеспечения высокой степени легитимности палат федерального парламента[589] (если под «общим числом» понимать фактически действующий состав или, тем более, присутствующую часть в конкретном заседании палаты, якобы, нарушается «представительность» парламента). Однако, обеспечивая представительность и легитимность, Конституционный Суд РФ был вынужден «пожертвовать» другой важной конституционной ценностью – адекватностью выражения воли парламентариев, недопустимостью искажения их голосов в процентном

Обратим далее внимание на регламентные нормы Совета Федерации и Государственной Думы, которые регулируют вопросы кворума и большинства[590]. Согласно ст. 44 Регламента Совета Федерации заседание палаты считается правомочным при условии присутствия на нем более половины от общего числа сенаторов. Решения по процедурным вопросам в Совете Федерации в особых случаях принимаются тем же «большинством голосов от общего числа» (ст. 50, 51 Регламента Совета Федерации и др.). Вследствие этого получается, что правила присутствия сенаторов на заседании и условия принятия ими решений даже по процедурным вопросам (формирование повестки дня), не говоря об участии в законодательной процедуре (где может потребоваться квалифицированное большинство), являются весьма близкими и слишком тесно взаимосвязанными. Если предположить, что на заседании палаты минимально соблюдаются правила кворума присутствия (еще один сенатор отсутствует – кворум уже утрачивается), при таких обстоятельствах для принятия решения по существенному

---

[588] См.: *Клещева Ю.А.* Проблемы перехода от пропорциональной к смешанной избирательной системе на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Аллея науки. 2020. Т. 1. № 10. С. 566.

[589] См.: *Заикин А.А.* Становление парламентаризма в контексте критики его природы // Управленческое консультирование. 2017. № 8. С. 21-28.

[590] См.: *Чиркин В.Е.* О конституционном большинстве // Государство и право. 2012. № 6. С. 116-118.

процедурному вопросу необходимо единогласное волеизъявление присутствующих. Хотя бы один голос, поданный «против», блокирует решение палаты по той причине, что количество требуемых законом голосов и число необходимых к присутствию сенаторов нормативно совпадает (в обоих случаях – «большинство от установленного количества членов палаты»).

Анализ положений Регламента Государственной Думы показывает, что палаты Федерального Собрания демонстрируют единство в данных нормативно-методологических подходах с весьма незначительными особенностями[591]. Заседание Думы также правомочно, если на нем присутствует «большинство от общего числа депутатов» (ст. 44 Регламента Государственной Думы). Проект повестки дня утверждается тем же большинством «от установленного количества депутатов». По обычным процедурным вопросам (о перерыве в заседании, о предоставлении дополнительного времени для выступления и т.п.) допускается голосование от числа присутствующих на заседании (ст. 66 Регламента Совета Федерации, ст. 84 Регламента Государственной Думы), но в Регламенте Совета Федерации имеется оговорка «не менее одной четверти от общего числа сенаторов», что представляется излишним, поскольку подобные обстоятельства на практике возникают крайне редко. В целом же можно резюмировать, что палаты правомочны заседать при половинном кворуме, причем это же большинство требуется для принятия решений по существенным процедурным и обычным вопросам общей компетенции, если только Конституция РФ или закон не потребуют квалифицированного большинства. В незначительных процедурных вопросах допускается, как исключение, подсчет большинства от числа присутствующих на заседании.

Данный нормативно-методологический подход к правовому регулированию регламентных отношений сравнительно прочно утвердился на постсоветском пространстве[592], однако следует подчеркнуть, что в законодательстве о

---

[591] См.: *Бондарева Е.А., Бурдина Д.С.* Институт кворума Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: история и современность // Конституционализм и государствоведение. 2017. № 2. С. 47.

[592] См.: *Попов Н.П.* Ностальгия по величию. Россия в постсоветском пространстве // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2007. № 1. С. 44.

федеративном устройстве и местном самоуправлении он не всегда последовательно соблюдается. Так, ч. 3 ст. 11 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» установлено, что правомочность заседания законодательного органа субъекта РФ определяется законом субъекта РФ, но заседание не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от установленного числа депутатов. Тем самым законодатель подчеркивает допустимость и, возможно, желательность повышенных правил кворума для заседаний региональных органов народного представительства, но для Совета Федерации и Государственной Думы федеральным законодателем (т.е. теми же палатами Федерального Собрания с учетом подписания акта Президентом РФ) поддерживаются лишь минимальные стандарты[593].

Согласно ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» подсчет голосов депутатов во всех случаях ведется от «установленного числа депутатов». Данный термин, будучи тождественным с категорией «общее число» применительно к деятельности Совета Федерации и Государственной Думы, однако, выглядит предпочтительным, поскольку правовая позиция Конституционного Суда РФ об истолковании термина «общее число» распространяется лишь на деятельность федерального парламента и не имеет отношения к функционированию органов народного представительства в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Исходя из этого приходится признать, что термин «общее число» является менее корректным, чем «установленное число». Данную терминологическую неточность можно было бы исправить в процессе внесения очередных поправок в главы 3 – 8 Конституции РФ, однако конституционный законодатель воздержался от этого, полагая, по всей видимости, данную правовую проблему разрешенной вследствие действия вышеприведенных правовых позиций конституционного правосудия.

---

[593] См.: *Волкер А.* Принципы и модели Европейской социальной модели: минимальные стандарты или социальное качество? // Мир перемен. 2008. № 1. С. 67.

Каким ж образом проанализированные законоположения стимулируют возможность злоупотребления свободой парламентской процедуры численным большинством? Анализ депутатской практики показывает, что это достигается, главным образом, численным перевесом мандатов победившей на выборах партии или партийной коалиции, если она достигает предела «большинства от установленного» числа парламентариев[594]. Депутаты меньшей численности лишаются шансов не только принятия законодательных актов[595], но и проявления воли в разрешении элементарных процедурных вопросов, где может оказаться достаточной воля парламентариев меньшей численности (одна треть и т.п.). Миноритарные депутаты (т.е. депутаты от политических партий, оставшихся по результатам очередных выборов в меньшинстве) в значительной степени лишаются возможностей полноценного участия в политической жизни, что не в полной мере соответствует демократическому предназначению конституционно-правового регулирования общественных отношений.

Двухпалатная форма организации парламента могла бы преодолеть данную проблему, если законодатель более полным образом учел различия между Советом Федерации (как беспартийным органом представительства субъектов РФ) и Государственной Думой (которая имеет фракции и представляет многонациональный народ России в целом с учетом его внутриполитического многообразия). Полагаем, что в Совете Федерации *сенаторскому меньшинству должно быть предоставлено значительно больше процессуально-регламентных, процедурных прав*, чем это сделано при регулировании аналогичных отношений в деятельности Государственной Думы. Во всяком случае, нуждается в критическом осмыслении правило о том, что проект повестки дня формируется большинством от установленного количества сенаторов. Здесь нет «победившей

---

[594] См.: *Грызлов Б.В.* Выступление в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва в 2000 – 2003 годах // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2004. № 1. С. 3.

[595] См.: *Гаврилов Г.А.* Некоторые особенности выборов по многомандатным избирательным округам // Полис. 2006. № 4. С. 102.

на выборах» партии или партийной коалиции[596], поэтому должны действовать несколько иные процедурные нормативные установления, которые допускали бы утверждение повестки дня простым большинством от присутствующих на заседании сенаторов.

Права миноритарных сенаторов и депутатов нуждаются в самостоятельном научном исследовании. В рамках заявленной темы подчеркнем, что их значение не следует преувеличивать, но не стоит и преуменьшать. Желаемый конституционный баланс[597] достигается, если законодатель гарантирует права, во-первых, парламентского большинства (простого и квалифицированного), во-вторых, парламентского меньшинства (голосующего «против» и стоящего в оппозиции по отношению к принимаемому решению), в-третьих, индивидуально каждого из парламентариев (вне зависимости от его политической позиции, принадлежности к политической партии и т.п.). Очевидно, что парламентское меньшинство и индивидуально депутаты не должны обладать правом определять приоритеты законодательной политики, однако им должна быть предоставлена процессуальная возможность полноценного *участия в парламентской дискуссии*, а также *обращения с запросом в Конституционный Суд РФ* при невозможности достижения заявленных целей *парламентским путем*. В конституционном праве зарубежных стран права миноритарных депутатов также эффективно защищаются посредством развитых институтов *парламентского контроля*. Полагаем, что эта форма также является перспективной для целей дальнейшего совершенствования деятельности двухпалатного народного представительства в современной России.

После конституционной реформы 1993 г. в России активно внедрялась модель *приоритета нормотворческой деятельности* народного представительства[598]. Это, в известной степени, противопоставлялось советскому опыту государственного строительства (когда конституционно-юридически

---

[596] См.: *Сидоров В.В.* Формирование партийных коалиций в парламентских системах. Дис. … канд. полит. наук. – Казань, 2013. С. 7.

[597] См.: *Хорунжий С.Н.* Идеологический баланс конституционно-защищаемых ценностей // Российское государствоведение. 2016. № 4. С. 7.

[598] См.: *Вильданов Р.Р.* Парламент и его функции // Вестник Башкирского института социальных технологий. 2011. № 2. С. 51.

советы депутатов трудящихся считались «высшей властью» по отношению ко всем другим органам государства), а также сравнительно кратковременной практике активного политического противостояния президентских и парламентских структур вплоть до их вооруженных столкновений[599] в 1993 г. Полагаем, что в современной России подобные политические риски утратили свое значение, что позволяет констатировать *наличие созревших социальных условий для последовательного расширения парламентской формы конституционной демократии*[600]. Об этом свидетельствуют, в частности, президентские конституционные инициативы от 2020 г., согласно которым были существенным образом расширены полномочия Государственной Думы в отношении формирования и деятельности Правительства РФ.

Злоупотребление свободой слова и правом выражения мнения. Основной «инструмент» парламентария в механизме реализации потребностей и интересов избирателей состоит в его публичном выступлении в заседании палаты парламента. Сенаторы и депутаты – это, прежде всего, ораторы и публичные аналитики, которые имеют собственную позицию по актуальным вопросам текущей государственной деятельности и считают необходимым ее активно проводить в жизнь, пользуясь имеющимся мандатом народного доверия. Свободой слова и правом выражения мнения обладают все граждане России на равных основаниях, поскольку это – их конституционно гарантированное право. Однако реализация данного права сенаторами и депутатами имеет ряд конституционно-институциональных особенностей, которые предполагают, в числе прочего, и некоторые дополнительные правоограничения по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Законодательство об ограничении свободы мысли и слова в современной России в течение последнего десятилетия имело тенденцию к активному развитию. Это было во многом обусловлено геополитическими событиями и

---

[599] См.: *Абушахманова Н.З.* Президент и парламент: история противостояния (1992 – 1993 гг.) // Евразийское научное объединение. 2015. Т. 2. № 7. С. 147.

[600] См.: *Лукашева Е.А.* Права человека – индикатор национальной безопасности // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2013. № 1. С. 7.

обстоятельствами (присоединение к России новых субъектов, введение экономических и политических санкций со стороны США и ряда западноевропейских стран и др.). В связи с этим полагаем важным в целях реализации заявленной темы исследования обратить внимание на ряд законодательных актов, в числе которых – федеральные законы «О противодействии экстремистской деятельности»[601], «О противодействии терроризму»[602], об иностранных агентах[603], о мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод[604]. Данные нормативные правовые акты направлены на ограничение свободы мысли и слова по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ в отношении всех граждан и организаций, включая иностранные, которые осуществляют свою деятельность на территории России. Специальной целью этих документов не является ограничение права на выражение мнения депутатами и другими парламентариями и народными представителями в России. Однако очевидно, что регулирующее воздействие вышеприведенных законоположений распространяется также и на народных представителей (причем всех уровней – от Федерального Собрания до небольших муниципальных советов). В связи с этим перед конституционно-правовой наукой общественно-политической практикой ставится ряд новых задач, в числе которых, во всяком случае, – исследовать, является ли допустимым в условиях современного российского конституционного государства распространение этих правоограничений на деятельность субъектов, которые участвуют в правоотношениях народного представительства, и необходимо ли здесь

---

[601] См.: Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» с послед. изм. // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

[602] См.: Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» с послед. изм. // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

[603] См.: Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4172.

[604] См.: Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» с послед. изм. // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7597.

применение правил о парламентском иммунитете[605]. Очевидно, что различные ответы на данные вопросы могут стимулировать как позитивные политико-правовые последствия, так и создание условий для злоупотребления свободой мысли и слова в деятельности народных представителей.

Обратим внимание, прежде всего, на содержание ст. 29 Конституции РФ. Она, во-первых, гарантирует «каждому» (включая народных представителей) свободу мысли и слова, во-вторых, устанавливает прямые запреты на определенные формы выражения мнения (недопустимость пропаганды и агитации, которые возбуждают ненависть, вражду и дискриминационное превосходство), в-третьих, запрещает принуждение к мнению или убеждению, в-четвертых, вводит право на информацию (которую можно свободно «искать, получать, передавать, производить и распространять), в-пятых, гарантирует свободу СМИ и запрещает цензуру. Несмотря на такой широкий спектр регулирующего воздействия конституционного законодателя на данные правоотношения, многие объекты правового регулирования остались как бы «за кадром». Об этом, отчасти, свидетельствует сама Конституция РФ (например, свобода совести и вероисповедания, недопустимость распространения информации о частной жизни граждан выведены в отдельные статьи и представляют обособленные конституционные права); но еще более богатую почву для научной дискуссии представляют положения международных документов и конституций ряда зарубежных стран (где, в частности, свободу мысли и слова не принято отождествлять со свободой выражения мнения, как это сделано в отечественном конституционном регулировании)[606]. Это с неизбежностью стимулирует дискуссию о соотношении таких понятий, как «право на информацию», «свобода мысли и слова», «свобода совести» и «право на выражение мнения».

---

[605] См.: *Мирчева В.К.* Актуальные проблемы правовых регламентаций парламентского иммунитета // Lex Russica. 2007. Т. 66. № 6. С. 1233.

[606] См., например: *Идрисов Х.В.* Свобода мысли, слова и выражения мнения: некоторые проблемы формулировки и определения границ в контексте влияния религиозного фактора // Правоприменение. 2022. Т. 6. № 1. С. 33.

В парламентско-депутатской деятельности данная проблематика, пожалуй, проявляет себя даже гораздо острее, чем в жизнедеятельности гражданского общества и СМИ. Так, депутатам Конституцией РФ и уголовным законом запрещено пропагандировать и агитировать «вражду»[607], однако межпартийная конкуренция и геополитические обстоятельства, зачастую, стимулируют их к этому до такой степени, что соответствующая деятельность приближается к запрещенным конституционным установлениям и имеет риски квалификации в качестве уголовно наказуемого деяния (что может, отчасти, блокироваться вследствие правила о парламентском иммунитете, если соответствующие высказывания органически связаны с политической позицией физического лица именно как народного представителя).

Принуждение к мнению, будучи конституционно запрещенным как таковое (ч. 3 ст. 29 Конституции РФ), при определенных обстоятельствах может наблюдаться во внутрипартийной деятельности, что обусловливается не только «партийной дисциплиной»[608], но также электоральными интересами политических коалиций, которые нуждаются в поддержке избирателей и поэтому вынуждены выступать на выборах в качестве некой корпоративно «единой силы», где якобы полностью отсутствуют какие-либо внутренние политические разногласия[609]. Современные парламентарий вообще не может говорить на публике абсолютно то, о чем он в действительности «думает». Он вынужден соизмерять свою политическую позицию с мнением коллег по партии и политической конъюнктурой в целом, что уже есть, своего рода, некая форма институционального «принуждения к мнению» (а это, в силу «буквы» Конституции РФ, противоправно).

---

[607] См., например: *Тогузаева Е.Н.* Международный опыт закрепления запрета пропаганды и агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2013. № 3. С. 112.

[608] См.: *Кынев А.В.* Государственная Дума VII созыва: между «спящим потенциалом» и партийной дисциплиной // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. 2017. № 4. С. 65.

[609] См.: *Никифоров А.Р.* Солидарность как социал-демократическая ценность: политико-психологический анализ Европейских партийных программ // Международные отношения. 2013. № 3. С. 328.

Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» внес в отечественную конституционную практику немало проблем юридического свойства[610], которые нуждаются, на наш взгляд, в тщательном анализе и исследовании. Вызывает критические суждения, прежде всего, сам подход к определению законодателем «мер воздействия» в отношении лиц, которые «причастны к правонарушениям». Отечественная теория государства и права потратила немало сил и средств для обеспечения устоявшейся категоризации таких юридических понятий, как «правонарушение», «правомерное поведение», «принуждение», «меры пресечения» и «юридическая ответственность». Между ними существуют тесные взаимосвязи на теоретико-методологическом уровне, что не должно нарушаться, на наш взгляд, в законодательной практике и не может оправдываться «свободой мнения» народных представителей как лиц, которые выражают народный суверенитет. Законодательство должно быть внутренне логичным, непротиворечивым и опираться на достижения теории государства и права, прежде всего, – отечественной, не отрицая, однако, и положительного опыта зарубежных исследований.

В связи с этим полагаем весьма спорной категорию «причастность к правонарушению» (в данном законодательном контексте – причастность к нарушению основополагающих прав и свобод человека и гражданина). Правонарушение либо есть, либо его нет[611]. Деяние нельзя одновременно квалифицировать как правомерное и противоправное, это есть логический нонсенс. Если имеет место предполагаемый факт нарушения основополагающих прав и свобод человека и гражданина – его нужно установить в надлежащей юрисдикционной процедуре, причем если юридический факт устанавливается во

---

[610] См.: *Камнева А.С., Цюзь С.В.* Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свободы человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»: последствия принятия // Детство – территория безопасности. – М., 2021. С. 154.

[611] См.: *Варапаев В.О.* Состав правонарушения: понятие и признаки // Фундаментальные и прикладные исследования. Технические, естественные и гуманитарные науки. – Новосибирск, 2016. С. 6.

внесудебном порядке, то соответствующее действие государственных органов и должностных лиц может быть обжаловано заинтересованными лицами в суде. Суду спорящие стороны могут представлять доказательства, которые суд обязан исследовать и дать им юридическую оценку. Правонарушение может быть совершено не только одним лицом, но и группой лиц. Для характеристики этого явления в отечественной теории государства и права выработана категория «соучастие». Полагаем, что «причастность к нарушению» и «соучастие в правонарушении» – не тождественные понятия по смыслу анализируемого Федерального закона «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации».

Вызывает критические суждения также используемый законодателем термин «меры воздействия», поскольку он «размывает», на наш взгляд, такие устоявшиеся в отечественной теории государства и права категории, как «меры принуждения» и «меры юридической ответственности». Как известно, юридическая ответственность в «ретроспективном смысле» (т.е. как мера наказания, претерпевания неблагоприятных для нарушителя последствий)[612] является формой принуждения, но принуждение не обязательно связано с юридической ответственностью и может осуществляться в целях публичного (государственного и муниципального) управления. Однако какие «меры воздействия» могут применяться в отношении лиц, если они «совершили правонарушение»? В этом случае с точки зрения требований законности и правопорядка должны наступать именно меры юридической ответственности. Законодатель не вправе ограничиться «мерами воздействия», лишенными признаков юридической ответственности, если речь идет о доказанном факте правонарушения. Иное представляло бы собой опыт необоснованного отступления от гарантируемого Конституцией РФ режима законности, который

[612] См.: *Щербаков Р.А.* Позитивная юридическая ответственность как антиномия ретроспективной юридической ответственности // Евразийский юридический журнал. 2016. № 8. С. 128.

имеет всеобщий и равный характер для всех физических, юридических лиц и вообще субъектов правоотношений вне зависимости от каких-либо обстоятельств.

Смысл анализируемого закона «О мерах воздействия на лиц, причастных…», как известно, состоял в введении ответных санкций в отношении иностранных граждан и иностранных организаций, действующих или стремящихся к действию на территории России. Подобные меры законодательной политики вполне объяснимы с точки зрения геополитических обстоятельств, однако нуждаются, на наш взгляд, в более точных юридических решениях, которые были бы лишены признаков правовой неопределенности. Данные меры воздействия должны были бы иметь другую юридическую форму, причем их не следует напрямую увязывать с фактами нарушений основополагающих прав и свобод. По сути, это – меры государственного протекционизма, только осуществляемые не в экономической (что традиционно)[613], а в политической сфере[614] (что обусловлено экстраординарными внешнеполитическими обстоятельствами и аналогичными действиями ряда зарубежных стран). При такой цели правового регулирования законодатель должен был бы установить право уполномоченного органа исполнительной власти общей или специальной компетенции на применение тех или иных мер «защиты государственных интересов страны», обусловленное соответствующими юридическими обстоятельствами (которые должны быть перечислены в законе и могли бы быть использованы судом в случае, если ответные российские санкции обжалуются заинтересованными лицами в судебных инстанциях).

Приведенный пример из законодательной практики современной России имеет, на наш взгляд, важное теоретико-методологическое значение в отношении исследуемой темы правового регулирования деятельности депутатского корпуса в условиях двухпалатного парламентаризма. Руководствуясь методологией противодействия деятельности иностранных граждан и зарубежных организаций,

---

[613] См.: *Носова Г.В.* Государственная политика протекционизма и предпринимательство в России в первой половине XIX в. Дис. … канд. истор. наук. – М., 2003. С. 7.

[614] См., например: *Аштаев Ю.С.* Протекционизм как форма управления политической ситуацией в регионе // Философия права. 2007. № 3. С. 153.

законодатель может распространить это и на внутриполитическую деятельность, стимулируя сенаторов, депутатов и других народных представителей воздерживаться от гипотетической «причастности к нарушениям основных прав и свобод человека и гражданина», под чем может пониматься все, что угодно, включая критику законопроекта, внесение в него поправок, голосование «против» чьей-либо инициативы и т.д. Полагаем, что депутатский корпус должен быть защищен от этого ясными и четкими конституционными гарантиями, а также устоявшейся и благоприятной практикой конституционного правосудия и судов общей юрисдикции. Под предлогом «причастности к нарушениям основных прав и свобод человека и гражданина» депутата нельзя лишить слова, правомочия голосования или досрочно прекратить его деятельность. Иное квалифицировалось бы, на наш взгляд, как необоснованное отступление от требований ст. 29 Конституции РФ.

При этом нельзя сказать, что свобода слова и право на выражение мнения в системе народного представительства являются полностью свободными, что они вообще не подлежат правоограничениям по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Сложность здесь заключается в том, что на законодательном уровне необходимо определить уполномоченный орган и надлежащую процедуру, чтобы законно и обоснованно пресечь злоупотребление словом со стороны депутата или другого народного представителя. Если Конституция и закон наделяют такими правомочиями сам парламент – возникают угрозы злоупотребления правом большинства, в том числе – в политических интересах (противодействие конкурирующих друг с другом политических партий). Если же соответствующие полномочия возложить на другие органы – всегда найдутся критики, которые будут квалифицировать это как нарушение конституционного принципа разделения властей и необоснованное вмешательство третьих лиц в органическую компетенцию всенародно избранного, следовательно – легитимного и независимого парламента. Полагаем, что наиболее эффективный путь для разрешения данной проблемы – *возложение соответствующего полномочия на*

Конституционный Суд РФ и корреспондирующий этому запрет разрешения данных вопросов силами одной лишь палаты парламента (особенно – в Государственной Думе, которая имеет фракции и наполовину формируется с использованием избирательной системы пропорционального представительства).

В обоснование высказанной научной позиции можно высказать следующие теоретические и практические аргументы: во-первых, судьи Конституционного Суда РФ несменяемы, они назначаются до достижения возраста 70 лет и в меньшей степени связаны меняющейся политической конъюнктурой; во-вторых, производство в суде позволяет в большей степени учесть все многообразие обстоятельств дела, чем это было бы возможно в заседании соответствующей палаты Федерального Собрания: Суд заслушивает мнения каждой из спорящих сторон, дает оценку всем доказательствам в их совокупности, но не отдельным из них, удаляется в совещательную комнату и т.п. В результате появляются более объективные возможности оценить, действительно ли имело место *злоупотребление* депутатом свободой мысли и выражения мнения, либо, напротив, наблюдалось *обычное и правомерное пользование* народными представителями своими конституционными *правами*.

Проиллюстрируем это на примере положений Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» (ст. 1). В данном нормативном правовом акте указываются следующие признаки экстремизма: это деятельность, которая направлена на, во-первых, насильственное изменение конституционного строя (здесь важно в судебном порядке установить, имело ли место стремление к использованию насильственной формы), во-вторых, нарушение целостности страны (исключая, например, демаркацию или редемаркацию границ), в-третьих, подрыв безопасности государства (данное законоположение может толковаться излишне широко вплоть до объявления противоправными высказываний допустимых критических заявлений, которые, в определенной мере, безопасность страны все равно «подрывают»), в-четвертых, захват и присвоение властных полномочий (специальной оценки конституционного правосудия, в частности,

потребовала бы квалификация призыва к таким действиям, их пропаганды, агитации за них и т.п.), в-пятых, создание незаконных вооруженных формирований, осуществление террористической деятельности, возбуждение розни, унижение национального достоинства, осуществление массовых беспорядков, пропаганду исключительности (аналогичным образом здесь целесообразна конституционно-судебная оценка фактов, которая позволяла бы разграничить конституционные правонарушения и деликты административного или уголовного характера, в отношении которых депутатский корпус традиционно должен иметь парламентский иммунитет, если это действительно связано с деятельностью народного представительства и не обусловлено другими обстоятельствами).

Данная группа вышеперечисленных признаков экстремизма (в анализируемом Законе есть и другие признаки) имеет в своей основе основной, точнее, родовой признак – «деятельность, направленная на…». В этом, на наш взгляд, состоит ключевое различие между составами административно-деликтного и уголовно-наказуемых деяний, с одной стороны, конституционных правонарушений – с другой. Очевидно, что, например, насильственное изменение основ конституционного строя – это состав преступления. Но понятие «экстремизм» расширяет границы в юридической оценке соответствующего поведения[615], объявляя противоправной не только «насильственное изменение», но также и «деятельность, направленную на» это «насильственное изменение» основ конституционного строя. Степень правовой неопределенности здесь настолько высока, что требуется специальная судебно-юрисдикционная оценка, которая не свойственна судам общей юрисдикции и должна осуществляться, на наш взгляд, специализированными судебными органами конституционного контроля, каковым в условиях современной России является Конституционный Суд РФ.

---

[615] См.: *Емельяненко А.* Понятие и проблемы современного экстремизма // Теории и проблемы политических исследований. 2019. Т. 8. № 6. С. 200-212.

Если признать перспективной высказанную выше научную идею и закрепить соответствующие принципы и правила на конституционном или законодательном уровне, потребовалось бы также возложение на Конституционный Суд РФ вопроса о ходатайстве перед соответствующей палатой парламента о лишении парламентария неприкосновенности в случае, если квалифицируемое Судом злоупотребление свободой выражения мнения перешло за границы конституционного деликта и потребовало бы привлечения виновного лица к уголовной ответственности за инкриминируемое деяние. Закрепление соответствующей функции за Генеральным прокурором РФ, как это сделано в действующем законодательстве, с одной стороны, более свойственно прокуратуре как институту, специально созданному для возбуждения инициатив перед судами о привлечении лиц к уголовной ответственности. Однако особенности статуса сенаторов и депутатов, которые участвовали (по крайней мере, до конституционных поправок от 2020) в процедуре назначения и освобождения от должности Генерального прокурора РФ, предполагает особые процедуры лишения их неприкосновенности.

Ходатайства такого рода предполагают осуществление предварительной судебной проверки на высшем конституционном уровне, для чего требуется, на наш взгляд, наделение соответствующим полномочием Конституционного Суда РФ. Дополнительным аргументом в пользу данного конституционно-правового нормативного решения служит то обстоятельство, что в процедуре отрешения от должности Президента РФ участвуют Совет Федерации, Государственная Дума, Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ, но не Генеральный прокурор (кому, казалось бы, наиболее свойственна функция выдвижения обвинения в совершении государственной измены или иного тяжкого преступления). Полагаем, что вопрос о лишении сенатора или депутата Федерального Собрания их парламентской неприкосновенности должен решаться самими палатами, но при наличии заключения и оценки высших судебных инстанций. Не исключено и такое нормативно-правовое решение, при котором дополнительную оценку

деянию наряду с Конституционным Судом РФ давал бы Верховный Суд РФ, и лишь затем вопрос бы рассматривался на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания.

Высказанное нами предложение могло быть реализовано на федеральном уровне без каких-либо крупных институциональных препятствий, если только на это была бы положительная воля лиц, которые участвуют в федеральной законодательной процедуре. Однако в субъектах РФ и муниципальных образованиях реализовать подобный механизм было бы значительно сложнее, потому что конституционная реформа 2020 г., по сути, упразднила органы конституционного (уставного) правосудия в субъектах РФ, а на муниципальном уровне вообще отсутствуют какие-либо судебные органы, даже если речь идет о судах общей юрисдикции («низшее звено» в виде мировых судей формально относится к системе государственных органов субъектов РФ, однако фактически эти судьи пользуются «квазифедеральным» статусом, руководствуются федеральным законодательством и их «региональное» конституционно-правовое положение выглядит весьма условным, ограничиваясь, главным образом, материально-техническим обеспечением и процедурой назначения на должности законодательными (представительными) органами субъектов РФ). Этому во многом корреспондирует генеральный отказ федерального законодателя от уголовного иммунитета народных представителей на региональном и муниципальном уровнях, что не в полной мере соответствует федеральному парламентскому иммунитету с точки зрения равенства парламентариев перед законом и судом, но находит свои объяснения в аспекте реализации конституционной задачи обеспечения общегражданского равенства в стране (ст. 19 Конституции РФ).

В парламентской практике наблюдаются и более частные формы злоупотребления сенаторами, депутатами и другими народными представителями свободой слова. Особенно часто это имеет место в деятельности законодательных (представительных) органов субъектов РФ, представительных органов

муниципальных образований: отступление от вопроса регламента, фактическое выступление вместо реплики или вопроса к докладчику, превышение выделенного времени для выступления, многократные речи одних и тех же ораторов по одному и тому же вопросу повестки дня и т.п.

Однако имеет место и обратная тенденция – чрезмерное ограничение председательствующим либо парламентским большинством депутатской дискуссии, сведение ее до формального минимума, при котором решение считается практически предрешенным вне зависимости от высказываемого в ходе дебатов авторитетного мнения коллег. Этому способствуют с трудом объяснимые регламентные ограничения с правом выступления до трех минут, до пяти минут и т.д. Вне сомнения, парламентская палата не может работать эффективно, если каждому из членов коллегии будет предоставлено неограниченное время для выступления по каждому вопросу повестки дня, тем более - многократно. Но если вопрос является общественно значимым и влечет за собой существенные общественно-политические последствия – подобные правоограничения могут считаться конституционными правонарушениями, что, возможно, должно служить достаточным основанием для признания законодательного акта неконституционным ввиду нарушения конституционно установленной законодательной процедуры.

С этой точки зрения важно учитывать, что историко-правовой опыт парламентской деятельности в России нельзя считать устоявшимся: до революционных событий начала XX века представительные органы были законосовещательными и не обладали фактической законодательной властью[616]. Поэтому речь ораторов служила едва ли не единственным средством, чтобы довести мнение общественности до царствующего дома и назначенного монархом правительственного кабинета. В течение советского периода истории сформировалась традиция единогласного волеизъявления депутатов с заранее подготовленными и заблаговременно одобренными руководством

[616] См.: *Тимофеев С.А.* Народное представительство в Российской империи (XVIII-XIX вв.) // Современное право. 2007. № 11. С. 101.

выступлениями, которые, главным образом, поддерживали внесенный законопроект и не предполагали какой-либо критики в адрес субъекта права законодательной инициативы и вообще каких-либо сомнений в верности политики «партии и правительства». После начала демократических преобразований в России эти традиционные установления стали меняться, однако до настоящего времени, на наш взгляд, еще не найдены подходящие процессуальные формы, которые могли бы эффективно удовлетворять, зачастую, противоречащие друг другу потребности избирателей, их представителей и других ветвей власти в их взаимодействии и конструктивном сотрудничестве.

Полагаем, что для достижения надлежащего конституционного баланса время для выступлений в парламентских дебатах должно определяться не усредненно для всех случаев парламентской практики, но дифференцированно в зависимости от значимости рассматриваемого вопроса повестки дня. Так, например, если в Совете Федерации или в Государственной Думе рассматривается проект об изменении уголовного законодательства, что сопряжено с существенными общественно-политическими последствиями (любой новый состав преступления либо всякая декриминализация деяния, а также изменение меры уголовного наказания – это вопросы высокой общественной значимости) – время выступления сенаторов или депутатов вообще не должно ограничиваться вплоть до обсуждения каждой поправки в течение нескольких дней, месяцев и даже, возможно, лет.

Каждый парламентарий несет персональную ответственность перед электоратом не только за свою позицию при голосовании, но также за свое молчание, воздержание от протестующего мнения, непредоставление альтернативной аргументации и т.п. С другой стороны, если внесенный в проект повестки дня вопрос очевиден, не требует подробного обсуждения – он может быть рассмотрен и принят весьма оперативно, возможно, даже вообще без каких-либо дебатов. Каждый раз перед началом рассмотрения вопроса повестки дня народные представители должны определиться, в каком порядке его следует

обсуждать. Здесь, на наш взгляд, не могут считаться допустимыми стандартные регламентные нормы, применяемые ко всем случаям жизни без учета юридически значимых обстоятельств и специфики рассматриваемого вопроса повестки дня.

Глава IV. Обеспечение конституционной законности в деятельности палат Федерального Собрания

4.1. Полномочия Конституционного Суда РФ в отношении правовых актов парламента, опыт их реализации

После учреждения Комитета конституционного надзора СССР и в ходе дальнейшей организации Конституционного Суда РФ в нашей стране получило новый импульс развития конституционное правосудие как самостоятельный вид государственной деятельности[617]. Сложившаяся в СССР государственно-правовая система, напротив, необходимость конституционного правосудия полностью отрицала[618]. Считалось, что основной акцент судебной деятельности должен быть сосредоточен на уголовных и гражданских делах, определенную роль играла административная и арбитражная юстиция. Однако вопрос о самой необходимости конституционного правосудия в повестке дня государственно-правового строительства не возникал; считалось, что действие Конституции должно обеспечиваться посредством внесудебных механизмов, включая законодательную и исполнительно-распорядительную деятельность, а также идеологическое обеспечение советского конституционализма за счет действия конституционного принципа руководящей и направляющей роли КПСС в жизнедеятельности советского общества[619].

Судебный конституционный контроль в современной России прошел более чем 30-летний путь своего генезиса. За данное время сложилась система правовых позиций конституционного правосудия, которые стали органической частью правовой системы страны. Это – предмет самостоятельного исследования. В нашей работе исследовательское внимание должно быть сосредоточено на

---

[617] См.: *Митюков М.А., Остапович И.Ю.* Предтеча конституционного правосудия на постсоветском пространстве: к историографии Комитета конституционного надзора СССР (1988-1991) // Российско-азиатский правовой журнал. 2020. № 2. С. 35.

[618] См.: *Витевский А.Е.* Конституционный контроль, конституционное правосудие в СССР на этапе перестройки // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2008. № 3. С7 81.

[619] См., например: *Волгин В.К.* Система марксистско-ленинского образования коммунистов как фактор возрастания руководящей роли КПСС в условиях развитого социализма. Дис. … канд. филос. наук. – Ростов-на-Дону, 1984. С. 76.

вопросах влияния конституционного правосудия на двухпалатный парламентаризм. Такое влияние с теоретико-методологических позиций конституционной науки выглядит, как минимум, трояким: во-первых, Конституционный Суд РФ уполномочен признавать оспариваемые нормы противоречащими Конституции РФ и потому не подлежат применению; во-вторых, Конституционный Суд РФ вправе разрешать споры о компетенции между Советом Федерации и Государственной Думой; в-третьих, важную роль приобретают заключения Конституционного Суда РФ по запросам Президента РФ в процедуре предварительного конституционного контроля. Все это в совокупности и системном единстве связывает сенаторов и депутатов, ограничивает их законотворческие возможности, не допускает абсолютно свободной народно-представительной деятельности вопреки принципам и нормам Конституции[620].

Полагаем, что в целом данное конституционно-законодательное решение позволяет весьма эффективно обеспечивать и гарантировать действие конституционного принципа разделения единой публичной власти на три независимые ветви – законодательную, исполнительную и судебную[621]. Конституционный Суд РФ имеет определенные правомочия в отношении парламента, однако и палаты Федерального Собрания наделены рядом «зеркальных» прерогатив, которые не ставят Конституционный Суд РФ в какое-либо привилегированное положение по отношению к сенаторам и депутатам. Данная система установлена конституционным законодателем не случайно и имеет основной целью сбалансированное взаимодействие законодательной и судебной ветвей власти. Примечательно, что Верховный Суд РФ не играет такой же заметной роли во взаимодействии трех ключевых ветвей власти на федеральном уровне, хотя степень концентрации судебно-властных прерогатив в

---

[620] См.: *Аллес М.В.* Предпосылки возникновения идеи конституционного контроля во французской правовой мысли эпохи Просвещения // Вестник Балтийского федерального университета им. И.Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2019. № 2. С. 11.

[621] См.: *Астафичев П.А.* Правовые позиции Конституционного Суда РФ: реализация конституционного принципа разделения властей на федеральном уровне публичной власти // Современное общество и право. 2012. № 3. С. 111.

судах общей юрисдикции и в арбитражных судах значительно выше. Полагаем, что указанное обстоятельство оказывает также благоприятное воздействие на реализацию принципа «сдержек и противовесов» в конституционной системе современной России[622].

Анализ практики Конституционного Суда РФ показывает, что основной массив судебных дел сосредоточен на разрешении жалоб граждан, в отношении которых применен закон и состоялось негативное для потенциального заявителя судебное решение в ординарной судебной инстанции. Вследствие таких обстоятельств заявитель, мотивируя свои действия предположением о неконституционности применяемой нормы закона, вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с жалобой. Конституционный судебный процесс предполагает ряд предварительных стадий (секретариат Суда, предварительная экспертиза судей, процессуальное решение Суда о принятии дела к рассмотрению ввиду допустимости конституционной жалобы), но в конечном итоге судьи оценивают все обстоятельства дела и выносят одно из двух решений: либо оспариваемая норма конституционна, либо нет. В случае признания оспариваемой нормы противоречащей Конституции РФ она дисквалифицируется, т.е. не подлежит применению в правовой системе страны[623]. Парламент несет публично-правовую обязанность внесения в действующее регулирование соответствующих изменений и дополнений. Однако сам факт признания Конституционным Судом РФ оспариваемой нормы противоречащей Конституции РФ достаточен, чтобы норма больше не применялась и во временном промежутке между вынесением Конституционным Судом РФ решением и приведением дисквалифицированной нормы в соответствие с конституционными требованиями. Таким образом, Конституционный Суд РФ выступает в роли «негативного законодателя», причем для приведения в действие решения Конституционного Суда РФ воли федерального парламента не требуется.

---

[622] См.: *Юрина Е.В.* Российская модель разделения властей в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Дис. … канд. юрид. наук. – М., 2008. С. 54.

[623] См.: *Сергевнин С.Л.* Конституционный нормоконтроль: от правоприменения к правотворчеству // Судья. 2018. № 12. С. 22-28.

Практика Конституционного Суда РФ складывается таким образом, что подавляющее большинство судебных решений выносится в пользу заявителей. Это обусловлено вовсе не тем, что Суд лишен беспристрастности и стремится, при прочих равных обстоятельствах, дисквалифицировать оспариваемую норму. В действительности основная причина заключается в том, что подавляющее большинство жалоб граждан Конституционный Суд РФ не принимает к производству, мотивируя это недопустимостью конституционной жалобы[624]. Если жалоба к производству принимается – наиболее высока вероятность вынесения решения в пользу заявителя. В связи с такой практикой Конституционный Суд РФ выработал следующий юридико-технический прием: многие из оспариваемых норм признаются соответствующими Конституции РФ, однако решение все равно выносится в пользу заявителя за счет позитивного истолкования оспариваемого правового регулирования[625]. Это уже не вынуждает законодателя к внесению в оспариваемое регулирование изменений и дополнений. Конституционный Суд РФ в таком случае дает толковательно-интерпретационные ориентиры для складывающейся правоприменительной практики. Но косвенно здесь все равно наблюдается взаимодействие Конституционного Суда РФ с палатами Федерального Собрания: парламент мог выразить свою волю значительно полнее и яснее, что исключило бы соответствующее решение Конституционного Суда РФ[626].

Неудивительно, что такая система с неизбежностью порождает ряд институциональных конфликтов между парламентом и конституционным правосудием. Данная тенденция во многом стимулируется царскими и советскими традициями государства и права, которые не знали конституционного правосудия

---

[624] См.: *Кокотова М.А.* Условия допустимости обращений граждан в Конституционный Суд Российской Федерации и Конституционный совет Франции // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 2. С. 33.

[625] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2022 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности частей 1, 3 и 4 статьи 29 и пункта 7 части 1 статьи 33 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Л.В. Зарубиной» // СЗ РФ. 2022. № 29. Ст. 5560.

[626] См.: *Манжосов С.А.* Следование прецеденту в условиях балансирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 6. С. 61.

как такового[627]. Весьма типично для правосознания сенаторов и депутатов мнение, что они якобы вправе принимать любой целесообразный закон, если это обусловлено интересами мажоритарного большинства их избирателей. Связанность воли парламентариев позициями судей высшего органа конституционного контроля воспринимается как неоправданное вмешательство в законодательный процесс органа, который не обладает достаточной степенью электоральной легитимности. Кроме того, судьи Конституционного Суда РФ избираются на должности пожизненно, до достижения предельного возраста (70 лет), и могут быть отрешены от должности лишь при чрезвычайных и особых обстоятельствах (до конституционных поправок от 2020 года данный механизм был еще сложнее)[628]. Что касается парламентариев – их состав регулярно обновляется и, следовательно, с большей степенью адекватности отражает потребности и интересы избирателей, их меняющееся мнение в отношении происходящих политико-правовых событий и явлений.

Присоединяясь частично к данному мнению и полагая весьма важной необходимость эффективного обеспечения в деятельности парламентариев концепции народного суверенитета, тем не менее, полагаем, что конституционное правосудие должно существовать в современном российском обществе и его балансирующая роль не менее важна, чем народовластие и народный суверенитет. Судьи Конституционного Суда РФ номинируются на должности всенародно избранным Президентом РФ; право назначения судей принадлежит легитимно сформированному Совету Федерации. Политико-правовая роль Президента РФ и Совета Федерации в значительной степени предопределяется тем, какой именно судья будет номинирован и избран пожизненно (до достижения предельного возраста) на соответствующую должность.

---

[627] См.: *Гер О.Е., Ивановская А.Е., Сальников С.П.* Концепции правового и конституционного государства в трудах С.А. Котляревского // Юридическая наука: история и современность. 2017. № 10. С. 61-83.

[628] См.: *Кузнецов И.Н.* Некоторые изменения в судебной системе в свете конституционной реформы 2020 года // Современное общество и право. 2020. № 6. С. 22-27.

Легитимность судей Конституционного Суда РФ[629] обеспечивается именно актом волеизъявления выборных органов публичной власти, главным образом – Президента страны. При этом важную роль играет конституционно-нормативное решение, какой именно из палат Федерального Собрания или обеим палатам в целом принадлежит право назначения судей Конституционного Суда РФ на должность и досрочного прекращения их полномочий. Теоретически здесь возможны три подхода: назначение судей Советом Федерации, наделение их полномочиями волей Государственной Думы, совместное решение обеих палат Федерального Собрания. Как известно, конституционный законодатель в данном отношении не менял свою позицию и в течение всего времени действия Конституции РФ от 1993 года право назначения судей Конституционного Суда РФ принадлежало Совету Федерации. Чем же обусловлено такое решение? Подтверждается ли это или опровергается теоретико-методологическими обстоятельствами[630], достижениями современной конституционной науки? Или оно представляет лишь вопрос случайного и немотивированного выбора конституционного законодателя?

Действующий порядок назначения судей Конституционного Суда на должность и досрочного прекращения их полномочий при экстраординарных обстоятельствах[631] имеет одну общую и явно видимую закономерность: конституционный законодатель исключает из этой процедуры Государственную Думу. Если исходить из фактора порядка формирования палат Федерального Собрания, получается, что значение здесь имеет общенародное или федеративное представительство (судей Конституционного Суда РФ наделяет полномочиями не представитель «народа», но представитель «субъектов Федерации» и самой Федерации). Если же считать первоосновой разграничение компетенции между

---

[629] См.: *Мрозек А., Следзиньска-Симон А.* Легитимность конституционных судов и принцип верховенства права: сравнительный взгляд на польский конституционный кризис // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 1. С. 64.

[630] См.: *Кряжков В.А.* Как конституционная реформа 2020 года изменила Конституционный Суд Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 9. С. 18-32.

[631] См.: *Берсенев А.А.* Изменение порядка взаимодействия высших судебных органов с Президентом РФ и Федеральным Собранием РФ в связи с конституционной реформой 2020 года // E Scio. 2021. № 12. С. 625.

палатами Федерального Собрания, напрашивается вывод, что анализируемое правомочие Совета Федерации обусловлено его другими, весьма близкими конституционными полномочиями (назначение судей Верховного Суда РФ, до конституционных поправок от 2020 года – также Генерального прокурора РФ)[632].

С точки зрения вовлеченности палат Федерального Собрания в подведомственные Конституционному Суду РФ конституционно-правовые споры, порядок назначения судей на должности и досрочного прекращения их полномочий не имеет принципиального юридического значения. Совет Федерации и Государственная Дума в равной степени вовлечены в потенциальный судебный конституционный процесс, поскольку Совет Федерации одобряет принятые Государственной Думой законы, оспариваемые в Конституционном Суде РФ. Конечно, можно было бы предположить меньшую степень вовлеченности в законодательный процесс Совета Федерации (он не обязан рассматривать все законопроекты, если только соответствующая обязанность не вытекает из прямых конституционных установлений). Однако этим фактором, на наш взгляд, следует пренебречь, потому что отказ Совета Федерации от рассмотрения законопроекта можно воспринимать как его ясно выраженное мнение в отношении законопроекта[633]. Таким образом, мы не видим каких-либо явных препятствий к тому, чтобы номинируемые Президентом РФ кандидатуры судей Конституционного Суда РФ утверждались обеими палатами Федерального Собрания без какой-либо дифференциации их конституционной компетенции[634].

---

[632] См.: *Буркутбаева Д.А.* Порядок назначения на должность прокуроров по Конституции РФ 1993 г. и поправкам 2020 г. // Документ в современном обществе: на пути к междисциплинарному изучению. – Екатеринбург, 2022. С7 137.

[633] См.: *Ширяев Ю.Е.* Совет Федерации в системе конституционных институтов России и его роль в законодательном процессе // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2005. № 4. С. 268.

[634] Подробнее – см.: *Червинская А.П.* Разграничение законодательных полномочий между палатами бикамерального российского парламента в контексте опыта зарубежных стран // Вестник Поволжского института управления. 2021. Т. 21. № 2. С. 39-45.

Исключение составляет политический фактор и фракционный состав депутатов Государственной Думы[635]. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» в развитие конституционных положений позиционирует судебный конституционный контроль как «внеполитический», политически нейтральный и дистанцированный от политических разногласий конкурирующих на выборах политических партий. Учитывая, что в составе пяти действующих фракций в Государственной Думе квалифицированное большинство мандатов принадлежит представителям политической партии «Единая Россия», не исключено, что эта партия настаивала бы на «своих» представителях в Конституционном Суде РФ. С этой точки зрения конституционное решение о наделении анализируемой компетенцией именно Совета Федерации, не Государственной Думы, выглядит предпочтительным.

Компетенция Конституционного Суда РФ в его взаимодействии с палатами Федерального Собрания не исчерпывается разрешением конституционных жалоб граждан. Численно меньшую, но весьма значимую роль здесь играют запросы высших государственных органов – Президента РФ, палат Федерального Собрания, парламентариев, оставшихся в меньшинстве при вотировании законопроекта, ординарных судов при отправлении ими правосудия (при возникновении сомнения в конституционности подлежащего применению закона ординарный суд должен приостановить производство по делу и направить соответствующий запрос в Конституционный Суд РФ, воздерживаясь при этом от самостоятельной оценки конституционности применяемого законодательного акта).

В отличие от конституционных жалоб граждан, запросы высших государственных органов[636], жалобы муниципалитетов[637] и запросы судов[638]

---

[635] См.: *Лашманкин Е.А.* Статус фракций политических партий в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовое исследование). Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 2012. С. 8.

[636] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2018 г. № 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» // СЗ РФ. 2018. № 51. Ст. 8095.

предполагают функциональные разногласия «внутри» публичного аппарата. Вполне естественно, что они возникают реже, чем конституционно-правовые разногласия между единым государственным аппаратом и гражданским обществом. Государственный аппарат имеет достаточно возможностей и ресурсов, чтобы преодолевать возникающие разногласия в согласительных процедурах, избегая конституционного судебного разбирательства. Примечательно, что в первые годы после принятия Конституции РФ от 1993 года такие разногласия возникали сравнительно часто, запросы в Конституционный Суд РФ направлялись довольно активно. Современная же практика отличается в целом тем, что основной акцент в деятельности конституционного правосудия сместился в область рассмотрения конституционных жалоб граждан и их объединений (Конституционный Суд РФ придал расширительное толкование правилу о субъектах права жалобы, считая допустимыми обращения юридических лиц и других субъектов, которые в буквальном смысле «гражданами» не являются)[639].

Важно учитывать, однако, что право запроса в Конституционный Суд РФ отличается от института конституционной жалобы предметом конституционной оценки. В случае с запросом, Конституционный Суд РФ уполномочен проверять конституционность не только законов, но и ряда подзаконных нормативных правовых актов, перечень которых оговаривается в Конституции РФ и конкретизируется в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации». Граждане и их объединения могут обжаловать лишь законы, причем с условием состоявшегося судебного разбирательства хотя бы в одной судебной инстанции. Данное конституционно-законодательное решение, по логике, должно было бы расширять опыт использования запросов в

---

[637] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2020 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 313 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой администрации муниципального образования город Мурманск» // СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4735.

[638] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2021 г. № 52-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с запросом 1-го Восточного окружного военного суда» // СЗ РФ. 2021. № 51. Ст. 8968.

[639] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2022 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 1 статьи 134 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой публичного акционерного общества «Т Плюс» // СЗ РФ. 2022. № 6. Ст. 938.

Конституционном Суде РФ, однако этого на практике не происходит. Наблюдается общая тенденция отказа от пользования правом запроса, если только речь не идет о предварительном конституционном контроле, осуществляемом исключительно волей Президента РФ[640].

После конституционных поправок от 2020 года в организации деятельности судебного конституционного контроля произошел весьма существенный акт модернизации. Это, вне сомнения, породило активную дискуссию в современной юридической науке[641]. Сложились группы противников и сторонников предварительного и последующего судебного конституционного контроля, высказываются сомнения в возможности совмещения предварительного и последующего контроля как якобы конкурирующих и взаимоисключающих конституционных институтов. В связи с этим полагаем, что имеет смысл кратко проанализировать выявленные и апробированные юридической наукой институциональные достоинства и недостатки предварительного (ex ante) и последующего (ex post) судебного конституционного контроля применительно к условиям современной России.

Предварительный конституционный контроль (ex ante) предполагает, что проверяются не законы, а законопроекты. Оспариваемый акт еще не вступил в юридическую силу, поэтому дефекты правового регулирования еще не оказывают своего негативного воздействия на регламентируемые законом общественные отношения. С этой точки зрения предварительный конституционный контроль, разумеется, выглядит лучше, чем последующий. Отсутствуют сложности с

---

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

[641] См.: *Писарев А.Н.* Предварительный конституционный судебный контроль в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовое исследование в свете поправок к Конституции 2020 г., расширяющих полномочия Конституционного Суда // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 4. С. 1-11. *Шустров Д.Г.* Полномочия Конституционного Суда РФ по предварительному конституционному контролю за поправками к Конституции РФ: конституционные и законодательные новеллы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 48-59. *Стародубцева И.А.* Новые полномочия Конституционного Суда РФ в сфере предварительного конституционного контроля: анализ поправок к Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 18.

приданием обратной силы закону с поворотом к лучшему, да и вообще всегда «что-то лучше сделать заблаговременно, чем это сделать позже».

При кажущихся достоинствах предварительного судебного конституционного контроля, однако, нельзя не видеть ряда его системных недостатков. Первый из них состоит в субъектах права инициативы производства по делу. Законодатель никак не может наделить правом предварительной жалобы граждан, потому что это приводило бы к массовым злоупотреблениям правом в целях торможения законодательного процесса. Гражданин не может быть наделен правом блокирования деятельности Государственной Думы, Совета Федерации и Президента РФ. Подобную прерогативу нельзя предполагать и в отношении излишне широкого перечня высших государственных органов и других субъектов конституционных правоотношений (например, Правительства РФ, сенаторов и депутатов определенной численности, которые остались в меньшинстве при вотировании законопроекта). Исходя из этого конституционные поправки от 2020 года вообще ограничили право на инициирование предварительного конституционного контроля волей Президента РФ (при законодательных оговорках, в каких случаях предварительный конституционный контроль является обязательным)[642].

Полагаем в целом это конституционно-нормативное решение верным (хотя в перспективе можно было бы предложить к дискуссии вопрос о праве Правительства РФ, а также сенаторов и депутатов определенной численности инициировать производство в Конституционном Суде РФ в порядке предварительного нормоконтроля). Во всяком случае, правом инициирования данного производства нецелесообразно наделять законодательные органы субъектов РФ, Верховный Суд РФ и другие суды общей или арбитражной юрисдикции. Следует приветствовать прямое указание в законе вопросов, которые подлежат предварительному конституционному контролю (например, в

---

[642] См.: *Виноградова Е.В., Данилевская И.Л.* Поправки 2020 года в Конституцию Российской Федерации. Конституционный контроль «ex ante» как институт отечественного и зарубежного конституционализма // Государство и право. 2020. № 5. С. 7-18.

случае принятия в состав России новых субъектов Федерации). Здесь воля Президента РФ основывается на законодательной норме и не мотивируется его личным мнением – следует ли рассматривать данный вопрос Конституционному Суду РФ или нет. Расширенное право Президента РФ на инициативу предварительного конституционного контроля (в случаях, когда законом не устанавливается обязательность данной процедуры) имеет разумное объяснение в особенностях законодательного процесса. Если Президент РФ не согласен с положениями проекта федерального конституционного закона, он не вправе его отклонить, потому что воля сенаторов и депутатов уже выражена квалифицированным большинством (оно в перспективе блокирует вето главы государства). Но и в случае с отклонением Президентом РФ проектов обычных федеральных законов, которые вотируются в палатах парламента простым большинством голосов парламентариев, не следует конституционно исключать возможность главы государства, при возникающих сомнениях, обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ и не принимать самостоятельного решения о конституционности законопроекта[643].

Вместе с тем, учитывая роль палат российского парламента в законодательном процессе и, в частности, функцию Совета Федерации ФС РФ по одобрению принятого Государственной Думой ФС РФ закона, на наш взгляд было бы целесообразно предоставить верхней палате парламента право обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов. Данный механизм может оказаться востребованным в случаях преодоления решения Совета Федерации об отклонении закона квалифицированным большинством Государственной Думы ФС РФ либо в случае пропуска срока рассмотрения закона верхней палатой парламента.

Все эти аргументы, вне сомнения, объясняют замыслы конституционного законодателя при модернизации конституционной системы посредством

---

[643] См.: *Прокофьев В.Н.* Роль отлагательного вето Президента РФ в законотворческом процессе // Юридический мир. 2017. № 3. С. 28.

конституционных поправок от 2020 года[644]. Однако они не снимают вопрос о целесообразности сохранения института последующего судебного конституционного контроля (ex post), потому что институт предварительного контроля имеет слишком много системных недостатков, объясняемых теоретико-методологической аргументацией. Если предположить, что конституционный законодатель отказался вообще от института последующего судебного конституционного контроля, то современный Конституционный Суд РФ превратился бы в своего рода «юридическую службу при Президенте РФ». Роль и значение главы государства в конституционной системе нашей страны мы не склонны преуменьшать. Однако было бы другой «крайностью» гипотетическое лишение Конституционного Суда РФ ряда функциональных прерогатив, которыми он весьма эффективно пользуется на протяжении более чем 30-летнего опыта своей деятельности, что благоприятно влияет на государственно-правовое развитие страны в целом[645].

В связи с этим важное конституционно-правовое значение приобретает проблема *совместимости* предварительного и последующего конституционного контроля. Не исключает ли одно другое? Возможно ли одновременное применение этих конкурирующих институтов, особенно с учетом устоявшейся практики ряда зарубежных стран (во Франции конституционный контроль является квазисудебным и исключительно предварительным; в большинстве зарубежных конституционных систем – последующим). Полагаем, что с учетом имеющегося конституционно-правового регулирования, совместимость данных институтов в современной России имеет место, хотя не следует полностью исключать вероятность их конфликта[646]. Конституционный Суд РФ, хотя и весьма редко, пересматривал свои правовые позиции при неизменности конституционного регулирования, но ввиду изменившихся политико-правовых

---

[644] См.: *Галяева И.* Судебная власть не только Франция: предварительный судебный конституционный контроль законодательства в мире // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 3. С. 62-99.

[645] См.: *Путятина А.Г.* Законодательный процесс как сфера взаимодействия различных ветвей власти // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 17. С. 15.

[646] См.: *Фиттипальдии Э.* В защиту «строгого петражицкианства» // Правоведение. 2016. № 6. С. 73.

обстоятельств. Следовательно, воля Конституционного Суда РФ, которая выражена им в порядке предварительного конституционного контроля, может быть им пересмотрена и при разбирательстве дела в процедуре последующего контроля, если складывающиеся конституционно-правовые обстоятельства в целом диктуют именно такую форму разрешения конституционного спора. Но это возможно лишь при исключительных конституционно-правовых обстоятельствах. При обычной конституционно-правоприменительной практике Суду следует, на наш взгляд, поддерживать принцип последовательности правовых позиций и их внутренней непротиворечивости.

Несомненное достоинство последующего конституционного контроля заключается в возможности рассматривать конституционные споры по индивидуальным жалобам граждан. Здесь важен даже не столько фактор возможности инициативы широкого круга правообладателей[647], сколько вопрос об адаптации правовой системы к обновленному правовому регулированию[648]. Обычный алгоритм здесь выглядит следующим образом: сначала законодатель устанавливает новую норму права, затем судебная и иная правоприменительная практика адаптируется к законодательным новациям, после этого могут возникнуть области нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина, побуждающие заявителей к обращению в Конституционный Суд РФ с конституционной жалобой. От момента установления законодателем новой нормы права до принятия Конституционным Судом РФ жалобы к рассмотрению обычно проходит значительное время[649]. В случае с предварительным контролем Суд, напротив, вынуждается к «быстрому» решению, которое сложно мотивировать, не располагая достаточными данными о складывающейся

---

[647] См.: *Чеботарева А.А.* Реализация и защита прав и свобод в информационном обществе: актуальные проблемы правоприменительной практики // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. 2014. № 1. С. 221.

[648] См., например: *Приказчикова О.В., Белашова В.В.* Правовые и социальные вопросы адаптации и интеграции субъектов российского миграционного законодательства // Новая наука: теоретический и практический взгляд. 2016. № 4. С7 216.

[649] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 28 октября 2021 г. № 46-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Студия анимационного кино «Мельница» // СЗ РФ. 2021. № 45. Ст. 7616.

правоприменительной практике. Последнюю вообще сложно «предугадать». Весьма часто суды истолковывают обновленное правовое регулирование совсем не так, как предполагал законодатель. Здесь имеет существенное значение массовое правосознание правоприменителей, трансакции значительного числа адвокатов, следователей, прокуроров, полицейских, судей и т.п. Все это «предвидеть» в формате предварительного конституционного контроля, даже гипотетически, не представляется полностью возможным. Хотя, вне сомнения, опыт судей Конституционного Суда РФ нередко позволяет им сделать адекватные правовые предположения, которые затем подтверждаются эмпирической реальностью[650].

Проблема взаимодействия высшего органа судебного конституционного контроля с палатами парламента актуализируется также ввиду недостаточной востребованности конституционно-правового института споров о компетенции. Конституционный Суд РФ обладает возможностью разрешать подобные споры, но данные споры либо не возникают, либо разрешаются во внесудебном порядке, без привлечения к этому ресурсов конституционного правосудия. Однако и сам Конституционный Суд РФ в тех редких случаях, когда заявители обращались с ходатайствами о разрешении споров о компетенции, предпочитал, по возможности, нивелировать этот спор и трансформировать его в более «привычное» русло судебного конституционного нормоконтроля.

Объясняется это, во многом, высокой степенью «загруженности» Конституционного Суда РФ, в котором вследствие конституционной реформы от 2020 г. осталось еще и меньше судей в количественном отношении (11 вместо 19). Учитывая сложность конституционно-правовых споров, необходимость тщательной правовой экспертизы и углубленного анализа имеющихся фактических и юридических обстоятельств, Конституционный Суд РФ функционирует довольно интенсивно. Если в среднем в течение года выносится

[650] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 04.10.2016 № 18-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 4 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя» в связи с жалобой А.Г. Оленева» // СЗ РФ. 2016. № 41. Ст. 5888.

около 50 руководящих постановлений, большинство из которых требуют корректировки действующего законодательства, становится очевидным, что только один лишь механизм конкретного конституционного контроля по жалобам граждан вынуждает палаты Федерального Собрания осуществлять постоянный мониторинг правоприменительной практики Конституционного Суда РФ, чтобы законодательство своевременно корректировалось и обновлялось.

С точки зрения исследуемой нами проблемы двухпалатного парламентаризма, важно определить, какая именно из палат и в какой парламентской процедуре должна нести публично-правовую обязанность своевременной корректировки действующего законодательства ввиду обновления практики конституционного правосудия. Полагаем, что данный вопрос не требует разрешения на законодательном уровне, однако нуждается в более тщательном регулировании в формате регламентов Совета Федерации и Государственной Думы[651]. Здесь весьма важно, чтобы каждый из внутренних органов и структурных элементов палат Федерального Собрания имел четко указанную регламентом компетенцию и формализованную процедуру ее реализации[652], что гарантировало бы целенаправленное и систематическое обеспечение соответствия законодательной практики Конституции РФ в ее интерпретации Конституционным Судом РФ.

Примечательно, что Конституционный Суд РФ нередко в резолютивной части своих постановлений указывает на определенные рекомендации законодателю[653]. Не вмешиваясь напрямую в законодательный процесс, Суд, тем не менее, обязывает демократически избранный народом парламент к соответствующему действию по конституционно-деликтным мотивам. При этом следует учитывать, что парламентская процедура предполагает первичное

---

[651] См.: *Ненилин К.К.* Регламент как один из основных источников правового регулирования парламентского контроля на примере Республики Болгарии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 5. С. 153.

[652] См.: *Волкова Е.А.* Изменение регламентов палат российского парламента: cui prodest? // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. С7 63.

[653] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 8 июля 2021 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 242 и пункта 2 статьи 1083 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Комплекс» // СЗ РФ. 2021. № 29. Ст. 5751.

волеизъявление субъекта права законодательной инициативы, причем правом такой инициативы Конституционный Суд РФ обладает, но на практике не пользуется.

При подобных обстоятельствах каждая из сторон (парламент и Конституционный Суд РФ) гипотетически могли бы упрекать друг друга в противоправном бездействии, потому что Конституционный Суд РФ, во всяком случае, после дисквалификации оспариваемой нормы и действуя как субъект права законодательной инициативы[654], мог бы разработать законопроект, внести его в Государственную Думу и даже отстаивать необходимость его принятия перед депутатами. На практике этого не наблюдается, Государственная Дума обычно «берет инициативу на себя», при этом нередко упрекается в том, что недостаточно и несвоевременно реагирует на вновь изданные постановления Конституционного Суда РФ, якобы игнорируя волю конституционного правосудия и подрывая тем самым демократические основы конституционного правопорядка, предполагающие, в числе прочего, безусловное верховенство Конституции РФ над всеми другими нормативными правовыми актами страны.

Приведение законодательства в соответствие с вновь изданными постановлениями и другими решениями Конституционного Суда РФ – сложная и проблематичная функция, которую палатам парламента приходится постоянно осуществлять[655]. Полагаем, что основную роль здесь должны играть внутренние органы и структурные подразделения аппарата Государственной Думы, хотя не следует исключать инициативу и деятельное участие Совета Федерации по вопросам, которые затрагивают проблемы федеративного устройства и местного самоуправления.

Если брать за основу критерий порядка формирования палат Федерального Собрания, на Совет Федерации следовало бы возложить обязанность мониторинга

---

[654] См.: Ашхотов З.А. Конституционный Суд Российской Федерации как субъект права законодательной инициативы // Журнал российского права. 2011. № 8. С. 40-48.

[655] См.: *Сангаджиева А.Д.* Значение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации для утверждения справедливости в уголовно-процессуальном законодательстве и правоприменительной практике // Международный научно-исследовательский журнал. 2019. № 12. С. 113.

реализации Конституции РФ по вопросам федеративного устройства и местного самоуправления, на Государственную Думу – иных вопросов государственной законодательной политики. Если же критерием служит разграничение компетенции на условные «силовые» и «хозяйственные» блоки (именно так вследствие конституционных поправок от 2020 года получили разграничение министерства, подведомственные Президенту РФ и Правительству РФ)[656], то Совету Федерации следовало бы отслеживать «силовой» блок, Государственной Думе – «хозяйственный».

Данная корреляция уже длительное время наблюдается в эмпирической действительности, однако находит в законодательстве весьма слабое или не всегда последовательное выражение. Во всяком случае, полагаем, что возложение на аппарат и депутатов Государственной Думы всей полноты ответственности за обеспечение соответствия законодательства требованиям Конституции РФ не вполне логично, определенная степень ответственности должна возлагаться также на аппарат Совета Федерации и сенаторов России.

Существенный конституционный потенциал в механизме взаимодействия палат парламента и конституционного правосудия имеет полномочие Конституционного Суда РФ на официальную интерпретацию положений Конституции РФ (официальное, но не являющееся аутентичным толкование Основного закона)[657]. Юридико-технический прием «толкования», в сущности, выглядит более мягким и гибким, чем метод «признания нормы» соответствующей или не соответствующей Конституции РФ. Однако Конституционный Суд РФ лишен права инициативы официального толкования Конституции РФ, для возбуждения соответствующего производства требуется наличие запроса уполномоченного государственного органа или должностного лица. Вероятно, именно по этой причине Конституционный Суд РФ весьма часто

---

[656] См.: *Занко Т.А.* Конституционные поправки 2020: влияние на федеральную исполнительную власть // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 3. С. 7-22.

[657] См.: *Фадеева А.А.* Порядок и особенности официального толкования Конституции Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. 2009. № 7. С. 40.

признает оспариваемую норму соответствующей Конституции РФ, но в позитивном для заявителя истолковании.

Формально толкованию подвергается не Конституция РФ, но устанавливаемое парламентом законодательство[658]. Конституционный Суд РФ не берет на себя функцию толкования законодательства в широком смысле – речь идет исключительно об интерпретации закона «в конституционном смысле». Нетрудно заметить, что при всей внешней «завуалированности» данного юридико-технического приема, в сущности, речь идет о толковании Конституции РФ в ее системной взаимосвязи с законодательством. Нельзя интерпретировать закон в конституционном смысле, не подвергая при этом толкованию положения Конституции РФ. Хотя, конечно, интерпретационным объектом выступает также законодательство.

Вопрос о праве на толкование положений нормативных правовых актов является конкурирующим при анализе механизма разграничения компетенции по смыслу конституционного принципа разделения властей. Во всяком случае, Совет Федерации и Государственная Дума в не меньшей степени, чем Конституционный Суд РФ, вправе претендовать на полномочие официального толкования принимаемых ими законов, пользуясь правом аутентичности интерпретатора текста нормативного правового акта[659]. Право Конституционного Суда РФ на официальную интерпретацию Конституции РФ вполне обоснованно, потому что, во-первых, аутентичное толкование Конституции РФ невозможно или затруднительно (Основной закон принимался народом путем референдума, последующие конституционные поправки не могут интерпретироваться в отрыве от неизменных положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ); во-вторых, это следует из природы конституционного правосудия, имманентно присуще

---

[658] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 июля 2020 г. № 39-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И.И. Пикулина» // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5253.

[659] См.: *Терехов Е.М.* Нужен ли России Федеральный закон «Об основах правоинтерпретационной деятельности в РФ»? // Суверенное государство и его право: актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики в современной России. – М., 2020. С. 24.

Конституционному Суду РФ как органу, деятельность которого направлена на реализацию конституционных положений.

Однако *толкование Конституции* и *интерпретация законов* – не тождественные функции. Законодательная практика гибче, она более адаптивна к изменениям в общественно-политической жизни страны, причем депутаты и сенаторы, встречаясь с избирателями, имеют больше возможностей, чем Конституционный Суд РФ, обобщать имеющееся общественное мнение и трансформировать его в действующее правовое регулирование[660]. С другой стороны, Конституционный Суд РФ также взаимодействует, главным образом, с гражданами, причем с теми из них, кто оказался в наиболее сложной правовой ситуации и вынужден был вступить в многочисленные судебные тяжбы, жертвуя своим временем, социально-психологическим спокойствием и материальными ресурсами[661]. Указанные обстоятельства способствуют эскалации анализируемого институционального противоречия, порождая возможность каждой из сторон настаивать на своей позиции и считать ее наиболее обоснованной с конституционно-правовой точки зрения.

Если бы Конституционный Суд РФ исключил из своей практики «мягкий» метод воздерживаться от признания оспариваемой нормы неконституционной, но интерпретировать ее в позитивном для заявителя смысле, то фактические полномочия парламента бы расширились, а Конституционного Суда РФ – сузились. Если Суд просто признает оспариваемую норму противоречащей Конституции РФ – он лишь обязывает тем самым парламент пересмотреть имеющееся правовое регулирование, но как именно его пересмотреть – парламент решает самостоятельно без какого-либо вмешательства конституционного правосудия. При этом, вне сомнения, сохраняются риски обжалования в

---

[660] См.: Кузнецова А.Н. Встреча с избирателями как организационно-правовая форма работы депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с избирателями // Сборник научных трудов SWorld. 2012. Т. 22. № 1. С. 73.

[661] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2019 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности части 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и части 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» в связи с жалобой гражданина Е.А. Понкратова» // СЗ РФ. 2019. № 14. Ст. 1649.

Конституционном Суде РФ обновленного правового регулирования, которое не может иметь целью «преодоление правовой позиции» Конституционного Суда РФ, что юридически запрещено нормами Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Совершенно иная правовая ситуация наблюдается в случае интерпретации Конституционным Судом РФ положений законодательства в «конституционно-правовом смысле». Суд, по сути, решает вместо законодателя, как закон нужно «правильно» (т.е. конституционно) понимать и толковать. Более логичной, на наш взгляд, была бы официальная интерпретация каких-либо конституционных положений (демократия предполагает такое-то правовое регулирование, народный суверенитет запрещает такие-то нормы законодательства и т.д.), но не конституционное истолкование норм законодательства. Последнее составляет имманентную прерогативу палат парламента, в которую конституционному правосудию весьма нецелесообразно слишком активно и часто вмешиваться.

Анализ конституционной практики правового регулирования организации конституционного правосудия в России и зарубежных странах показывает, что большинство иностранных государств предпочитает более развернутую модель судебного конституционного контроля, при которой конституционным судам принадлежит более весомый объем конституционных полномочий, большинство из которых в современной России подведомственно Верховному Суду РФ (проверка конституционности деятельности политических партий, разрешение споров в сфере избирательной системы и референдума и т.д.)[662]. Однако, с другой стороны, нельзя не обратить внимание и на определенное сходство компетенции соответствующих судебных инстанций. Так, Верховный Суд США по характеру своей компетенции и правовым формам деятельности демонстрирует сходство скорее с Конституционным Судом РФ, чем с Верховным Судом нашей страны.

[662] См.: *Никитина А.В.* Конституционно-правовые споры о ликвидации политических партий: опыт сравнительно-правового исследования // Современное общество и право. 2017. № 2. С. 56-64. *Демидов М.В., Семенова И.В.* Некоторые аспекты организации и функционирования регионального конституционного правосудия в Федеративной республике Германии и Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. 2021. № 1. С. 116-119.

Основная задача Верховного Суда США заключается в истолковании первых 10-ти поправок к Конституции США, которые составляют так называемый Билль о правах. В сущности, ту же юридическую задачу реализует в России Конституционный Суд РФ, только в форме конституционного нормоконтроля. Проверяя законодательство на предмет соответствия Конституции РФ, Конституционный Суд РФ фактически дает толкование положениям главы 2 Конституции РФ, в которой содержится развернутый каталог прав и свобод человека и гражданина (которые по своему содержанию являются значительно более полными и современными, чем это присуще первым 10-ти поправкам к Конституции США).

Несмотря на достаточно высокую степень определенности положений главы 2 Конституции РФ, наблюдается значительная дискреция парламента в вопросе о допустимых ограничениях конституционных прав и свобод, что возможно, с одной стороны, при введении режимов военного или чрезвычайного положения, с другой – в перманентной возможности парламента вводить правоограничения по смыслу части 3 статьи 55 Конституции РФ. Склонность современных российских парламентариев к эскалации оснований для ограничений прав и свобод человека и гражданина побуждает граждан к более активному обращению в Конституционный Суд РФ в правозащитных целях. Очевидно, что при более сдержанной законодательной политике в данном отношении роль конституционного правосудия соразмерно уменьшалась, в то время как роль парламентариев – возрастала.

Правообеспечительная, правозащитная и правореализационная линии в законодательной политике, как правило, нивелируют стремление граждан к обращению в органы конституционного правосудия, поскольку права и так оказываются эффективно защищенными. При подобных обстоятельствах наблюдается смещение приоритетов, вследствие которых конституционные суды разрешают, главным образом, политические споры, т.е. конфликты правового характера между самостоятельными и независимыми ветвями публичной власти,

мирно соперничающими друг с другом политическими партиями, другими участниками политического процесса. В современной России, напротив, Конституционный Суд РФ выступает в роли скорее «негативного законодателя»[663], действующего под влиянием конституционных жалоб граждан, чем независимого арбитра в политических отношениях, споры в формате которых обусловлены политической конкуренцией соперничающих партий, депутатов, губернаторов, мэров и т.п. Данная особенность общественно-политических условий современной России, вне сомнения, должна учитываться конституционным законодателем. Конституционный Суд должен решать актуальные задачи сегодняшнего дня, а не абстрактно необходимые демократическому обществу потребности и интересы. Последние имеют свойство гибкости, изменчивости и подвижности. С течением времени, возможно, и потребуется некоторая конституционная корректировка полномочий российского конституционного правосудия, но в настоящий момент соответствующие условия еще не созрели.

Дополнительным аргументом в обоснование выдвинутой нами научной позиции является факт исключения юрисдикции Европейского суда по правам человека в отношении российских граждан вследствие событий февраля 2022 года[664]. При подобных условиях очевидно ожидать повышенный спрос граждан на судебную защиту их прав и свобод. Конституционный Суд РФ в современных условиях вынужден, помимо своей основной задачи, потенциально быть готовым принять к производству обращения граждан, которые планировали или могли обратиться в будущем за правовой защитой в международные судебные инстанции. Это способствует усилению роли конституционного правосудия, что

---

[663] См.: *Верещагин А.Н.* Является ли Конституционный Суд «негативным законодателем»? // Закон. 2010. № 1. С. 185.

[664] См. точки зрения: *Оксюк Т.Л.* Исключение решений ЕСПЧ из УПК РФ: лучше поздно, чем никогда // Законность. 2022. № 9. С. 52. *Бахновский А.В.* Опыт интеграции практики Европейского суда по правам человека в правовую систему Российской Федерации: подведение промежуточных итогов // Евразийский юридический журнал. 2022. № 5. С. 20-23. *Самсонов Н.В.* К вопросу о возможном влиянии выхода Российской Федерации из Совета Европы на систему источников (форм) гражданского процессуального права // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 6. С. 3-7.

оказывает сдерживающее воздействие на процесс реализации конституционной компетенции палат российского парламента.

Значение судебного конституционного контроля в современной России сложно переоценить. Как двухпалатная организация парламента, так и организационно обособленное конституционное правосудие, служат общей цели разумной децентрализации конституционных полномочий в рамках единой системы публичной власти суверенного государства. Конституционный законодатель не допускает, таким образом, юридическую возможность и конституционные условия для чрезмерного сосредоточения фактической компетенции в границах полномочий Совета Федерации, Государственной Думы и Конституционного Суда РФ. Каждый из названных субъектов конституционных правоотношений балансирует полномочия других публично-правовых лиц этой «триады», гарантируя тем самым верховенство конституционных прав и свобод человека и гражданина посредством эффективно действующего принципа разделения властей. Для обеспечения их согласованного функционирования и взаимодействия имеются соответствующие прерогативы Президента РФ как главы государства, однако они не предполагают прямого вмешательства в законотворчество и конституционное правоприменение. Тем самым создаются надлежащие институциональные условия для полноценной реализации требования статьи 10 Конституции РФ о разделении единой публичной власти на три независимые ветви – законодательную, исполнительную и судебную.

4.2. Взаимодействие палат Федерального Собрания с Президентом РФ как форма обеспечения конституционной законности

Институт президенства в России, несмотря на его важность и одно из ключевых значений в действующем механизме функционирования государства, имеет сравнительно непродолжительную государственно-правовую историю[665]. До революционных событий 1917 г. в стране укрепилась наследственная монархия, которую многие авторы справедливо квалифицируют как абсолютную и неограниченную[666], хотя в определенные моменты государственно-правовой истории – также прогрессивную и просвещенную[667]. Применительно к теме исследования важно заметить, что монархическая власть не была связана свободным и независимым парламентом, тем более – двухпалатным. Существовавшие в царский период коллегиальные органы (Государственный совет, позже – Государственная дума) имели статус законосовещательных, им не было предоставлено право принимать законы как правовые акты высшей юридической силы, которые могли бы претендовать на преодоление политической воли монарха.

Советское государство и право отказалось от монархического принципа, страна изначально позиционировалась как государство рабочих и крестьян, т.е. трудового класса, но не всего народа как носителя суверенитета и единственного источника власти. Принцип народовластия был официально признан на конституционном уровне только в 1977 г. Одновременно с этим зарождались и развивались отдельные институты советского народного представительства. Несмотря на усеченный характер советской представительной системы (безальтернативные выборы, исключительное право КПСС на формирование корпуса кандидатов в депутаты, ограничения тайности волеизъявления советских

---

[665] См.: *Нагдалян Д.А.* Институт президентства, его историческое возникновение и развитие в России // Аллея науки. 2018. № 10. С. 840.

[666] См.: *Требух М.А.* Государственный строй России в период становления и развития абсолютной монархии // Новая наука: стратегии и векторы развития. 2015. № 6. С. 205.

[667] См.: *Омельченко О.А.* Монархия просвещенного абсолютизма в России (политическая доктрина, правовая политика, государственные реформы). Дис. … докт. юрид. наук. – М., 2001. С. 43.

граждан), к началу «перестройки» она выглядела уже как вполне совершенная и дееспособная в государственно-правовом смысле[668]. При этом до учреждения в СССР первого и последнего поста Президента СССР, как такового института «главы государства» в СССР не было[669]. Следовательно, надлежащей актуальности не приобретали проблемы взаимодействия главы государства с палатами высшего органа народного представительства.

Историю зарождения современного института Президента РФ следует связывать, на наш взгляд, не столько с учреждением поста Президента СССР, сколько с аналогичными институционально-конституционными преобразованиями в РСФСР до начала распада СССР. Должность Президента РСФСР как выборного должностного лица, который имеет прямой мандат народного доверия и, следовательно, вправе представлять народ наряду с выборным парламентом, формировалась в политико-правовых условиях весьма острого противостояния властей СССР и РСФСР[670]. Потребовался российский референдум, чтобы учредить соответствующую должность (данный референдум проводился одновременно с общесоюзным о сохранении СССР). В конечном итоге, первые всенародные выборы Президента РСФСР (на тот момент – Россия еще не имела статуса суверенного государства) означали принципиально новый этап в развитии отечественного конституционализма и механизма разделения властей. Высшее должностное лицо с прямым мандатом народного доверия имело легитимное право на, своего рода, противопоставление воле парламента. Вопрос о взаимодействии двух высших выборных органов (коллегиального и единоличного) приобрел новое значение, в связи с чем обозначились совершенно иные приоритеты в государственно-правовом строительстве.

---

[668] См.: *Ерыгина В.И.* Партия и советы: единство и борьба противоположностей в советской системе народного представительства // Теория народного представительства: научное наследие профессора В.С. Основина и современность. – Воронеж, 2018. С. 76.

[669] См.: *Очирова В.М.* Конституционно-правовые аспекты становления института президентства в СССР // Социально-экономические исследования, гуманитарные науки и юриспруденция: теория и практика. 2016. № 10. С. 144.

[670] См.: *Борисов Н.А.* Учреждение института Президента России: правила игры в условиях неопределенности // Искусство управления. 2016. № 1. С. 22-44.

Дальнейший генезис механизма взаимодействия институтов главы государства и высшего органа народного представительства характеризовался тенденцией обострения политического противостояния, что с точки зрения конституционно-правовой науки представляется вполне естественным. Государственно-правовая система страны не успела адаптироваться к новым условиям, при которых правом представительства интересов суверенного народа обладают одновременно два высших органа. Каждый из них, в силу объяснимых конституционно-правовых причин, претендовал на полноту и исключительность народного представительства. В конечном итоге, это привело к политическому кризису 1993 года[671], который ознаменовался сначала апрельским референдумом о доверии Президенту РФ, об одобрении проводимой им социально-экономической политики, о необходимости досрочных президентских и парламентских выборов. Далее Президент РФ предпринял ряд политических мер, которые привели, в конечном итоге, к роспуску высшего органа народного представительства, конституционному референдуму и появлению на политико-правовом пространстве, как минимум, трех ключевых институций – Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы[672]. Актуализировалась проблема поиска оптимальных путей взаимодействия данных конституционных институтов.

Современный государственно-правовой этап развития конституционной системы страны, на наш взгляд, до сих пор характеризуется вышеназванными факторами, несмотря на то что истек значительный временной период (около 30 лет), в течение которого, казалось бы, система должна была бы адаптироваться к состоявшимся изменениям. Выборы Президента РФ проводятся с надлежащей конституционной регулярностью, причем нормативный срок полномочий главы государства (несмотря на его увеличение с четырех лет до шести лет) ни разу не

---

[671] См.: *Адаевская Т.И., Константинова О.Н.* Конституция 1993 года как цивилизованный выход из политического кризиса // Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2014. № 1. С. 48.

[672] См.: *Поняев И.М.* Политический кризис 1993 года в России: предпосылки, причины и упущенные возможности разрешения // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2017. № 5. С. 206.

нарушался[673]. Аналогичным образом с надлежащей периодичностью (несмотря на увеличение с четырех лет до пяти лет) организуются выборы депутатов Государственной Думы[674]. Порядок формирования Совета Федерации многократно модернизировался[675], в том числе, вследствие конституционной реформы от 2020 г.[676], однако принцип представительства законодательных и исполнительных органов субъектов РФ остался в целом неизменным. Все это комплексно характеризует современное состояние конституционно-правовой проблемы взаимодействия Президента РФ и палат Федерального Собрания, которая требует исследования в юридической науке.

Проблему взаимодействия Президента РФ с палатами Федерального Собрания следует, на наш взгляд, рассматривать одновременно с двух различных точек зрения. С одной стороны – это их взаимодействие в законодательном процессе. Здесь институциональные гарантии эффективного действия принципа разделения властей выглядят сравнительно ясными и отчетливыми, хотя это, безусловно, не исключает возникновение ряда конституционно-правовых проблем в сферах правового регулирования и конституционно-правоприменительной практики, в том числе, – конституционного правосудия. С другой стороны, следует обратить особое внимание на вопрос о взаимодействии Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы вне законодательного процесса, т.е. в ходе текущего государственного управления. Во втором случае конституционно-правовое регулирование характеризуется меньшей степенью правовой определенности, в то время как соответствующая государственная деятельность осуществляется довольно активным образом.

Между этими двумя аспектами, по сути, единой конституционно-правовой проблемы взаимодействия выборного главы государства с палатами парламента,

---

[673] См.: *Зуйков А.В.* Развитие законодательства о выборах Президента РФ в 1993 – 2008 годах // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 20. С. 19-26.
[674] См.: *Ежов Д.А.* Выборы депутатов Государственной Думы Российской Федерации восьмого созыва: тенденции и прогнозы // Власть. 2021. № 3. С. 91.
[675] См.: *Горылев А.И.* Порядок формирования Совета Федерации: выбор оптимальной модели // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Право. 2003. № 2. С. 38.
[676] См.: *Лебедев В.А.* Современная модель парламента России // Проблемы права. 2021. № 3. С. 7-13.

имеется следующая теоретико-методологическая взаимосвязь. В случае с ролью данных институций в законотворчестве не возникает каких-либо сомнений в верховенстве воли парламента[677]. Глава государства имеет весьма ограниченную конституционную компетенцию: он может внести законопроект в порядке законодательной инициативы, он вправе отклонить принятый палатами парламента законопроект на основе конституционного права вето[678]. Однако вето Президента РФ в отношении федеральных законов является отлагательным, вето в отношении федеральных конституционных законов – недопустимым (поскольку палаты Федерального Собрания вотируют законопроекты сразу квалифицированным большинством голосов)[679]. Конституционные поправки от 2020 г. наделили Президента РФ дополнительным правом обращения с запросом в Конституционный Суд РФ в порядке предварительного нормоконтроля, однако и здесь воля главы государства юридически не является решающей: Президент РФ связан правовыми позициями Конституционного Суда РФ.

Учитывая данное обстоятельство, государственно-правовая система современной России выработала сравнительно устойчивую практику «политического консенсуса» между основными участниками федерального законодательного процесса. Совет Федерации, Государственная Дума и Конституционный Суд РФ стараются «поддерживать» волю Президента РФ, не опровергая в законотворчестве основные направления внутренней и внешней политики, которые, согласно Конституции РФ, определяются им единолично и сообщаются другим субъектам законодательной процедуры в форме ежегодных посланий.

Однако необходимо учитывать, что данный «политический консенсус» – это характеристика современного состояния *политической системы*, но не

---

[677] См.: *Шарифзода М.С.* Принципы законности: соотношение и проблемы применения // Международный журнал конституционного и государственного права. 2020. № 1. С. 96.

[678] См.: *Золотухина Т.А.* Участие Президента РФ в российском законотворческом процессе // Модернизация российского общества и образования: новые экономические ориентиры, стратегии управления, вопросы правоприменения и подготовки кадров. – Таганрог, 2022. С. 487.

[679] См.: *Палыгина Е.А.* Право вето Президента Российской Федерации: проблемы реализации // Власть и управление на Востоке России. 2010. № 1. С. 199.

конституционно-правового регулирования. Юридически глава государства не имеет каких-либо существенных прерогатив в законодательном процессе. Значение здесь имеет скорее политический авторитет конкретного лица, замещающего должность Президента РФ, но не конституционные полномочия главы государства. В законодательном процессе наиболее существенную позицию занимают два субъекта – Государственная Дума и Конституционный Суд РФ: Государственная Дума обладает исключительным правом на первичное принятие законопроектов[680]; Конституционный Суд РФ имеет правомочие дисквалификации оспоренной нормы ввиду ее неконституционности либо истолкования закона в конституционном смысле (зачастую, вопреки аутентичной позиции законодателя)[681].

Вопрос о «взаимодействии» Президента РФ и палат Федерального Собрания весьма активно обсуждался в юридической науке после принятия Конституции РФ от 1993 г. в контексте скрытого или явного противопоставления конституционному принципу разделения властей. Данный принцип (являющийся, наряду с институтом прав человека, системообразующим в конституционном праве) длительное время отвергался и продолжает отторгаться конституционным правосознанием и конституционной культурой многих представителей российского общества. Более того, ряд авторов считают принцип разделения властей, по сути, «западной ценностью», которая чужда «исконной русской» политико-правовой культуре. До конституционных поправок от 2020 г. данный диспут осуществлялся, главным образом, в границах парадигмы (разделение властей – эффективное взаимодействие ветвей власти под неким единым организующим началом). Начиная с 2020 г. дискуссия переросла в более твердую область институционализации конституционного принципа «единства системы

---

[680] См.: *Лисьев А.В.* Статус Государственной Думы в законодательном процессе // Политика и общество. 2008. № 8. С. 10-15.

[681] См.: *Верещагин А.Н.* Является ли Конституционный Суд «негативным законодателем»? // Закон. 2010. № 1. С. 185.

публичной власти» во главе с Президентом РФ[682]. Наиболее завершенную форму на современном этапе государственно-правового развития России это приобрело с принятием парламентом Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»[683].

Данный нормативный правовой акт, в числе прочего, устанавливает необходимость «обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти» (ст. 1), а также «координации деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти» (ч. 2 ст. 2). Примечательно, что наряду с Президентом РФ правом такой «координации» частично наделяются Правительство РФ, Государственный Совет РФ и «другие органы публичной власти».

Анализируемый Закон разграничивает «задачи» и «функции» Государственного Совета РФ: под «задачами» понимаются «содействие» Президенту РФ, «подготовка предложений» Президенту РФ, «рассмотрение по предложению» Президента РФ ряда вопросов, «обсуждение» соответствующих государственно-правовых проблем; «функциями» являются «рассмотрение вопросов», «анализ практики», «разработка предложений по совершенствованию», «обеспечение мониторинга», «участие в разработке» и т.д.

Важно при этом, каким образом формируется состав Государственного Совета РФ: Председателем Государственного Совета РФ по должности является Президент РФ; членами по должности являются Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания, Руководитель Администрации Президента РФ и высшие должностные лица субъектов РФ. Кроме того, по решению Президента РФ в состав Государственного Совета РФ могут быть включены представители политических фракций в Государственной Думе, представители местного самоуправления и другие лица. В Государственном

---

[682] См.: *Деньгаев И.Б., Рамазанова Э.Т.* К вопросу о взаимодействии Президента Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе // Евразийский юридический журнал. 2020. № 10. С. 99.

[683] См.: Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50. Ст. 8039.

Совете могут создаваться «комиссии, рабочие группы и иные рабочие органы» (ст. 11). Основной организационно-правовой формой деятельности Государственного Совета являются его заседания (ст. 13), в ходе которых могут приниматься решения (ст. 14), но они, однако, не требуют голосования (решения «оформляются» и затем «подписываются» Председателем Государственного Совета).

Приведенные выше законоположения, вне сомнения, заслуживают положительной оценки с точки зрения конституционно поощряемой цели координации деятельности субъектов государственной деятельности[684], направленной на согласованное функционирование и взаимодействие различных ветвей власти, которые входят в единую систему публичной власти[685]. Вместе с тем, следует отметить, что данный комплекс конституционно-правовых норм находится в весьма сложном и, отчасти, конкурирующем отношении к другому комплексу норм, регулирующих законодательный процесс.

В состав Государственного Совета РФ по должности входят председатели палат Федерального Собрания, но не сенаторы Российской Федерации и не депутаты Государственной Думы в их полном составе. Не умаляя роль и статусное значение председателей палат парламента, заметим, что в каждой из палат Федерального Собрания законопроекты вотируются простым или квалифицированным большинством, причем голос спикера палаты учитывается лишь как один голос. Если предположить, что председатели палат Федерального Собрания юридически или морально связаны рекомендательными решениями Государственного Совета (членами которого они являются по должности), то они будут вынуждены «настаивать» на ряде заранее предопределенных политико-правовых решений, что может быть расценено коллегами по парламентской

---

[684] См.: *Пономарев А.С.* Конституционно-правовой статус Государственного Совета РФ // Меридиан. 2021. № 4. С. 108.

[685] См.: *Коваль С.П.* Место Государственного Совета РФ в единой системе публичной власти России в контексте конституционных поправок // Вестник Ивановского государственного университета. Серия: Естественные, общественные науки. 2022. № 1. С. 17.

деятельности как недопустимое вмешательство в парламентскую дискуссию, нарушение их конституционного права на народное представительство[686].

Если Президент РФ принимает решение воспользоваться своим правом на дополнительное представительство в Государственном Совете РФ парламентских фракций, то это с неизбежностью усиливает роль Государственной Думы вопреки статусу Совета Федерации. С другой стороны, данная закономерность практически полностью блокируется законодательно-институциональным решением о том, что в состав Государственного Совета РФ входят высшие должностные лица субъектов РФ, потому что они имеют представителей в Совете Федерации и «контролируют», таким образом, половину состава сенаторского корпуса, за исключением представителей Российской Федерации, которые назначаются в состав Совета Федерации Президентом России.

В связи с этим полагаем, что в дальнейшем законодатель мог бы усовершенствовать процедуру формирования и деятельности Государственного Совета РФ. Если данный орган позиционируется в качестве *законосовещательного* – его состав должен быть ориентирован на поиск консенсуса и компромисса именно в законодательных вопросах среди ключевых участников федерального законодательного процесса. Если же речь идет, главным образом, о *консультативно-вспомогательной деятельности в целях реализации полномочий Президента РФ* – напротив, участники законодательного процесса не должны иметь представительства в Государственном Совете РФ. Для целей законосовещательного статуса Государственного Совета РФ оптимальным был бы его состав в числе Президента РФ (Председатель Государственного Совета), председателей палат Федерального Собрания, Председателя Правительства РФ и руководителей парламентских фракций. Если же Государственный Совет мыслится как консультативно-вспомогательный орган при Президенте РФ – в его состав должны были бы входить представители единой системы исполнительной государственной власти, включая высших должностных лиц субъектов РФ. В

[686] См.: *Варлен М.В.* Статус парламентария в конституционном государстве // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2016. № 7. С. 16.

связи с этим можно было бы *поставить для обсуждения вопрос о двухпалатной структуре Государственного Совета (одна палата осуществляет законосовещательную функцию, другая – содействует Президенту РФ в реализации его конституционных полномочий).*

Полагаем, что идея двухпалатной структуры Государственного Совета РФ при едином председательствующем в каждой из предполагаемых палат является весьма привлекательной для обсуждения в современной конституционно-правовой науке. Бикамерализм в Государственном Совете, вне сомнения, не должен был бы «дублировать» двухпалатную организацию парламента, поскольку это приводило бы к неоправданному смешиванию парламентских и внепарламентских функций. Однако координация Президентом РФ законодательной деятельности и координация главой государства функционирования единой системы исполнительной власти – слишком разные задачи, чтобы они реализовывались одним и тем же составом Государственного Совета и в одной и той же юридической процедуре. Оптимальной формой дифференциации данных процессов, на наш взгляд, является бикамерализм.

Участие Президента РФ в законодательном процессе без координирующей поддержки Государственного Совета РФ сводится, главным образом, к документообороту. Президент РФ вносит в Государственную Думу законопроект в форме письменного документа, который затем обсуждается и вотируется. Депутаты не связаны первичным текстом законопроекта; принимая его в первом чтении в качестве допустимой концепции правового регулирования, они в дальнейшем открывают процедуру внесения поправок субъектами права законодательной инициативы. В конечном итоге, особенно применительно к рассмотрению проекта в третьем чтении, законопроект может выглядеть уже совершенно иначе по сравнению с тем, каким его вносил глава государства. Означает ли это, что в последующем Президент РФ должен применить право вето, мотивируя его существенным искажением аутентичной воли субъекта права законодательной инициативы? Очевидно, что ответ на данный вопрос должен

быть отрицательным, поскольку законодательная инициатива не подменяет волю всенародно избранного парламента; вето может быть мотивировано исключительно правонарушением (в материально-правовом смысле – противоречием законопроекта Конституции РФ, в процессуальном значении – существенным нарушением палатами Федерального Собрания их регламентов)[687].

Если предположить, что отдельная палата Государственного Совета РФ под председательством Президента РФ имеет возможность *заблаговременно обсудить наиболее острые проблемы* законодательной политики, причем гарантированной законом возможностью изложить свое мнение непосредственно главе государства имели бы председатели фракций в Государственной Думе – такая форма могла бы весьма эффективно разрешать многие противоречия, которые в последующем вынуждены реализовываться в более строгих конституционных процедурах (отказ Государственной Думы в принятии законопроекта, отклонение Советом Федерации принятого Думой закона, отклонение закона Президентом РФ). Прежде чем применять столь «жесткие» средства, возможно, следовало бы соответствующие проблемы обсудить и попытаться найти требуемый в конституционной системе консенсус.

Предварительное обсуждение наиболее острых и экстраординарных проблем законодательной политики выглядит эффективным, если в нем участвуют действительно заинтересованные лица. Иная картина складывается, если в составе Государственного Совета РФ находятся лица, которые не имеют непосредственного отношения к осуществляемой в государстве законодательной политике, но играют важную роль в координации единой системы исполнительной государственной власти. Чтобы разрешить данное организационно-институциональное противоречие, было бы целесообразным учреждение второй палаты Государственного Совета РФ, целью деятельности которой было бы публичное государственное управление без участия представителей Совета Федерации и Государственной Думы.

---

[687] См.: *Абрамова А.И.* Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 14-23.

Взаимодействие палат Федерального Собрания с Президентом РФ можно рассматривать как форму обеспечения конституционной законности и как средство, гарантирующее эффективность осуществляемой в государстве политики, ее целесообразность, соответствие запросам времени и ожиданиям избирателей. Обзор практики Конституционного Суда РФ, которая складывалась в течение первого десятилетия после принятия Конституции РФ от 1993 г., показывает, что в основном конституционное правосудие было сосредоточено на первой из вышеназванных функций[688]. Правовые позиции Конституционного Суда РФ методологически подпитывались ключевой идеей гарантирования конституционной законности, вне цели обеспечения которой участие главы государства в законотворчестве рассматривалось как вмешательство в конституционные правомочия парламента. Во многом такая позиция разделялась и парламентариями, которые, чаще всего, являлись субъектами права запроса в Конституционном Суде РФ.

Наибольшее число таких дел приходится на 1995 – 2000 гг., после того как Конституционный Суд РФ возобновил деятельность после конституционного кризиса 1993 г. Одним из первых дел, которые тогда были рассмотрены конституционным правосудием, был вопрос о 14-дневном сроке рассмотрения Советом Федерации законопроектов, подлежащих обязательному рассмотрению в данной палате Федерального Собрания. С точки зрения взаимодействия Президента РФ с Советом Федерации, данный вопрос означал наличие институционального спора компетентностного характера, должен ли Совет Федерации рассматривать в ускоренной процедуре законопроекты, воздержаться от рассмотрения, которых, он не вправе.

Позиция Конституционного Суда РФ заключалась в истолковании законодательной процедуры в строгом фарватере обеспечения конституционной законности. Понимая политическую нецелесообразность ускоренной процедуры, Суд, тем не менее, распространил действие 14-дневного срока и на эти случаи,

---

[688] См.: *Павлов А.Н.* Скрытые полномочия Конституционного Суда РФ и их влияние на состояние конституционной законности // Законность и правопорядок в современном обществе. 2011. № 3. С. 171-176.

обязывая при этом палату лишь к началу рассмотрения законопроекта, но не к завершению данной процедуры. Очевидно, что, если бы Совет Федерации воздержался от запроса в Конституционный Суд РФ и истолковал спорную норму по своему усмотрению, – это могло бы служить основанием для применения Президентом РФ права вето. После издания Конституционным Судом РФ акта официального толкования Конституции РФ, основания для отклонения Президентом РФ принятых парламентом законов отпали. Конституционный Суд РФ исходил из презумпции, что нарушение Советом Федерации срока рассмотрения законопроектов – весьма существенное обстоятельство, которое является достаточным для возникновения неблагоприятных последствий ввиду наличия соответствующего конституционно-процессуального правонарушения[689].

Другим примером, подтверждающим наш тезис, является дело об «общем числе» парламентариев. С точки зрения механизма взаимодействия Президента РФ и палат Федерального Собрания, здесь значение имело верное истолкование конституционных требований, предъявляемых к законодательной процедуре. Палаты парламента были поставлены в условия правовой неопределенности, считать ли «общее число» установленным количеством мандатов, действительным числом избранных или присутствующих в заседании народных представителей. Кроме того, неясной была процедура подсчета голосов – должен ли этот подсчет производиться раздельно в каждой палате или в целом, исходя из общего числа мандатов в Федеральном Собрании. Каждое такое нарушение могло считаться существенным, чтобы Президент РФ был бы вправе применить право вето[690].

Наиболее комплексно проблема взаимодействия Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы в законодательном процессе получила разрешение в 1996 г. при рассмотрении Конституционным Судом РФ дела о

---

[689] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 13. Ст. 1207.

[690] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

толковании ст. 107 Конституции РФ. Примечательно, что с запросом по данному поводу обратились одновременно и Президент РФ, и Совет Федерации, и Государственная Дума. В числе прочего, Конституционный Суд РФ установил, что право вето Президента РФ ограничено сроком и должно быть мотивированным, однако глава государства может вернуть законопроект в парламент на основании нарушения палатами Федерального Собрания законодательной процедуры, что не считается «отклонением закона»[691].

Данные примеры подтверждают наличие общей тенденции конституционно-формализованных отношений Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы в период после конституционной реформы от 1993 г., которые предпочитали действовать самостоятельно, каждый – в границах конституционно дозволенной компетенции, без внутреннего согласования ключевых вопросов государственной законодательной политики во взаимодействии между обособленными ветвями власти. С запросами в Конституционный Суд РФ обращались Совет Федерации и Государственная Дума, однако данные обращения, прямо или косвенно, затрагивали конституционные полномочия Президента РФ.

В целях совершенствования механизма взаимодействия с палатами Федерального Собрания в Конституционный Суд РФ в анализируемый историко-правовой период неоднократно обращался с запросами и Президент РФ. Так, в 1996 г. Конституционный Суд РФ рассматривал дело о допустимости установления в законодательстве более широкого перечня оснований для применения парламентского иммунитета, чем это установлено непосредственно ст. 98 Конституции РФ. Очевидно, что Президент РФ, будучи несогласным с таким нормативно-правовым решением палат парламента, был вправе применить право вето, но это вето – отлагательное, парламентарии могли его преодолеть квалифицированным большинством голосов. Следовательно, в данном случае налицо использование главой государства инструментария конституционного

[691] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

правосудия в целях преодоления разногласий с парламентом по поводу содержания закона, мотивированное предполагаемым нарушением Конституции РФ. Позиция Конституционного Суда РФ была занята в пользу парламента, который вправе расширить в законодательстве гарантии неприкосновенности депутатской деятельности по сравнению с гарантиями, прямо перечисленными в Конституции РФ[692].

По инициативе Президента РФ также слушалось в 1997 г. дело о допустимости толкования федеральных законов посредством принятия постановлений Государственной Думы. Примечательность данной категории споров заключалась в том, что Государственная Дума, таким образом, существенно расширила свои фактические полномочия по сравнению с компетенцией Совета Федерации и Президента РФ, причем сделала это, минуя законодательную процедуру. Возражая против такого решения, Конституционный Суд РФ подчеркнул, что Государственная Дума – лишь один из участников законодательного процесса, она не может считаться аутентичным официальным интерпретатором законодательства, если при этом не выражается воля Совета Федерации и Президента РФ[693].

О потенциальной склонности Президента РФ к возможности роспуска Государственной Думы в исследуемый историко-правовой период свидетельствует дело о правомочиях данной палаты Федерального Собрания в условиях, когда соответствующий указ Президента РФ принят и вступил в силу. Конституционный Суд РФ установил, что, если роспуск Государственной Думы состоялся, до завершения процедуры новых выборов Государственная Дума не вправе осуществлять принадлежащие ей конституционные полномочия, равно как

---

[692] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 828.

[693] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1997 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 года № 1090-I ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 года № 682-II ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» // 1997. № 47. Ст. 5492.

таким правом не обладают и все другие конституционные органы. Остальное находится в области дискреционного усмотрения законодателя[694].

В числе значимых примеров можно привести также следующие дела, которые слушались Конституционным Судом РФ в анализируемый историко-правовой период: о полномочии Президента РФ принимать решение об использовании вооруженной силы в Чеченской Республике, минуя режимы военного или чрезвычайного положения (Конституционный Суд РФ установил, что глава государства действовал в рамках дозволенных Конституцией РФ форм, пробелы в законодательстве повышают значимость прямого действия Основного закона)[695]; о праве Президента РФ на опережающее правотворчество в отсутствие соответствующего федерального закона (позиция Конституционного Суда РФ – Президент РФ имеет такое право[696], хотя, по логике, глава государства мог бы обратиться в парламент, используя право законодательной инициативы); о правомочии Президента РФ вносить в Государственную Думу одну и ту же кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ после отклонения предыдущей кандидатуры Государственной Думой (Конституционный Суд РФ посчитал, что этот вопрос находится в области дискреционного усмотрения главы государства)[697]; о разграничении компетенции парламента и главы государства при определении «системы» и «структуры» федеральных органов исполнительной

---

[694] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1999 г. № 15-П «По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5787.

[695] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики)», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

[696] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

[697] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

власти (Конституционный Суд РФ установил весьма широкую область усмотрения Президента РФ, не ограниченную федеральным законодательством)[698]; о временном возложении полномочий Президента РФ на Председателя Правительства РФ (это возможно по более широкому кругу оснований, чем основания для досрочного прекращения полномочий главы государства)[699].

Конституционный Суд РФ в 1999 г. установил, что в отсутствие соответствующего законодательного регулирования Президент РФ вправе временно отстранить Генерального прокурора РФ от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела. Во всяком случае, – это не полномочие Совета Федерации несмотря на то, что в тот период времени право назначения Генерального прокурора РФ на должность принадлежало Совету Федерации (не Президенту РФ, как это установлено в действующем конституционном законодательстве вследствие конституционных поправок от 2020 г.). Применительно к исследуемой проблеме взаимодействия главы государства и палат парламента подчеркнем, насколько острым и актуальным выглядел в 1999 г. вопрос о разграничении компетенции в области осуществления государственной кадровой политики. Совет Федерации полагал «своей» креатурой должность Генерального прокурора РФ, поскольку именно Совет Федерации назначал Генерального прокурора РФ на должность. Решение Президента РФ о временном отстранении Генерального прокурора РФ от должности воспринималось как необоснованное вмешательство главы государства в прерогативы парламентских палат. Занимая противоположную позицию, Конституционный Суд РФ аргументировал это тем, что «коллегиальный представительный орган не должен оценивать» подобные вопросы, а голосование

---

[698] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

[699] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 6 июля 1999 г. № 10-П «По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3773.

в Совете Федерации «подменило бы решение о законности возбуждения уголовного дела»[700].

Данные примеры объединяет наличие устойчивой тенденции в разрешении споров между Президентом РФ, Советом Федерации и Государственной Думой посредством их обращения с запросами в Конституционный Суд РФ. Каждая из запрашивающих мнение конституционного правосудия сторон опиралась на конституционные полномочия, осуществляемые ими самостоятельно. Понятие «взаимодействие» интерпретировалось, главным образом, как соблюдение конституционных полномочий и юридически значимых процедур, нарушение которых должно подлежать оценке высшего органа конституционного правосудия. Вопрос о «целесообразности» политически важных решений приобретал, в связи с этим, конституционно латентный характер. Квинтэссенцией данной практики явилось дело по спору о компетенции между Президентом РФ, Советом Федерации и Государственной Думой, выразившееся в не подписании главой государства закона, принятого обеими палатами парламента квалифицированным большинством голосов при отклонении вето Президента РФ. Очевидное нарушение норм Конституции РФ вынудило Совет Федерации и Государственную Думу обратиться в Конституционный Суд РФ с соответствующим ходатайством о разрешении спора о компетенции[701].

С течением времени данная практика имела тенденцию к существенным институциональным изменениям. Сначала глава государства, затем и другие субъекты права запроса[702] в Конституционном Суде РФ, стали преимущественно воздерживаться от такой формы разрешения конституционно-правовых споров,

---

[700] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела» // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

[701] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 г. № 11-П «По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1879.

[702] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3118.

как обращение в высший орган конституционного правосудия. Это не означает, что споров стало меньше. Их потенциал лишь переместился в досудебные стадии и формы эффективного взаимодействия, поиска компромисса на более ранних этапах законодательного процесса и других объектов взаимодействия Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы. Полагаем, что в целом отмеченную тенденцию нужно приветствовать. Однако не следует исключать и важность конституционно-правового механизма разграничения предметов ведения и полномочий, благодаря которому в обществе гарантируются свобода и верховенство прав человека и гражданина.

Законодательная процедура *существует не для того, чтобы* Президент РФ, Совет Федерации и Государственная Дума *периодически обменивались «нотами» о взаимных претензиях, «уличали» друг друга в конституционных правонарушениях и чрезмерно активно обращались в Конституционный Суд РФ, чтобы сформировать на этой основе благоприятный политический имидж перед избирателями.* В конечном итоге, цель законотворчества едина для всех ветвей власти – обеспечить благосостояние общества, социально-экономическое развитие страны, подлинную защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина. С другой стороны, *излишняя увлеченность государственной политики «интегративными» методами чревата обратным эффектом – утратой инициативы и активности внутриполитической жизни, потерей разумной критики и мирного соперничества политических партий.* Полагаем, что в последующем развитии российского государства и права данное противоречие будет преодолеваться и дальше.

После 2000 г. наблюдалась тенденция обращения за помощью к ресурсам конституционного правосудия не столько официальных органов государства, сколько миноритарных парламентариев, которые остались в меньшинстве при вотировании соответствующих законопроектов или выражали несогласие с указным нормотворчеством главы государства. Так, по инициативе депутатов Государственной Думы в 2003 г. слушалось дело о периоде, в течение которого

запрещено проведение референдума. В указанном случае фактический конституционный спор возник между миноритарными депутатами одной из палат парламента, которые остались в меньшинстве при голосовании вопреки воле Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы. Конституционный Суд РФ квалифицировал волю официальных участников законодательного процесса в качестве правомерной, не нарушающей требования Конституции РФ. Попытка преодолеть посредством конституционного правосудия легитимное волеизъявление палат Федерального Собрания и главы государства оказалась безуспешной[703]. В 2001 г. депутаты Государственной Думы обжаловали в Конституционном Суде РФ Указ Президента РФ, который закрепил за пенсионным фондом и его территориальными органами полномочия по выплате государственных пенсий. Конституционный Суд РФ установил, что в условиях противоречивого законодательного регулирования Президент РФ был вправе издать нормативный правовой акт в порядке опережающего нормотворчества[704].

Кроме того, наблюдалась смена приоритетов и в пользу активизации федерального вмешательства и федерального контроля над деятельностью государственной власти субъектов РФ. Федеральные органы стали более активно пользоваться правом запроса в Конституционный Суд РФ не столько для того, чтобы разрешить споры о взаимодействии федеральных органов, сколько в целях установления единого федерального контроля над региональной публичной властью либо, напротив, для отрицания конституционной допустимости тех или иных форм данного контроля. В частности, Верховный Суд РФ в 2002 г. инициировал производство в Конституционном Суде РФ в целях ограничения пределов усмотрения региональных законодателей в вопросе о

---

[703] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 25. Ст. 2564.

[704] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 июня 2001 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2001. № 27. Ст. 2804.

неприкосновенности депутата законодательного органа субъекта РФ[705]; депутаты Государственной Думы – дело о допустимости ограничения возможности избрания высших должностных лиц субъектов РФ двумя сроками подряд[706].

Выявленная тенденция, в том или ином виде, сохраняется по настоящее время. Подавляющее большинство инициатив, направленных в целях возбуждения производства в Конституционном Суде РФ, осуществляют физические лица, чьи права и законные интересы, по их мнению, нарушены неконституционными нормами законов. Менее часто, но сравнительно активно, пользуются правом приостановления производства по делу и направления запроса в Конституционный Суд РФ другие суды судебной системы страны. В свою очередь, иные участники потенциальных конституционных споров (Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума) предпочитают воздерживаться от обращения в Конституционный Суд РФ.

В связи с этим можно констатировать, что механизм взаимодействия Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы трансформировался из судебно-конституционной формы в иные конституционные формы, включая деятельность Государственного Совета РФ, взаимные консультации, обмен мнениями, реализацию Посланий Президента РФ в официальных планах деятельности Совета Федерации и Государственной Думы и т.д. При этом цель обеспечения конституционной законности утратила роль приоритетной в данном механизме взаимодействия, уступив место другим целям и задачам (главным образом – обеспечения «согласованного функционирования» конституционно «разделенных», но институционально «единых» ветвей публичной власти).

---

[705] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П.Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края» // СЗ РФ. 2002. № 16. Ст. 1601.

[706] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) "О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2909.

Полагаем, что в данной тенденции целесообразно усматривать как достоинства, так и недостатки. С одной стороны, возбуждение судебно-конституционных споров между Президентом РФ, Советом Федерации и Государственной Думой – не самоцель конституционно-правового регулирования общественных отношений. Снижение активности обращения к конституционному правосудию со стороны основных участников федерального законодательного процесса во многом объясняется сравнительно длительным действием соответствующих норм Конституции РФ, которые с 1993 г. принципиальным образом не изменялись. С другой стороны, – конституционные принципы и нормы диктуют преимущественно юридическую форму взаимодействия главы государства и палат парламента. В условиях идеологического многообразия, многопартийности и свободных выборов данные субъекты конституционных правоотношений не должны пребывать в состоянии полного согласия и исключительной гармонии[707]. Конституционализм требует *разумной* политической активности, *мирного* соперничества и *эффективного* противостояния противоборствующих политических сил[708], что не должно перерастать, однако, в противоправный экстремизм и нарушать, таким образом, национальные интересы единой России.

[707] См.: *Астафичев П.А.* Конституционный запрет на государственную или обязательную идеологию: к вопросу о доктринальном осмыслении и обосновании // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 8. С. 12-18.
[708] См.: *Джавакян Г.З.* Принцип разумной сдержанности как механизм ограничения власти в Российской Федерации. Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 2022. С. 8.

4.3. Конституционный самоконтроль в деятельности юридических служб Совета Федерации и Государственной Думы

Обеспечение конституционной законности в деятельности палат Федерального Собрания – задача не только внешних органов по отношению к палатам парламента[709], но, в значительной степени, – самих палат представительного органа[710]. Каждая из палат имеет гарантированную законом возможность организации внутреннего конституционного самоконтроля, который может осуществляться индивидуально парламентариями и коллективно различными внутренними структурными образованиями народных представителей.

Кроме того, данная функция может возлагаться на аппарат палат парламента, в состав которых входят государственные гражданские служащие, не являющиеся народными представителями. Практика современной России показывает, что оптимальной для эффективного обеспечения функции конституционного самоконтроля является организация специализированных юридических служб в составе аппаратов Совета Федерации и Государственной Думы. В каждой из палат Федерального Собрания они имеют наименование «правовое управление». Однако если юридические службы находятся в статусе структурных подразделений аппарата, можно сказать и о том, что функция конституционного самоконтроля возлагается на аппарат в целом. Здесь имеет важное значение внутреннее иерархическое положение структурных подразделений аппарата и статус самого аппарата, механизм их взаимодействия с палатой и с должностными лицами палаты[711].

---

[709] См.: *Павлов А.Н.* Скрытые полномочия Конституционного Суда РФ и их влияние на состояние конституционной законности // Законность и правопорядок в современном обществе. 2011. № 3. С. 171.

[710] См.: *Яцек З., Ярослав Ш.* Ограничение законодательных полномочий парламента как предварительное условие для установления сбалансированности власти: исторические и конституционные соображения // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2019. Т. 44. № 3. С. 505.

[711] См.: *Воробьев М.В.* Становление института парламентаризма в современной России: взаимодействие депутатского корпуса и Аппарата Государственной Думы. Автореф. дис. … канд. социол. наук. – М., 2004. С. 8.

Так, согласно Положению об Аппарате Государственной Думы, аппарат возглавляет Руководитель аппарата, который назначается на должность распоряжением Председателя Думы с согласия Совета Думы и по представлению Комитета Думы по Регламенту и организации работы. Данная нормативно-правовая конструкция, полагаем, ставит аппарат в организационно-правовую зависимость от воли и политики Председателя Думы. Но это нормативное положение сбалансировано необходимостью согласования кандидатуры с Советом Думы и с профильным комитетом палаты, которому подведомственны вопросы регламента и организации работы. Следовательно, Руководитель аппарата, в некоторой степени, подконтролен и подотчетен данным органам Государственной Думы.

В соответствии с Положением об аппарате Совета Федерации, Руководитель аппарата назначается на должность Председателем Совета Федерации с последующим утверждением на заседании Совета Федерации. Важно, что здесь задействована принципиально иная схема последующего взаимодействия аппарата и сенаторов, поскольку они имеют коллективную причастность к механизму назначения и освобождения от должности Руководителя аппарата. Примечательно при этом, что Положение об аппарате Совета Федерации наделяет председателя палаты функцией непосредственного руководства аппаратом, в то время как в Положении об аппарате Государственной Думы такой нормы нет: юридически аппарат Думы осуществляет деятельность под руководством именно руководителя аппарата, не председателя палаты.

Организационная обособленность аппарата от корпуса сенаторов или депутатов, а также централизованно-иерархические способы назначения, прекращения полномочий и текущей деятельности соответствующих государственных гражданских служащих, превращают аппарат в довольно значимую структурную единицу[712], которая играет весьма важную роль в деятельности палат Федерального Собрания. Наряду с официальными

[712] См.: *Мануйлов А.Е.* Контроль гражданского общества за государственным аппаратом: теоретико-правовое исследование. Дис. … канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2018. С. 76.

заседаниями, обсуждениями и голосованиями, имеет место активный документооборот и процесс сложнейших согласований планируемых решений с чиновниками, которые не связаны мандатом народного доверия и не рискуют его потерей вследствие очередных выборов, поскольку назначаются на постоянные должности государственной службы и выполняют именно *служебные* (не народно-представительные) обязанности[713].

Вопрос о служебной функции аппаратов палат Федерального Собрания, на наш взгляд, недостаточно изучен в юридической науке и требует, в связи с этим, повышенного внимания. Здесь наблюдаются многие проблемы «на стыке»[714] конституционно-правовой и административно-правовой наук[715]. Деятельность сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы опирается, главным образом, на нормы конституционного права. Парламентарии имеют конституционно-правовой статус и осуществляют, главным образом, конституционные полномочия. В отличие от этого, основная функция аппаратов палат Парламента – осуществление публичного управления, организуемого в целях реализации конституционных полномочий палат и персонального состава палат. Законодатель сознательно исключает возложение соответствующей компетенции, например, на Администрацию Президента РФ или на Правительство РФ. Это создает дополнительные гарантии организационной самостоятельности палат Федерального Собрания, прежде всего, в законодательном процессе, хотя данные принципы характерны и для других видов деятельности парламента. При этом иерархически организованные аппаратные структуры органов исполнительной власти лишены возможности прямого влияния на организационно-функциональную деятельность палат

---

[713] См.: *Мовиляну Е.В.* Обязанности гражданского служащего: понятие, виды и проблемы // Вопросы устойчивого развития общества. 2021. № 12. С. 553. *Меденков А.А., Соломонова А.А.* Правовые основы профессиональной деятельности государственных гражданских служащих // Человеческий фактор: проблемы психологии и эргономики. 2012. № 2. С. 5-9.

[714] См., например: *Обыденнов М.Ф.* О подготовке специалистов на стыке наук // Южный Урал: история, историография, источники. – Уфа, 2015. С. 42.

[715] См.: *Зюзин В.А.* Трансформация административного права в условиях новых конституционных реалий: принципы, публичное воздействие, предмет // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 166.

парламента. Тем самым обеспечивается баланс ветвей власти и недопустимость взаимного вмешательства в компетенцию каждой из них.

Чиновники аппаратов палат Федерального Собрания отличаются от сенаторов и депутатов как порядком назначения и прекращения полномочий, так и основными задачами текущей служебной деятельности. Их главная функция – *профессиональное сопровождение деятельности* народных представителей. В данном контексте слово «профессионализм» не следует интерпретировать в чрезмерно узком значении, чтобы не поставить под сомнение «политический профессионализм» сенаторов и депутатов. Вне сомнения, законодатель опирается на презумпцию профессионализма публичных должностных лиц во всех видах государственной деятельности[716]. Однако понятие «профессионализм» следует дифференцировать, на наш взгляд, в зависимости от задач и функций соответствующих органов и структурных единиц. Аппараты Совета Федерации и Государственной Думы позиционируются как структурные подразделения или внутренние органы, которые *нанимают на условиях конкурсного отбора специалистов, необходимых для организационного сопровождения деятельности соответствующих политических деятелей*[717]. В их числе должны быть квалифицированные эксперты в сфере теоретической и практической юриспруденции, которые обеспечивали бы надлежащее качество законопроектных работ. Благодаря этому гарантируется и реализуется функция внутреннего парламентского конституционного самоконтроля.

Деятельность аппаратов палат парламента редко освещается в СМИ и находится, по сути, вне сферы активного внимания общественного мнения и широкой публики. Для избирателей парламентская деятельность выглядит, главным образом, как дебаты, дискуссии, обсуждения и голосование в целях принятия решений. Однако обсуждается сенаторами или депутатами, как правило, *документ*, который должен быть *подготовлен* и, в случае критики, надлежащим

---

[716] См.: *Савченко И.С.* Парламентская дисциплина: закономерности и факторы развития. Автореф. дис. … докт. полит. наук. – М., 2007. С. 134-139.

[717] См.: *Синягин Ю.В., Синягина Н.Ю., Баркова Ю.К.* Управление личностно-профессиональным развитием и карьерным ростом: технологии оценки и мотивации // Образование личности. 2018. № 2. С. 36.

образом *скорректирован*. Проекты документов заблаговременно раздаются парламентариям, чтобы они могли с ними ознакомиться и высказать свою оценку. Кажущаяся сугубая «техничность» данного процесса, в действительности, оборачивается весьма ощутимой политической властью, причем довольно латентного характера[718]. Многое зависит от того, как именно сформулировать соответствующую правовую норму, какое сочетание слов при этом использовать[719] и т.д.

Подобные функции в эмпирической деятельности палат Федерального Собрания осуществляют их аппараты и важнейшие структурные подразделения – правовые управления. Сенаторский и депутатский корпус *не готовят* документы, они их лишь *обсуждают и вотируют*. Воля же Совета Федерации и Государственной Думы официально и юридически выражается в принимаемых ими документах, которые *подписываются* председателями каждой из палат Федерального Собрания. Именно по этой причине, на наш взгляд, законодатель правомерно наделяет именно председателей палат правом назначения и освобождения от должности руководителей аппаратов и других должностных лиц аппаратов. Прежде чем подписать документ, должностное лицо палаты парламента должно убедиться в его юридической и политической допустимости и правомерности. Гарантию этому, в значительной степени, дает соответствующий аппарат государственных гражданских служащих, который несет публичную обязанность точного *мониторинга волеизъявления парламентариев и обеспечения адекватного этому документооборота*.

Изначальный текст законопроектов формируется разработчиками, т. е. субъектами права законодательной инициативы в Государственной Думе[720]. С этой точки зрения законопроекты с известной степенью условности можно было бы разделить на «внешние» и «внутренние». В первом случае парламент в каждой

---

[718] См.: *Советников И.В.* К вопросу о технической стороне подготовки проектов федеральных законов // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21. С. 8-13.

[719] См.: *Виноградов Т.П.* Алгоритм разработки законопроекта: между искусством и технологией // Государство и право. 2017. № 11. С. 106-109.

[720] См.: *Сторожева Е.С.* О целесообразности права индивидуальной законодательной инициативы депутатов Государственной Думы Российской Федерации // Отечественная юриспруденция. 2017. № 5. С. 5-7.

из палат последовательно рассматривает законопроект, давая ему не только оценку с точки зрения целесообразности, но и правовой допустимости, т. е. соответствия или противоречия Конституции РФ. Во втором случае процедура несколько видоизменяется, однако принцип проверки «на целесообразность» и «на конституционную законность» сохраняет свое действие. Для того чтобы проверить законопроект, соответствует ли он Конституции РФ, необходимо знать и учитывать сложившийся комплекс правовых позиций Конституционного Суда РФ, используемые им критерии оценки конституционности законодательства. В какой степени выполнение данной миссии подлежит возложению на правовые управления Совета Федерации и Государственной Думы?

Полагаем, что важную роль здесь играет упомянутое выше разграничение «внутренних» и «внешних» законопроектов. Если законопроект вносится «внешним» субъектом права законодательной инициативы, предварительная проверка его конституционной допустимости должна возлагаться, главным образом, на правовые службы соответствующих органов (Президента РФ, Правительства РФ, законодательных органов субъектов РФ и т.д.). В случае же с «внутренним» законопроектом, экспертиза правовых управлений Совета Федерации и Государственной Думы должна быть более тщательной и всесторонней, чтобы можно было бы заблаговременно заблокировать будущие конституционно-правовые деликты. Но в любом случае ответственность юридических служб палат парламента и других высших государственных органов, на наш взгляд, должна рассматриваться в правоприменительной практике как *солидарная*: каждая юридическая служба сама по себе несет публично-правовую ответственность за качество проведенной правовой экспертизы и выявление вероятных конституционно-правовых деликтов, которые могут возникнуть в будущем[721].

[721] См.: *Умнова-Конюхова И.А., Алешков П.В.* К вопросу о публично-правовом содержании принципа ответственности перед будущими поколениями // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2021. № 2. С. 28-38.

Противоречия законопроектов нормам Конституции РФ могут быть довольно явными, не вполне четко обнаруживаемыми, а также спорными и дискуссионными. Существует немало юридико-технических приемов правовой экспертизы, которые позволяют «замаскировать» якобы юридическими аргументами действительное нежелание эксперта видеть предлагаемый нормативно-правовой путь в том или ином виде[722]. В сущности, образец этому дает правоприменительная практика Конституционного Суда РФ, который толкует свои конституционные полномочия весьма широко, допуская установление факта конституционного правонарушения вследствие неясности, неточности правового регулирования, «расплывчатости» содержания правовых норм, правовой неопределенности. Суд также может признать оспариваемую норму вследствие установления факта несоразмерности законодательного ограничения, формального подхода к отправлению правосудия, применяя общие юридические установления (недопустимость обратной силы при повороте к худшему, запрет повторного наказания за одно и то же правонарушение и т. д.).

Юридические службы аппарата палат Федерального Собрания вправе руководствоваться аналогичной методикой, при этом возрастают *риски чрезмерно активной блокирующей экспертной позиции*, что корреспондирует конституционному праву субъекта права законодательной инициативы на политическое волеизъявление и возможности палат парламента голосовать именно так, как они считают нужным (исходя из собственного представления о ценностях конституционализма и допустимости ограничения законодательной воли парламентариев принципами и нормами Конституции как Основного закона страны)[723].

Разрешение данной дилеммы в обычной парламентской практике осуществляется путем голосования. Ни сенаторы России, ни депутаты

---

[722] См.: *Кузнецов Е.В.* Содержание принципа целесообразности, его соотношение с законностью и справедливостью // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2006. № 4. С. 246.

[723] См.: *Ким А.В.* Концепция законопроекта «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» // Административное право и процесс. 2017. № 11. С. 30-35. *Мишина Н.В.* Правовые технологии осуществления правовой экспертизы законопроектов // Труды Ростовского государственного университета путей сообщения. 2013. № 3. С. 82.

Государственной Думы не связаны каким-либо образом юридической позицией правовых управлений палат Федерального Собрания. Всякое юридическое заключение такого рода в законодательном процессе рассматривается парламентариями лишь как частное юридическое мнение, которое может быть выслушано и ему должна быть дана мотивированная оценка[724]. Принципиально другую роль играют действующие акты Конституционного Суда РФ: они для палат Федерального Собрания юридически обязательны. Вследствие этого заключение правового управления Совета Федерации или правового управления Государственной Думы, в котором обнаруживается такой же конституционный деликт, который уже был установлен ранее Конституционным Судом РФ, приобретает другую организационно-правовую природу. Полагаем, что для этого случая законодательный процесс должен иметь особые процедуры, одна из которых – *запрос в Конституционный Суд РФ в порядке предварительного конституционного контроля*.

Институт предварительного конституционного контроля существует в современной России в исключительной форме – по запросу Президента РФ. В этом конституционно-законодательном решении имеются, на наш взгляд, достоинства и недостатки[725]. Несомненное достоинство заключается в централизации права инициативы на предварительный конституционный контроль, что превращает эту форму в экстраординарную, которой не следует пользоваться слишком часто по инициативе излишне широкого круга субъектов конституционных правоотношений. В противном случае могла бы ставиться под сомнение эффективность процедуры последующего конституционного контроля (для Конституционного Суда РФ – это основная функция). Президент РФ является органическим участником законодательной процедуры, поэтому лишение Совета Федерации и Государственной Думы права на запрос в

---

[724] См.: *Короткова О.А.* Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект. Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 2010. С. 3, 7.

[725] См.: *Галяева И.С.* Институт предварительного конституционного контроля законов в конституционной истории России: есть ли преемственность? // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 1. С. 164. *Брежнев О.В.* Предварительный конституционный контроль и его реализация в России: проблемы теории и практики // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 10. С. 36.

Конституционном Суде РФ в порядке предварительного нормоконтроля, казалось бы, выглядит логичным.

Однако можно в этом отношении высказать и ряд критических соображений. По логике, каждый из значимых субъектов законодательной процедуры (Государственная Дума, Совет Федерации и Президент РФ) должен был бы обладать правом подачи запроса в Конституционный Суд РФ в целях предварительной проверки конституционности законопроекта. Это нормативно-правовое решение выигрывает за счет его *заблаговременности*. Государственная Дума могла бы запрашивать в Конституционном Суде РФ мнение о конституционности законопроекта при существенных сомнениях относительно документа, внесенного субъектом права законодательной инициативы. Аналогичным образом Совет Федерации – в отношении редакции законопроекта, принятой Государственной Думой; Президент РФ – при подписании и обнародовании либо отклонении законопроектов, которые приняты обеими палатами Федерального Собрания.

При этом необходим дифференцированный подход с учетом того, что некоторые законопроекты подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации, в то время как общая обязанность данной палаты рассматривать все без исключения законопроекты, которые приняты Государственной Думой, на ней не лежит. Вследствие этого возникает дополнительная ответственность правового управления аппарата Совета Федерации в вопросе о выявлении предполагаемого конституционно-правового деликта и своевременном информировании об этом сенаторов и руководства Совета Федерации.

В связи с изложенным важно поставить не столько теоретическую, сколько практически-прикладную проблему дифференциации правового регулирования статуса, функций и порядка деятельности правовых управлений Совета Федерации и Государственной Думы как обособленных структурных подразделений аппарата палат Федерального Собрания, решающих не только общие, но и, зачастую, довольно различные задачи. Юридическое сопровождение

деятельности палат Федерального Собрания нуждается в соразмерной теоретико-методологической и практически-прикладной дифференциации[726] ввиду, во-первых, различной компетенции палат, во-вторых, их нетождественной роли в законодательном процессе. Указанные обстоятельства, отчасти, прослеживаются при научном анализе содержания регламентов Совета Федерации и Государственной Думы, но в перспективе, на наш взгляд, нуждаются в дальнейшей углубленной нормативной реализации и детализации.

Так, к компетенции Совета Федерации относится утверждение изменения границ между субъектами РФ. При правовой экспертизе соответствующего постановления палаты, юридическая служба должна проверить, приняты ли соответствующие решения уполномоченных органов субъектов РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством, а также соблюдены ли требования региональных учредительных актов (конституций республик, уставов других субъектов РФ), законодательства регионов. В случае правовой экспертизы проектов постановлений Совета Федерации об утверждении указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения[727], необходимо убедиться, соблюдаются ли соответствующие правовые позиции Конституционного Суда РФ об этих конституционно-правовых режимах. В случае решения вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории России – юридическая служба должна проверить, каковы границы компетенции Совета Федерации и в какой правовой форме это возможно[728]. Подчеркнем, что подобные вопросы не ставятся перед юридической

---

[726] См.: *Ирхин И.В.* Раннее предупреждение как инструмент контроля принципа субсидиарности в законодательном процессе Европейского Союза (региональное измерение) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 3. С. 208.

[727] См.: Указ Президента РФ от 19.10.2022 № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» // СЗ РФ. 2022. № 43. Ст. 7381. Постановление Совета Федерации от 19.10.2022 № 462-СФ «Об утверждении Указа Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 года № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» // СЗ РФ. 2022. № 43. Ст. 7299.

[728] См.: Постановление Совета Федерации от 28.09.2016 № 451-СФ «О Заявлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в связи с первой годовщиной принятия постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 сентября 2015 года № 355-СФ «Об использовании

службой Государственной Думы, поскольку это – компетенция Совета Федерации. При этом юридическая служба данной палаты несет публично-правовую обязанность осуществления эффективного мониторинга складывающейся правоприменительной практики, прежде всего, Конституционного Суда РФ[729].

В свою очередь, компетенция Государственной Думы охватывает ряд вопросов публично-правового значения, которые не относятся к полномочиям Совета Федерации и, вследствие этого, требуют специфической юридико-экспертной оценки в процессе деятельности правовой службы данной палаты федерального парламента. Особенно это касается такого важного правомочия, как объявление амнистии[730]. Юридическая служба Государственной Думы обязана тщательно проверить все соответствующие уголовно-правовые обстоятельства. Практика показывает, что недостаточная тщательность правовой экспертизы приводит к обращениям в судебные органы и, как следствие, неблагоприятным для имиджа данной палаты парламента актам конституционного правосудия[731].

С другой стороны, правовая экспертиза проектов постановлений Совета Федерации и Государственной Думы может иметь и близкие к тождественным

Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 40. Ст. 5721.

[729] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 октября 2022 г. № 39-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Херсонской областью о принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 7157. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 октября 2022 г. № 38-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Запорожской областью о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 7156. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 октября 2022 г. № 37-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 7155. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 октября 2022 г. № 36-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 7154.

[730] См., например: Постановление Государственной Думы от 24.04.2015 № 6576-6 ГД «Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов» // СЗ РФ. 2015. № 17. Ст. 2542.

[731] См.: 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.

теоретико-методологические и практически-прикладные основы, если речь идет о проверке юридической допустимости актов в сфере реализации государственной кадровой политики (назначение на должности, освобождение от должностей, согласование кадровых назначений). Так, Совет Федерации отрешает Президента РФ от должности, Государственная Дума – выдвигает обвинение против Президента РФ в целях отрешения его от должности. К компетенции Совета Федерации относится назначение на должность руководителей, заместителей руководителей и судей Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ. Государственная Дума утверждает кандидатуры Председателя и ряда членов Правительства РФ, назначает и освобождает от должности Председателя Центрального банка РФ и др. Особенно ярко данный принцип прослеживается при формировании состава Счетной палаты РФ, поскольку кадровый состав данного финансово-контрольного органа назначается Советом Федерации и Государственной Думой на паритетной основе.

Законодательство здесь не дает четких ориентиров, на основе каких критериев (тестов) правовое управление Совета Федерации и правовое управление Государственной Думы должны осуществлять юридическую экспертизу проектов соответствующих постановлений. Во всяком случае, на наш взгляд, подлежат проверке пределы компетенции палат (материально-правовой аспект) и соблюдение надлежащей юридической процедуры (процессуально-правовые основания). Вопрос о целесообразности соответствующего политико-правового решения однозначно разрешается волей парламентариев как народных представителей, представителей субъектов РФ и Российской Федерации[732]. Юридическая служба должна дать точный и однозначный ответ на вопрос, соблюдены ли *правовые требования материально-правового и процессуального характера*[733].

---

[732] См.: *Агибалов Ю.В.* О формировании механизмов, обеспечивающих участие Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации в экспертизе законопроектов и государственных решений, в том числе в рамках «нулевого чтения» // Регион: государственное и муниципальное управление. 2015. № 3. С. 2.

[733] См.: *Червонюк В.И.* Правотворческая экспертиза как составляющая правовой диагностики: инструментальная и социально-правовая ценность // Юридическая техника. 2022. № 16. С. 220-229.

Несколько иначе данная проблема выглядит применительно к случаям оценки *содержания законопроектов*. Конституционный Суд РФ в течение сложившейся практики с 1995 г. по настоящее время выработал ряд критериев (тестов), которыми следует руководствоваться при возникновении неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ оспариваемая правовая норма. В их числе – правовая определенность, соразмерность, пропорциональность, разумность, сдержанность, достаточность[734] и т.д. В случае с проверкой юридической допустимости содержания законопроектов юридические службы палат парламента не могут ограничиваться одними лишь формальными требованиями (с формальной стороны, очевидно, что Государственная Дума вправе принимать законопроекты, Совет Федерации – их одобрять или отклонять, либо вообще не рассматривать, если это допускает Конституция РФ).

Дифференциация функций и задач правовых служб Совета Федерации и Государственной Думы в законодательном процессе проявляется, главным образом, в аспекте течения времени[735]. Законопроекты в Государственной Думе могут рассматриваться по продолжительности ровно столько, сколько посчитают нужным депутаты данной палаты Федерального Собрания. Степень срочности определяется самими парламентариями. Нормы регламента Думы, конечно, связывают юридическую службу сроками рассмотрения соответствующего документа, который поступил в данное структурное подразделение в целях производства юридической экспертизы. Однако после принятия законопроекта в первом, во втором и в последующих чтениях правовая служба имеет достаточный ресурс времени: имеется *высокая степень осведомленности в отношении законотворческой проблемы в целом* ввиду *заблаговременности* первичной экспертизы.

---

[734] Подробнее – см., например: *Калиш Д.Б.* Соответствие публичному интересу как критерий конституционности законов: французская доктрина и практика // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2016. № 3. С. 32.

[735] См.: *Конусова В.Т., Сабиров К.К., Лямбекова А.К.* Особенности «пакетного» рассмотрения и принятия законов и иных нормативных правовых актов в Республике Казахстан // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2017. № 1. С. 56.

Правовое управление аппарата Совета Федерации вынуждено функционировать в иных организационно-правовых условиях[736]. Сенаторы Российской Федерации нуждаются в ускоренной правовой экспертизе, т.к. законопроект поступает в Совет Федерации в окончательном (по мнению Государственной Думы) виде. Если содержательное тестирование законопроектов в юридической службе аппарата Совета Федерации окажется слишком продолжительным, аппаратных работников могут упрекнуть в превышении установленной компетенции и подмене воли уполномоченных на народное представительство парламентариев[737].

Сложность данной проблемы проявляется в том, что юридически и Конституционный Суд РФ, и Верховный Суд РФ, и прокуратура, и правовые управления Совета Федерации и Государственной Думы несут *общую* публично-правовую обязанность *полной и комплексной проверки* конституционной допустимости окончательного продукта законопроектных работ в парламенте. Кроме того, парламент публично обязан осуществлять проверку законодательства на предмет его *внутренней непротиворечивости*. Практика Конституционного Суда РФ показывает, что здесь также может быть обнаружен конституционно-правовой деликт (норма закона противоречит Конституции РФ ввиду внутренней противоречивости законодательства, приводящей к правовой неопределенности), однако это не всегда и не во всех случаях является очевидным. Иными словами, на правовые службы палат Федерального Собрания возлагается *публично-правовая функция первичного пресечения конституционно-правовых деликтов*, что осуществляется посредством *официального информирования парламентариев* о юридической стороне данного вопроса по итогам проведения *комплексной правовой экспертизы*[738].

---

[736] См.: *Рубель Н.В., Кулагина О.Ю.* Проблемы повышения эффективности законотворческой деятельности Совета Федерации // Вестник науки. 2018. Т. 3. № 7. С. 172.

[737] См.: Использование зарубежного опыта, полученного Аппаратом Государственной Думы в ходе международных межаппаратных контактов в 2003 году, для обеспечения деятельности депутатов Государственной Думы. – М., 2004. С. 34-37.

[738] См.: *Шуваева М.С.* Правовые и организационные основы назначения и производства комплексной экспертизы. Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 2006. С. 7.

Полагаем, что осуществляемая юридическими службами палат Федерального Собрания экспертиза, по общему правилу, должна быть именно комплексной, т.е. полной, многоаспектной, не ограниченной строгими формальными критериями. Вместе с тем, при определенных обстоятельствах, напротив, введение этих критериев является объективно необходимым. Задача парламентской практики состоит в формировании соответствующих конституционно-правовых обычаев или определении юридически значимых критериев тестирования законопроектов на уровне регламентов палат или нормативной документации, определяющей статус аппарата палаты Федерального Собрания, его основных структурных подразделений.

Исключением из общего правила о комплексном характере правовой экспертизы, в частности, является *антикоррупционная экспертиза* законопроектов. В свое время данное направление государственной деятельности пользовалось особой популярностью[739], приобрело характер публично-правовой кампании, получило развернутую нормативно-правовую базу[740]. В сущности, сама по себе направленность государственной политики на противодействие коррупции должна только приветствоваться, поскольку коррупция, вне сомнения, – негативное государственно-правовое явление, которому должны эффективно противодействовать и общество, и государство. Вместе с тем, методика антикоррупционной экспертизы нередко демонстрировала формально-бюрократический или имитационный подходы[741]. Вместо эффективного предупреждения взяточничества и других противоправных форм неосновательного обогащения, государственный аппарат был излишне насыщен

[739] См.: *Веселов И.Г.* Проблемы нормативного правового регулирования проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов в рамках федерального законодательного процесса // Теория государства и права. 2016. № 3. С. 14-217

[740] См.: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» с послед. изм. // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

[741] См.: *Лубкова В.В.* Способы выявления недостатков нормативных правовых актов // Правовая грамотность как основа развития гражданского общества. – Стерлитамак, 2022. С. 60-63.

дополнительным документооборотом, не всегда действительно необходимым в целях эффективного противодействия коррупции[742].

Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», в числе прочего, создал правовую основу для эскалации институциональной конкуренции экспертно-правовой деятельности, с одной стороны, органов прокуратуры и органов юстиции, с другой – юридических служб аппарата Совета Федерации и Государственной Думы. Это проявилось в следующих законоположениях: во-первых, к компетенции прокуратуры законом было отнесено осуществление антикоррупционной экспертизы по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан; публичной собственности и социальных гарантий должностным лицам, замещающим публичные должности; во-вторых, к полномочиям органов юстиции – право общей антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов; в-третьих, предмет антикоррупционной экспертизы был определен довольно расширительным образом (установление для правоприменителя необоснованно широких пределов усмотрения, возможность необоснованного применения исключений из общих правил, неопределенность, трудновыполнимость или обременительность законодательных требований и т.д.).

Имеются основания считать, что подобная законодательная логика, во многом, заслуживает критики с конституционно-правовых позиций, если иметь в виду фундаментальный принцип разделения властей. Прокуратура[743] и, особенно, министерство юстиции (являющееся федеральным органом исполнительной власти специальной компетенции)[744], не должны, на наш взгляд, обладать правом непосредственного вмешательства в федеральный законодательный процесс. Предварительная юридическая экспертиза законопроектов – это задача, главным

---

[742] См.: *Касыкова Г.Б.* Соотношение научной правовой, криминологической и антикоррупционной экспертизы законопроектов // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2010. № 4. С. 100-103.

[743] См.: *Штей Н.А.* Роль и место прокуратуры РФ в региональном законодательном процессе // Российский юридический журнал. 2003. № 3. С. 12-13. *Поневежский В.А.* Взаимодействие прокуратуры и законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации в процессе формирования их законодательной базы // Законность. 2016. № 1. С. 8-13.

[744] См.: *Кудряшов А.В.* Законопроектная деятельность министерства юстиции Российской Федерации // Вестник Читинского государственного университета. 2007. № 2. С. 136-142.

образом, аппарата Совета Федерации и Государственной Думы, их юридических служб. Кроме того, «установление для правоприменителя необоснованно широких пределов усмотрения, возможность необоснованного применения исключений из общих правил» – области конституционной прерогативы независимой судебной власти, которая не должна быть излишне связана волей законодательной и исполнительной ветвей. Законодатель не уполномочен Конституцией РФ на *трансформацию нормативно-правового массива в однозначные алгоритмы и инструкции для правоприменителей*, лишая последние их *важнейших, конституционно гарантированных дискреционных полномочий*. На это обстоятельство неоднократно обращал внимание Конституционный Суд РФ в своей конституционно-контрольной деятельности.

Рассмотрим данную проблему на примере правовой позиции Конституционного Суда РФ, занятой им в 2022 г. по делу о проверке конституционности законодательства об адвокатуре. Предметом конституционного спора послужила норма Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (п. 3 ст. 17)[745], согласно которой вступление в законную силу приговора суда о признании лица виновным в совершении умышленного преступления влечет за собой бессрочный запрет быть представителем в суде в качестве адвоката. Очевидно, что до вступления в силу оспариваемой нормы, она являлась объектом правовой экспертизы юридических служб Государственной Думы, Совета Федерации, Президента РФ, подвергалась проверке на наличие коррупциогенных факторов со стороны прокуратуры и министерства юстиции. Ни одно из указанных лиц не усмотрело в анализируемом запрете наличия конституционного деликта. Однако после конституционно-правового тестирования на основе критерия соразмерности правовых последствий правонарушения, Конституционный Суд РФ установил противоправность *бессрочности* данного запрета. Законодателю были даны рекомендации по внесению соответствующих изменений в законодательство. До

[745] См.: Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» с послед. изм. // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

указанных изменений разумным считается минимально пятилетний срок либо срок снятия или погашения судимости[746].

Данный пример показателен тем, что конституционно-правовая дефектность законодательного регулирования выявлялась не с точки зрения допустимости самого по себе запрета (он, с точки зрения Конституционного Суда РФ, является возможным по усмотрению законодателя), но с позиции бессрочности. Адвокат вследствие совершения умышленного уголовно наказуемого деяния не может быть пожизненно лишен возможности заниматься адвокатской практикой, но такое лишение возможно сроком на пять лет, если более продолжительные сроки не вытекают из юридических фактов снятия или погашения судимости. Могли ли подобное юридическое решение «предвидеть» правовые управления Совета Федерации и Государственной Думы? Должны ли они были настаивать на том, чтобы депутаты и сенаторы установили срочность запрета?

Полагаем, что да, поскольку этому находятся массовые подтверждения в сложившейся практике российского конституционного правосудия. Конституционный Суд РФ *системно и многократно*, применительно к различным категориям дел, устанавливал, что бессрочное поражение граждан в правах вследствие совершения ими преступления не является конституционным. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 ноября 2022 г. – не первый такой случай[747]. Вне сомнения, приоритеты данной правоприменительной практики должны быть известны государственным гражданским служащим аппаратов Совета Федерации и Государственной Думы, которые обязаны, в числе

---

[746] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 ноября 2022 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 3 статьи 17 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.Г. Шалавина» // СЗ РФ. 2022. № 47. Ст. 8305.

[747] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 апреля 2017 г. № 12-П №По делу о проверке конституционности пункта «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки О.И. Гуровой» // СЗ РФ. 2017. № 18. Ст. 2828. Постановление Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2015 г. № 31-П «По делу о проверке конституционности пункта «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Л. Алборова» // СЗ РФ. 2015. № 51. Ст. 7413.

прочего, осуществлять ее эффективный мониторинг. Следовательно, конституционно-правовой деликт мог быть выявлен на более ранних стадиях законодательного процесса и быть разрешен заблаговременно, если бы юридические службы палат парламента занимали более принципиальную правовую позицию, даже если с ней не согласны парламентарии.

Другим примером, иллюстрирующим рассматриваемую проблему, может служить правовая позиция Конституционного Суда РФ, сформулированная им применительно к вопросу об обязанности натурализованного российского гражданина обменять в связи с переездом Россию на постоянное место жительства его действительное иностранное водительское удостоверение. Правоприменительная практика складывалась в пользу наличия такой обязанности с одновременным наложением административного штрафа. Законодательство на момент разбирательства в Конституционном Суде РФ демонстрировало правовую неопределенность. Из действующего законодательного регулирования напрямую не следовал ответ на вопрос, обязан ли натурализованный гражданин обменять водительское удостоверение иностранного государства или нет. Конституционный Суд РФ признал оспариваемую норму противоречащей Конституции РФ вследствие констатации правовой неопределенности[748].

Могли ли и должны ли были правовые службы палат Федерального Собрания заблаговременно предупредить данное конституционное правонарушение? Обязаны ли они были проинформировать сенаторов и депутатов, что неопределенность в законодательном регулировании порождает противоречивую правоприменительную практику, необоснованное отклонение от конституционного принципа равенства всех перед законом и судом? Во всяком случае, конституционные принципы исключают такое правовое состояние, при котором одна группа граждан подвергается административному наказанию в виде

[748] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 октября 2022 г. № 46-П «По делу о проверке конституционности пункта 12 статьи 25 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» в связи с жалобой гражданина Д.С. Брашкина» // СЗ РФ. 2022. № 46. Ст. 8106.

штрафа за управление транспортным средством при наличии иностранного водительского удостоверения, в то время как другая группа лиц той же категории субъектов правоотношений к юридической ответственности не привлекается исходя из презумпции, что на территории России допускается управление транспортными средствами гражданами, которые получили водительские удостоверения за границей. Неопределенность правового регулирования здесь настолько очевидна, что она не требует разрешения посредством действия механизма последующего конституционного контроля. Юридические службы палат Федерального Собрания могли заблаговременно выявить и проинформировать парламентариев о наличии правовой неопределенности, которую следует своевременно устранить. Это, разумеется, было возможным при первичном принятии Государственной Думой оспариваемого Федерального закона «О безопасности дорожного движения»[749], при каждом случае внесения поправок в данный Федеральный закон и при рассмотрении законопроекта Советом Федерации на предмет его одобрения либо отклонения.

Одна из причин рассматриваемого явления – излишняя скоротечность федерального законодательного процесса и усиленный массив нормативных правовых актов, которые подлежат рассмотрению и принятию палатами Федерального Собрания в течение определенного периода времени. Полагаем, что количество федеральных законов в правовой системе следовало бы уменьшить, в то время как их качество – существенно повысить. Прежде чем закон будет вотирован в палатах парламента – необходима тщательная и всесторонняя экспертиза, тестирование законопроекта на вероятные конституционно-правовые деликты, опросы субъектов правоприменительной практики, запросы общественного мнения и т.п. В современной же России, к сожалению, федеральные законы *принимаются массово* и так же *массово обжалуются* в Конституционном Суде РФ. Об этом свидетельствует статистика: каждый год конституционное правосудие объявляет конституционно дефектными примерно

[749] См.: Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» с послед. изм. // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

50 оспариваемых законодательных норм. Это не в лучшую пользу свидетельствует о качестве предварительной правовой экспертизы законопроектов в деятельности юридических служб Совета Федерации и Государственной Думы.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Конституционный самоконтроль – важная составляющая публичной деятельности Совета Федерации и Государственной Думы как самостоятельных и организационно обособленных палат Федерального Собрания. *Превентивная функция* конституционного контроля и его *заблаговременность* наиболее эффективным образом реализуются именно на первичных стадиях законодательного процесса, включая правовую экспертизу при *первичной оценке документа, внесенного субъектом права законодательной инициативы,* а также *внутриаппаратный экспертно-правовой контроль* на каждой из значимых стадий движения законопроекта, его рассмотрения в пленарных заседаниях палат, комитетов и комиссий, для Государственной Думы – также фракций.

Экспертам-юристам должны быть созданы надлежащие организационно-правовые условия для производства независимой (т. е. не связанной волей парламентариев) экспертизы, результаты которой подлежат доведению до сведения палат перед принятием соответствующего решения посредством голосования сенаторов или депутатов. При возникновении существенных сомнений в конституционности законопроекта было бы целесообразно использовать механизм подачи палатами Федерального Собрания запроса в Конституционный Суд РФ в порядке предварительного нормоконтроля, однако для реализации данного предложения необходимо внесение поправок в Конституцию РФ и в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Полагаем, что при положительном решении данной проблемы конституционным законодателем, можно было бы одновременно учесть ряд сопутствующих юридико-технических обстоятельств. В частности, было бы

нецелесообразным наделение правом инициативы запроса в Конституционном Суде РФ в порядке предварительного нормоконтроля одного лишь Председателя палаты и мажоритарного большинства парламентариев каждой из палат. Такой подход во многом лишался бы смысла, поскольку председатели палат без доверенности действуют от имени палат, а мажоритарное большинство сенаторов России и депутатов Думы обладает правом принятия юридически значимого решения и без обращения в Конституционный Суд РФ. По указанной причине считаем, что правом подачи запроса должны обладать парламентарии значительной численности (например, одной трети от общего числа), которые остались при голосовании в меньшинстве, мотивируя свое решение противоречием законопроекта принципам и нормам Конституции РФ.

Обеспечение конституционной законности – общая задача Федерального Собрания, палат парламента, их внутренних сенаторских и депутатских органов и парламентских объединений, структурных подразделений аппарата, должностных лиц Совета Федерации и Государственной Думы. Полнота ответственности за соответствие качества законопроектных работ конституционным положениям не может возлагаться на один лишь аппарат, несмотря на факт его комплектования из числа экспертов в области права, обладающих надлежащей квалификацией, профессиональным опытом и компетентностью. При этом закон должен создавать *гарантии надлежащего информирования парламентариев* о правовой позиции юридической службы Совета Федерации или Государственной Думы в отношении конкретного законопроекта. Данное обстоятельство не может квалифицироваться как *непреодолимое препятствие* дальнейшему движению законодательной процедуры, но его не следует интерпретировать и как юридический факт, вообще никак не влияющий на законодательную процедуру. Здесь, по нашему мнению, на законодателя возлагается публично-правовая обязанность поиска надлежащего баланса между конкурирующими конституционно-правовыми ценностями.

В связи с этим полагаем, что основным критерием экспертно-правовой деятельности юридических служб Совета Федерации и Государственной Думы должна стать эффективная проверка реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ в их системном единстве и последовательном изложении в форме постановлений, заключений и определений. Данная проверка предполагает не только последующий контроль (необходимость своевременного приведения федерального законодательства в соответствие с требованиями Конституции РФ вследствие прямой рекомендации Конституционного Суда РФ), но также заблаговременный контроль, теоретико-методологической базой которого служат уже сформулированные правовые позиции, занятые Конституционным Судом РФ при рассмотрении близких по юридической сущности дел.

Учет данных рекомендаций, на наш взгляд, позволил бы в долгосрочной перспективе снизить число обращений граждан в Конституционный Суд РФ, что оценивается в современной России как чрезмерное даже по сравнению с опытом первых лет действия Конституции РФ от 1993 года. Массовость обращений граждан в судебные органы конституционной юстиции свидетельствует об *изначальной дефектности ряда положений законодательства* и складывающейся на этой основе *правоприменительной практики*. Предотвратить указанную негативную тенденцию могло бы, в числе прочего, целенаправленное повышение эффективности соответствующей деятельности Совета Федерации, Государственной Думы и аппарата данных палат Федерального Собрания, главным образом, – их юридических служб.

4.4. Публичность парламентской деятельности как гарантия конституционной законности

Современные условия цифрового и информационного общества являются принципиально новыми для функционирования двухпалатной системы народного представительства[750]. Классический парламентаризм сформировался значительно раньше, чем в общественной практике появились сеть Интернет, средства видеоконференцсвязи, справочные поисковые системы законодательства, электронный документооборот и мобильная телефония. Цифровизация и информатизация дают новый импульс для институционального обеспечения публичности деятельности сенаторов и депутатов[751], однако это не исключает необходимость сохранения ряда «классических» форм взаимодействия народного представительства с гражданским обществом, приспособленных к имеющимся общественно-политическим обстоятельствам[752].

Понятие «публичность» является одним из ключевых в современной конституционно-правовой науке и в юридической науке в целом. Употребляемость данного термина в множественном контексте обусловлена дифференциацией публичного и частного права, а также различными логическими сочетаниями, такими как, например: «публичный интерес», «публичная власть», «публичный активизм», «публичная собственность», «публичные ценности», «публичная политика», «публичное управление», «публичные функции» и др. В более узком юридическом смысле принято говорить о «публичном обвинении» в уголовном судопроизводстве, о «публичных нуждах» как основании изъятия имущества, о «публичном договоре» как одной из форм гражданских правоотношений, о «публичных призывах» к противоправной деятельности и т.п. При таком многообразии толкования термина «публичность»

---

[750] См.: *Арбузова Е.А.* Публичность законодательного процесса сквозь призму цифровизации // Молодежь, наука и цивилизация. – Красноярск, 2022. С. 104.
[751] См.: *Джанаева Я.С., Камбердиева С.С., Дедегкаев В.Х.* Цифровизация как инструмент повышения публичности органов государственной власти // Экономика и бизнес: теория и практика. 2022. № 6. С. 128.
[752] См.: *Лисенкова А.А.* Риски принудительной публичности в эпоху цифровизации // Журнал Петербургского философского общества. 2020. № 22. С. 97.

необходимы более точные критерии, которые позволяли бы охарактеризовать с научной точки зрения категорию «публичность» применительно к парламентской деятельности[753].

Полагаем, что парламентская деятельность должна быть «публичной», прежде всего, в том смысле, что она призвана *соответствовать запросам общества, ожиданиям избирателей* и быть *направленной на реализацию наиболее важных публичных интересов*[754]. Это требование распространяется на деятельность каждой из палат парламента, хотя реализация принципа публичности в их функционировании может быть осуществлена дифференцированным образом[755]. Так, сенаторы Российской Федерации не могут встречаться с избирателями в избирательных округах, потому что их мандат представительства обусловлен волеизъявлением законодательных и исполнительных органов субъектов РФ, а также (в случае кооптации), волей Президента РФ. Депутаты Государственной Думы, напротив, несут публичную обязанность взаимодействия с электоратом, даже если соответствующие избиратели в ходе выборов голосовали за другую партию или за других кандидатов. Парламент обязан осуществлять перманентный мониторинг общественного мнения и, одновременно с этим, участвовать в его формировании.

Анализируемая функция имеет множественные формы реализации и выражения, при этом следует учитывать необходимость разграничения *формально-бюрократического* и *сущностного* подходов. В первом случае сенатор или депутат выполняют свои обязанности публичного взаимодействия с обществом, главным образом, вследствие предписаний конституционно-правовых норм процессуального характера, которые обязывают их к осуществлению соответствующих действий (периодичность встреч с избирателями, работа в

---

[753] См.: *Крашенинникова Ю.А.* Публичность и парламентаризм в политической теории Ф. Гизо // Полис. Политические исследования. 2002. № 3. С. 163. *Зайцев А.В.* Публичная сфера как поле диалога государства и гражданского общества // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2013. Т. 19. № 1. С. 203.

[754] См.: *Аругюнян А.Ш.* Проблема соотношения классического парламентаризма и постсоветского парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 22. С. 18.

[755] См.: *Клюев Ю.В.* Парламентаризм, протесты и конституционный процесс в России: дискурсы, коммуникации, эффекты // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Филология. Журналистика. 2019. № 2. С. 99.

избирательных округах, выступления в СМИ) под направляющем воздействии конституционно-правовой санкции либо вследствие наличия соответствующего публично-правового обязательства. Во втором случае, парламентарии проявляют личную заинтересованность и инициативу, используя наиболее подходящие для этого методы и средства. Каждый из этих подходов к организации публичности парламентской деятельности имеет сравнительные достоинства и недостатки, поэтому наиболее оптимальным представляется их эффективное сочетание[756].

Предположим, законодатель предписывает депутату осуществлять прием избирателей каждый месяц в течение не менее шести часов, за исключением периода времени, когда официально объявлена сессия палаты парламента. При таком подходе к конституционно-правовому регулированию, с одной стороны, депутатский корпус надлежащим образом дисциплинируется к осуществлению публично значимой функции взаимодействия с избирательным корпусом, однако депутат может предпочесть более современную и эффективную форму (например, общение с избирателями с помощью социальной сети в Интернете). Если законодательство не проявляет здесь достаточной «гибкости» и «адаптивности» к вызовам времени и запросам современности, наблюдаются риски *чрезмерной формализации* и даже *бюрократизации процедуры*, что не является конституционно желательным явлением[757].

Учитывая сложность функций и масштабность задач федерального двухпалатного парламента, полагаем, что основной формой обеспечения публичности в деятельности сенаторов и депутатов должна стать их *экспертно-аналитическая деятельность*[758] и периодические выступления в СМИ (включая электронные) с *аналитическими докладами и обзорами* о состоянии

---

[756] См.: *Поливода Я.В.* О некоторых аспектах конституционно-правового и административно-правового статуса депутата // Вопросы российского и международного права. 2016. № 9. С. 137. *Варлен М.В.* Статус парламентария в конституционном государстве // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2016. № 7. С. 16.

[757] См.: *Макеев И.И.* Бюрократия в консервативной политико-правовой доктрине Л.А.Тихомирова // Правовое государство: теория и практика. 2016. № 3. С. 77.

[758] См.: *Мазаев В.Д.* Экспертно-аналитические органы парламента в системе сдержек и противовесов (с учетом исторического опыта Верховного Совета РФ) // Вопросы правоведения. 2016. № 4. С. 26.

действующего законодательства и перспективах его совершенствования[759]. Подчеркнем, что примитивные популистские техники, которые можно было еще использовать в постсоветской России несколько десятилетий ранее, в современности полностью неприемлемы вследствие утраты их актуальности и невостребованности в обществе. Современный сенатор или депутат – это, прежде всего, аналитик, глубоко представляющий общественно-политические процессы и умеющий находить эффективные решения возникающих в обществе законодательных проблем. Такой публичный деятель должен обладать навыками публичных дебатов, противопоставления политическим оппонентам своих аргументов, убеждения избирателей в своей общественно-политической позиции и необходимости голосовать «за» него и «за» его партию на очередных парламентских выборах.

Данные подходы, в сущности, применимы к организации деятельности органов народного представительства в субъектах РФ и в муниципальных образованиях. Однако по мере «приближения» народных представителей к избирателям наблюдается большая потребность скорее в «тактических», чем в «стратегических» решениях общественно-политических проблем. Здесь также требуется аналитический подход, но в значительно меньшей степени. Кроме того, важным фактором в деятельности народного представительства в субъектах РФ и в муниципальных образованиях является системное отсутствие двухпалатной организации парламентско-представительной деятельности[760]. Муниципалитеты не имеют представительства в законодательных органах субъектов РФ, равно как в представительных органах муниципальных районов, как правило, отсутствует институционально организованное представительство входящих в состав районов городских и сельских поселений. В тех же муниципалитетах, в которых такое представительство обеспечивается – отсутствует прямое представительство

[759] См.: *Ахмедова Ю.Д.* Персонификация современной политической коммуникации // Журнал политических исследований. 2021. Т. 5. № 4. С. 71.

[760] См.: *Мухаметов Р.С.* Объяснение субнационального бикамерализма в России (на примере Свердловской области) // Вопросы управления. 2022. № 6. С. 21. *Кокорхоева Д.С.* Политическая институционализация органов законодательной власти в российских регионах (сравнительный анализ) // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2010. № 3. С. 29.

граждан вследствие отказа от использования института всеобщих и равных выборов депутатского корпуса[761].

Полагаем, что сама по себе двухпалатная организация народного представительства в значительной степени способствует достижению цели публичности парламентско-представительной деятельности. Сочетание территориального и прямого народного представительства позволяет обеспечить, как минимум, функционирование двух существенных «каналов» публичности, каждый из которых имеет свою специфику и нуждается в особых конституционно-правовых механизмах обеспечения и реализации. На федеральном уровне данные принципы гарантированы в достаточно полной мере, в то время как в субъектах РФ и в муниципалитетах это не наблюдается.

В вопросе об обеспечении публичности в деятельности органов местного самоуправления, однако, следует сделать одну существенную оговорку. Необходимость двухпалатного представительства на местах, на наш взгляд, может быть востребована для случая функционирования муниципальных образований с общей территорией (муниципальные районы и входящие в их состав городские и сельские поселения)[762]. Во всех иных ситуациях (деятельность внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, городских и муниципальных округов) это не выглядело бы эффективно и целесообразно. Если муниципальное образование не имеет общей территории с другими муниципальными образованиями, обеспечение публичности в их деятельности должно осуществляться исключительно посредством механизма всеобщих, равных, прямых и периодических выборов депутатского корпуса[763].

Публичность в деятельности Совета Федерации гарантируется, главным образом, благодаря взаимодействию сенаторов с законодательными и

---

[761] См.: *Сергеев А.А.* О порядке формирования представительных органов муниципальных районов // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 2. С. 28. *Белоусова Е.В.* К вопросу о формировании представительного органа муниципального района // Административное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 10.

[762] См.: *Позаненко А.А.* Взаимодействие между властями муниципальных районов и городских и сельских поселений // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 64.

[763] См.: *Тхабисимова Л.А., Цапко М.И.* Современное состояние и направления совершенствования процедур муниципальной демократии в городских и муниципальных округах // Университетские чтения – 2022. – Пятигорск, 2022. С. 117.

исполнительными органами субъектов РФ[764]. Субъекты Федерации имеют собственные публичные интересы, которые не противоречат в целом конституционным функциям многонационального российского государства, однако нуждаются в том, чтобы учитывались и реализовывались наряду с федеральной политикой. Для достижения этого конституционное регулирование обеспечивает особую гарантию – представительство публичных интересов субъектов Федерации в одной из палат Федерального Собрания, которое, в свою очередь, обладает довольно существенными конституционными полномочиями.

Важно учитывать, что законодательные и исполнительные органы субъектов РФ формируются демократическим путем, имеют мандат народного доверия, а в целом и в совокупности – представляют многонациональный народ России не менее легитимным и репрезентативным образом, чем выборные органы публичной власти на федеральном уровне. При таких обстоятельствах институционально необходимо, чтобы публичность в деятельности одной из палат федерального парламента гарантировалась ее взаимодействием с выборными региональными органами. Полагаем, что здесь возможны и более строгие конституционно-правовые нормы процессуального характера (например, обязанность сенатора от законодательного органа субъекта РФ присутствовать на заседании этого органа и участвовать в его заседании с правом совещательного голоса, аналогичная публично-правовая обязанность сенатора от исполнительной власти субъекта РФ применительно к его участию в заседаниях высших исполнительных органов субъектов и т.п.). Вслед за этим требуется, с организационно-правовой точки зрения, чтобы заседания законодательных и высших исполнительных органов субъектов РФ проводились в то время, когда не проводятся заседания Совета Федерации (насколько это возможно с учетом организационной самостоятельности органов публичной власти субъектов РФ и

[764] См.: *Бойко Ю.Ю.* Межпарламентское сотрудничество Совета Федерации – залог расширения представительной демократии // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2004. № 3. С. 12.

необходимости, зачастую, «оперативного» решения наиболее актуальных вопросов при реализации их полномочий)[765].

Для этого, в числе прочего, мог бы использоваться апробированный в период пандемии covid-19 метод видеоконференцсвязи[766]. Сенатору от субъекта РФ не обязательно физически присутствовать в данном субъекте РФ. Достаточно, чтобы он имел возможность следить за ходом обсуждаемых в регионе проблем, обнаруживать соответствующие изъяны в текущей федеральной законодательной политике, предлагать со своей стороны пути по устранению пробелов и дефектов в праве. Также не исключается *периодическое информирование* органов публичной власти субъектов РФ со стороны сенаторов о наиболее актуальных проблемах организации деятельности федерального центра, которые в данный момент находятся на стадиях обсуждения и принятия решений. Таким образом, в числе прочего, более эффективно обеспечивалась бы *публичность парламентско-представительной деятельности* Совета Федерации и входящих в его состав сенаторов.

Текущая парламентско-представительная деятельность, вопреки расхожему мнению о ее якобы «монолитности» и «сплоченности» (такой образ создают СМИ), в действительности, насыщена скрытыми и открытыми конфликтами, несходством мнений, нередко – ошибками и недоразумениями[767]. Наблюдаются требования, критика, зачастую – навязывание и давление. Неблагоприятные побочные эффекты коллегиального обсуждения и голосования проявляются в не имеющих отношения к обсуждаемому вопросу репликах и выступлениях, в демаршах фракций и неформальных депутатских групп, в лоббировании, в завуалированной оппозиционной риторике[768].

---

[765] См.: *Шульженко Ю.Л.* Исследование проблем парламентаризма в советский период // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2017. Т. 12. № 2. С. 32.

[766] См.: *Кудрявцев И.И.* Организация работы Палаты Представителей Национального Собрания Республики Беларусь в условиях пандемии covid-19 // 78-я научная конференция Белорусского государственного университета. – Минск, 2021. С. 355.

[767] См.: *Коньков А.Е., Чуков Р.С.* Парламентская дипломатия и культура парламентского диалога в современной политике // Государственное управление. 2019. № 77. С. 124.

[768] См.: *Любимов А.П.* Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: конституционно-правовое исследование. Автореф. дис. … докт. юрид. наук. – М., 2002. С. 14.

Аффилированные с одной из политических партий депутаты нередко демонстрируют лишь внешнее несогласие, главным образом, по незначительным вопросам юридико-технического характера, в то время как в действительности при обсуждении и голосовании они проявляют политическую солидарность и лояльность. Наблюдаются и противоположные тенденции. Все это с неизбежностью актуализирует вопрос о необходимости адекватного конституционно-правового регулирования данных общественных отношений, обеспечения упорядоченного и конструктивного взаимодействия парламентариев и представительных органов друг с другом в режиме публичности и гласности.

В связи с изложенным полагаем обоснованным высказать следующее предложение по совершенствованию действующего конституционного законодательства: учредить в субъектах Федерации, по аналогии с Государственным Советом Российской Федерации, *коллегиальные консультативные органы*, основной функцией которых было бы *постоянное взаимодействие* с органами местного самоуправления, учет их потребностей и интересов, возможность дискуссий и дебатов, *рекомендательного голосования* и *право законодательной инициативы* в законодательном (представительном) органе субъектов РФ. Такой подход дополнительно гарантировал бы публичность деятельности официальных властей на региональном уровне, их эффективную вовлеченность в разрешение комплекса возникающих при этом проблем на всех уровнях единой системы публичной власти.

Особенно актуально это, на наш взгляд, в городах федерального значения (в Москве[769], в Санкт-Петербурге[770], отчасти – в Севастополе[771]), в которых местное самоуправление не организовано на районном уровне, муниципалитеты представляют весьма незначительные территориальные единицы, бюджеты и

---

[769] См.: *Григорьев А.А.* Развитие экономических основ местного самоуправления в городах федерального значения (на примере города Москвы). Дис. … канд. экон. наук. – М., 2012. С. 8.

[770] См.: *Закондырин А.Е.* Концепция организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге // Административное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 8.

[771] См.: *Бунецкий Л.Л.* Модернизация местного самоуправления в городе федерального значения Севастополь: особенности и новые приоритеты // Парадигмы истории и общественного развития. 2020. № 20. С. 45.

объекты собственности создают недостаточную материальную базу самостоятельной деятельности населения по решению вопросов местного значения, а сами вопросы местного значения настолько незначительны, что это оттесняет на периферию институт местного самоуправления вплоть до его фактического институционального «поглощения» государственной публичной властью[772]. С одной стороны, такой подход к правовому регулированию выглядит обоснованным, поскольку в городах федерального значение необходимо обеспечение эффективного управления *единым городским хозяйством*. С другой – требуются соответствующие *компенсаторные механизмы*[773], которые позволяли бы «выровнять» сложившийся дисбаланс в разграничении предметов ведения, полномочий, объектов публичной собственности и источников пополнения соответствующих публичных бюджетов данных уровней власти.

В городах федерального значения «публичность» функционирования региональной государственной власти в достаточной степени обеспечена эффективно действующими СМИ, активностью общественности, развитыми институтами гражданского общества. Но местное самоуправление должным образом не гарантировано и не обеспечено. В других субъектах Федерации, напротив, местное самоуправление сравнительно активно развито, в то время как институты гражданского общества в меньшей степени оказывают определяющее воздействие на функционирование региональной публичной власти.

Однако уровни публичной власти, в любом случае, должны более активно и эффективно взаимодействовать друг с другом, причем конституционное право по своему смысловому предназначению призвано создавать для этого надлежащие *нормативные гарантии*[774]. В этом, в числе прочего, проявляется принцип «единства системы публичной власти», который был закреплен в результате

---

[772] См.: *Нифанов А.Н.* Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения в сфере установления вопросов местного значения внутригородских территорий // Мир юридической науки. 2015. № 10. С. 28.

[773] См., например: *Нарутто С.В., Никитина А.В.* Применение компенсаторных механизмов на основе постановлений Конституционного Суда РФ: проблемы законодательного обеспечения // Журнал конституционного правосудия. 2022. № 3. С. 12.

[774] См.: *Иванов В.В.* Гарантии обеспечения и нормативного регулирования прав и свобод человека и гражданина в международном и российском законодательстве // Матрица научного познания. 2020. № 11. С. 130.

конституционных поправок от 2020 года и нашел развернутое выражение в текущем законодательном регулировании общественных отношений. В связи с этим можно сформулировать вывод о том, что *полноценная реализация конституционного принципа единства системы публичной власти – одна из важных гарантий публичности в деятельности всех звеньев государственного и муниципального аппарата*.

Общество должно иметь *доступ к информации о деятельности* органов народного представительства[775]. Это – другая и не менее важная сторона конституционно-правового обеспечения публичности их функционирования. Для институционального обеспечения данного аспекта публичной деятельности парламентом принят и действует Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»[776], который сосуществует с аналогичным, но имеющим определенную специфику Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»[777]. Многие субъекты Федерации принимают соответствующие нормативные правовые акты, содержащие дополнительные гарантии публичности деятельности народного представительства и публичного аппарата власти в целом[778].

С научной точки зрения в данных нормативных правовых актах можно усматривать ряд системных достоинств и недостатков. К числу достоинств, на наш взгляд, следует отнести, прежде всего, закрепленные в законодательстве системные принципы обеспечения публичности данной информации (открытость, доступность, достоверность, свобода поиска, получения, передачи и распространения официальных данных); наличие формализованной обязанности размещения определенной информации в сети Интернет; право граждан на

---

[775] См.: *Братановский С.Н., Лапин С.Ю.* Гарантии обеспечения доступа к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации // Гражданин и право. 2014. № 9. С. 28.

[776] См.: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» с послед. изм. // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

[777] См.: Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» с послед. изм. // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6217

[778] См., например: Закон Санкт-Петербурга от 16.07.2010 № 445-112 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга» с послед. изм. // Петербургский вестник. 2010. № 29.

присутствие на заседаниях коллегиальных органов публичной власти; возможность предоставления необходимой информации гражданам по их запросам[779].

Законодатель учреждает институт «общедоступной информации», которая предоставляется неограниченному кругу лиц и размещается на официальных сайтах в форме открытых данных. Граждане не обязаны «искать» или «запрашивать» подобную информацию. Эти данные, напротив, предоставляются общественности по инициативе государства и за счет его публично-правовых и материальных ресурсов. Во время приема граждан им должна предоставляться необходимая информация в устной форме. Органы публичной власти несут обязанность организации телефонных справочных служб[780].

Важно подчеркнуть, что законодатель устанавливает право пользователей информации «не обосновывать», т.е. не мотивировать необходимость получения запрашиваемой информации, если только доступ к этой информации не ограничен. Подчеркнем, что данное правило не действует для случаев, когда граждане взаимодействуют с органами судебной власти. Если гражданин интересуется деятельностью своих депутатов и выборных должностных лиц, которым он оказал поддержку в ходе очередных публичных выборов, ему не нужно мотивировать свою заинтересованность в получении этих данных. В судах, напротив, полной информацией должны обладать лишь тяжущиеся стороны, чьи права и законные интересы затрагиваются правоприменительной деятельностью судов вследствие их исковых требований, заявляемых ходатайств и т.п. Широкая общественность вправе обладать лишь обезличенной информацией, каким образом складывается судебная практика при соответствующих обстоятельствах в

---

[779] См.: *Силкин В.В.* Пределы отказа в предоставлении доступа к информации о деятельности государственных и муниципальных органов // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3. С. 275. *Задков А.А.* Проблемы доступа граждан Российской Федерации к информации о деятельности органов государственной власти // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета. 2006. № 4. С. 193.

[780] См.: *Колобаева Н.Е.* Право на доступ к информации о деятельности органов власти // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 1. С. 16.

целом. В деятельности органов народного представительства доступ к информации выглядит более широким[781].

Эти и ряд других обстоятельств свидетельствуют о надлежащем внимании федерального парламента к проблеме обеспечения доступности информации о деятельности органов публичной власти, создании в целом надлежащих гарантий гласности, открытости и транспарентности деятельности государственных и муниципальных органов в их взаимодействии с гражданским обществом. Вместе с тем, анализируемое законодательство может быть подвергнуто критическому осмыслению.

Так, в ст. 9 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» содержится норма, согласно которой «доступ к информации о деятельности» органов публичной власти «обеспечивается в пределах полномочий» данных субъектов публичного права. Полагаем указанную норму не вполне конкретной и содержащей противоправные, с конституционной точки зрения, признаки *правовой неопределенности*[782]. Вызывает сомнения, в частности, связанность обязанности предоставления соответствующей информации «пределами полномочий». Полагаем, что напротив, публичному распространению подлежит именно та информация, которая непосредственно касается *деятельности по реализации полномочий* соответствующих государственных и муниципальных органов. Ограничение доступа к информации по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ возможно не вследствие разграничения предметов ведения и полномочий, но ввиду различных режимов информации (общедоступная информация подлежит распространению, конфиденциальные данные сохраняются в тайне). Законодатель, на наш взгляд, необоснованно смешивает различные категории объектов правового регулирования («полномочия» и «степень доступности информации»), что в данном случае юридического значения иметь не должно.

---

[781] См.: *Рыжов Р.С.* Правовые основы доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 63.

[782] См.: *Ершов В.В.* «Принцип правовой определенности» или правовая категория «определенность права»? // Российское правосудие. 2016. № 1. С. 80.

Правовую неопределенность также порождает предписание ст. 12 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», согласно которой допускается либо «опубликование», либо «обнародование» информации о деятельности органов публичной власти[783]. Данный вопрос неоднократно ставился перед судами общей юрисдикции и конституционным правосудием, причем Конституционный Суд РФ устойчиво поддерживает правовую позицию, главным образом, о дифференцированном значении этих понятий. С точки зрения лингвистического анализа, однако, можно было бы предположить их тождественность (опубликование – придание информации «публике», обнародование – обеспечение доступа к соответствующим данным «народу»). Судебная практика современной России предпочла иное истолкование. Под «опубликованием», как правило, понимается размещение официальной информации в периодических печатных изданиях, в сети Интернет; под «обнародованием» – размещение информации на различных стендах, в публичных библиотеках и т.п. Полагаем, что данную правовую неопределенность следовало бы преодолеть на законодательном уровне, чтобы не порождать вслед за этим противоречивую правоприменительную практику в судах общей и специальной юрисдикции.

Критически мы относимся к нормативному положению ст. 13 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в части установленного законом перечня видов информации, которая подлежит размещению в сети Интернет каждым из органов публичной власти. Размещение данной информации в обязательном порядке предполагает для государственных и муниципальных органов ряд организационных и финансовых издержек. Отсутствие соответствующей информации – повод и основание к принятию мер

[783] См.: *Кармадонов К.С.* Официальное опубликование нормативно-правовых актов как стадия правотворческого процесса. Дис. … канд. юрид. наук. – М., 2007. С. 87. *Анциферов Н.В.* Официальное опубликование нормативного правового акта в современном конституционном праве России. Дис. … канд. юрид. наук. – Кемерово, 2011. С. 56.

прокурорского реагирования, обжалованию противоправного бездействия органов законодательной (представительной) и исполнительной власти гражданами и юридическими лицами в судах. Однако так ли необходимо придание публичности *всей* этой информации? Или законодателю было бы необходимо *вычленить действительно обязательную к распространению* информацию о деятельности органов публичной власти?

Полагаем, что в целях обеспечения правовой определенности и реальной реализации права граждан на информацию следовало бы четко определить предоставление какой именно информации является обязанностью соотвествующих органов государственной власти. Так, гражданское общество благодаря использованию сети Интернет могло бы быть обеспеченным доступом к полной и достоверной информации о принимаемых соответствующими органами публичной власти *правовых актах* и о *ходе их обсуждения*. Последнее могло бы весьма эффективным образом обеспечиваться размещением в сети Интернет *полных видеороликов заседаний коллегиальных органов народного представительства*, чтобы *каждый избиратель имел возможность ознакомиться с позицией своего депутата при голосовании и обсуждении законопроектов*. Примечательно, что такая публично-правовая обязанность анализируемым Федеральным законом строго и точно не предусмотрена.

В этом отношении выигрышную позицию, на наш взгляд, занимает официальный сайт Конституционного Суда РФ. Сегодня каждый гражданин, если он интересуется соответствующей информацией, может просмотреть полный видеоролик каждого из заседаний Конституционного Суда РФ, где представлены выступления судьи-докладчика, сторон и других участников конституционного судебного процесса. В Интернете представлен именно ход судебного процесса (особенно примечательны, при этом, официальные позиции представителей Государственной Думы, Совета Федерации, Президента РФ и Правительства РФ).

На наш взгляд, *обязательная к распространению официальная информация*, напротив, подлежит четкому *законодательному нормированию и адекватному*

гарантированию[784]. Граждан интересуют не столько телефоны справочных служб и данные о приемах избирателей, сколько *ход обсуждения* общественно-политических проблем коллегиальными органами народного представительства, *позиция депутатов при голосовании* и *текст нормативного правового акта*, который в конечном итоге принят и вступил в действие.

В связи с этим полагаем важным привлечение внимания современной конституционно-правовой науки и практики реализации конституционного законодательства к проблеме юридической институционализации форм голосования депутатского корпуса. Чтобы голосование сенаторов и депутатов было действительно публичным, необходимо установление режима, по общему правилу, *поименного голосования при принятии законодательных актов*. Гражданам обычно предоставляется информация об общих итогах вотирования законопроектов (какое количество голосов подано «за» и «против», каким является число воздержавшихся при голосовании), что исключает контроль избирательного корпуса над конкретными народными избранниками, которые должны, в свою очередь, объективно и беспристрастно представлять интересы своих избирателей[785].

Введение в современной России федерального законодательного правила об исключительно поименном голосовании депутатского корпуса при голосовании за законопроекты (другие вопросы могут решаться простым открытым голосованием, кадровые – тайным голосованием) существенным образом способствовало бы подлинному обеспечению публичности в деятельности народного представительства. Применительно к деятельности Совета Федерации, аналогичным образом, законодательным и исполнительным органам власти субъектов РФ важно обладать достоверной информацией, какую именно позицию при голосовании занимал сенатор, будучи их представителем. Устойчивая политика голосования сенаторов вопреки приоритетам в региональной

---

[784] См.: *Никипорец-Такигава Г.Ю.* Интернетизация политического пространства на примере России. Дис. … докт. полит. наук. – СПб., 2020. С. 115.

[785] См.: *Курманов М.М.* Законодательный орган субъекта РФ: правомочность заседаний, виды голосований // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 1. С. 12.

государственной деятельности чревата конституционно-правовыми санкциями в виде досрочного отзыва либо отсутствия поддержки после истечения соответствующего срока полномочий парламентария данной палаты Федерального Собрания.

С.В.Васильева подчеркивает, что «основной целью конституционной регуляции» должно стать «обеспечение плюралистичности всей общественно-политической системы» за счет создания «каналов влияния» и «поддержания дискуссионных площадок»[786]. Это – также важная форма обеспечения публичности в деятельности палат Федерального Собрания и иных органов народного представительства, которые осуществляют деятельность в субъектах РФ и в муниципальных образованиях. Палаты парламента и другие субъекты народного представительства в силу своего конституционного статуса публично обязаны не только обсуждать вопросы текущей повестки дня, вотировать законопроекты и непосредственно реализовывать свои юридические полномочия, но также активно вести *диалог с общественностью*. Недооценка этого фактора, с нашей точки зрения, чревата потерей взаимосвязи народного представительства с гражданским обществом[787].

Парламентская практика современной России выбрала для этих целей, главным образом, формат публичных депутатских слушаний. Институциональной особенностью этой формы является одновременное участие депутатского корпуса, экспертного сообщества и представителей общественности в обсуждении, как правило, одной крупной законодательной проблемы либо нескольких проблем, объединенных общими обстоятельствами и факторами нормотворческого характера[788]. Палаты парламента обсуждают, но не вотируют. В свою очередь, не имеющие мандата народного представителя эксперты и представители общественности имеют возможность высказать народным

---

[786] См.: Основы конституционного строя России: двадцать лет развития. – М.: Институт права и публичной политики, 2013. С. 77.

[787] См.: *Родионова А.Б., Медведева Н.В.* Анализ роли общественного контроля в функционировании государственных органов Российской Федерации // Новое поколение. 2018. № 15. С. 111.

[788] См.: *Никитенко М.Г.* Депутатские (парламентские) слушания в Российской Федерации. Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2006. С. 8.

избранникам свое мнение и, что особенно важно, аргументировать его. Но окончательное решение предстоит принимать депутатскому корпусу, причем самостоятельно (без участия экспертов и общественности) и в будущем (после завершения публичных слушаний в официальной процедуре законодательного процесса).

Данная конституционно-правовая форма имеет ряд институциональных преимуществ, которые выгодно отличают ее от популистских, внешне привлекательных для общественности видов публичной парламентской деятельности, которые, однако, не соответствуют требуемым для данного случая критериям конструктивности, рациональности, продуктивности и юридической эффективности[789]. Смысл публичных депутатских слушаний заключается, главным образом, не в том, чтобы создавать внешний благоприятный имидж сенаторского или депутатского корпуса в глазах общественности (хотя данная цель в качестве «побочного эффекта», разумеется, не исключается и не отрицается)[790]. Основное предназначение публичных депутатских слушаний заключается, на наш взгляд, в *эффективной реализации конституционной компетенции* органов народного представительства в активном *взаимодействии с экспертами и гражданским обществом*[791].

Сенаторы, депутаты, парламентарии и народные представители нуждаются в поддержке экспертного сообщества. Объясняется это вовсе не тем, что, якобы, избранники народа недостаточно компетентны в вопросах публичной политики. Скорее напротив, парламентарии – это, в подавляющем большинстве случаев, профессиональные политики, которые как раз *наиболее компетентны в соответствующей* области публичной деятельности. Однако понятие «компетентность», которое не следует отождествлять с категорией

---

[789] См.: *Свистунова Л.Ю.* Парламентские слушания как организационно-правовая форма деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти в Российской Федерации. Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Саратов, 2013. С. 7.

[790] См.: *Никитенко М.* Юридическая природа депутатских (парламентских) слушаний // Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. 2005. № 2. С. 125.

[791] См.: *Кожушко С.В.* Парламентские и публичные слушания как способы реализации принципа прозрачности в бюджетном процессе // Актуальные проблемы административного и финансового права. – Краснодар, 2019. С. 65.

«компетенция», имеет весьма узкую сферу приложения. Невозможно быть «компетентным» *во всех* областях государственной и муниципальной деятельности одновременно. Поэтому профессиональные политики, при необходимости, нуждаются в том, чтобы «опереться» на мнение экспертов. Специфика конституционного статуса парламентариев состоит в *наличии компетенции при ограниченной компетентности* принимающих законодательное решение лиц. Данная закономерность характерна для любого парламента мира вне зависимости от политико-правовой истории, политического режима, общественно-политической ситуации и других обстоятельств, имеющих несомненное конституционно-правовое значение для многих других нормативно-правовых решений, только не для этого случая.

Конституционный принцип публичности в организации деятельности органов народного представительства обязывает парламентариев осуществлять взаимодействие с экспертным сообществом. Имеющиеся в стране специалисты в соответствующих областях научного знания должны быть, насколько это возможно, привлечены к формированию и совершенствованию законодательства страны, поскольку в этом заинтересовано все общество[792]. При этом эксперты не навязывают свою точку зрения и не претендуют на определяющее значение своих выводов и рекомендаций. Окончательное решение предстоит принимать легитимным народным представителям, которые имеют надлежащий мандат народного доверия, подтвержденный результатами очередных парламентских выборов.

В связи с этим приобретает важное значение правовая организация публичных депутатских слушаний. Здесь, на наш взгляд, требуется более развернутое правовое регулирование *процедуры дебатов и обсуждений*, которое не должно быть тождественным регламентации обычной деятельности Совета Федерации, Государственной Думы и иных органов народного представительства.

---

[792] См.: *Волосатова А.А., Гревцов О.В., Жукова О.Ю., Дружинина Н.А., Волосатова М.А.* Роль и значение экспертных сообществ в процессе принятия управленческих решений: сравнительный анализ национального и международного опыта // Вестник евразийской науки. 2020. Т. 12. № 5. С. 13.

В частности, это касается времени выступления ораторов и продолжительности публичных слушаний. Изучение текущей практики показывает, что нередко организаторы публичных слушаний проводят их весьма формально, в течение нескольких часов одного дня, без рекомендательной резолюции собрания, с необоснованно короткими выступлениями ораторов и без попытки действительной выработки совместного конструктивного решения обсуждаемой проблемы.

С нашей точки зрения, методологические подходы здесь должны быть принципиально иными. Публичные слушания желательно проводить в течение нескольких дней или даже недель, до тех пор, пока участники собрания не придут к необходимому консенсусу в ходе обсуждения и перекрестной критики альтернативных точек зрения. Ограничения по времени не могут быть заранее предустановленными. Напротив, они подлежат формированию в ходе обсуждения с учетом оценки и анализа сложности обсуждаемой проблемы. Участвующие в публичных слушаниях специалисты и представители общественности должны быть, в конечном счете, нравственно удовлетворены, поскольку их позиция учтена в форме обсуждения и критического осмысления (не обязательно с безусловностью *принята*, но в обязательном порядке *учитывалась* в ходе коллективных дебатов). Только при соблюдении этих и ряда иных нормативных условий можно было бы утверждать, что публичные депутатские слушания действительно эффективно выполняют возложенную на них конституционную функцию обеспечения публичности в деятельности органов народного представительства.

Т.Я.Хабриева справедливо подчеркивает, что характеристика Федерального Собрания как «представительного и законодательного органа» не «исчерпывает всей роли российского парламента в обществе». По мнению автора, в числе прочего, данный орган должен либо «определять», либо «участвовать в определении» основных направлений политики государства. Данная научная позиция Т.Я.Хабриевой коррелирует с ее же точкой зрения о соотношении

понятий «парламентаризма» и «президенциализма»[793]. Как известно, Конституция РФ относит именно к компетенции Президента РФ определение «основных направлений внутренней и внешней политики» государства. Полагаем, что цитируемая точка зрения автора не противоречит данному нормативному установлению, но углубляет и расширяет его содержание. Палаты Федерального Собрания «публичны» по своей природе, в числе прочего, потому что призваны «участвовать» в формировании основных направлений политики страны, а не только «законодательствовать» и «представлять» интересы народа в законотворчестве. В связи с этим важное значение приобретает сравнительно недавно принятый парламентом Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации»[794].

Согласно ст. 3 данного Федерального закона, Государственный Совет является «конституционным государственным органом», который формируется Президентом РФ и должен *определять* «основные направления внутренней и внешней политики», а также «приоритетные направления социально-экономического развития» государства. Термин «участие в определении» используется в данном законодательном акте в более узком значении, применительно к «стратегическим задачам и целям» внутренней и внешней политики. Означает ли это, что законодатель вслед за конституционными поправками от 2020 года фактически ограничил компетенцию Президента РФ в определении основных направлений внутренней и внешней политики страны, перераспределив данное полномочие в область функций Государственного Совета РФ? Или данное нормативное положение следует рассматривать как некую юридико-техническую неточность?

Системный анализ законоположений анализируемого нормативно-правового акта показывает, что функции Государственного Совета РФ являются,

---

[793] См.: Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России). – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. С. 342, 345.

[794] См.: Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50. Ст. 8039.

главным образом, консультативными. Данный конституционный орган уполномочен осуществлять «содействие Президенту РФ», «подготовку предложений Президенту РФ» и «обсуждение» актуальных проблем внутренней и внешней политики (ст. 5). При таком законодательном подходе сложно утверждать о наличии полноценной *компетенции* Государственного Совета РФ. Однако данный подход выглядит, безусловно, правильным, если принять во внимание состав Государственного Совета РФ.

Его председателем по должности является Президент РФ; членами по должности являются Председатель Правительства РФ, спикеры палат Федерального Собрания, Руководитель Администрации Президента РФ и высшие должностные лица субъектов РФ. Иные лица в состав Государственного Совета РФ включаются по решению главы российского государства, т.е. по его дискреционному усмотрению. Законодатель лишь *рекомендует* Президенту РФ, если в этом есть необходимость, включать в состав Государственного Совета РФ «представителей фракций в Государственной Думе» и «представителей местного самоуправления». Закон специально оговаривает, что в состав Государственного Совета РФ могут быть включены иные лица.

Из этого следует, что основной конституционной функцией Государственного Совета РФ является обеспечение публичности деятельности высших конституционных органов государства в их взаимодействии и системном сотрудничестве[795]. Палаты парламента имеют *гарантированное представительство* в Государственном Совете РФ через участие, *по должности*, председателей Совета Федерации и Государственной Думы. Кроме этого, в Государственном Совете РФ могут быть представлены парламентские фракции (*«дополнительное представительство»* Государственной Думы). Это, с нашей точки зрения, – достаточный конституционный инструментарий, чтобы

[795] См.: *Коваль С.П.* Место Государственного Совета РФ в единой системе публичной власти России в контексте конституционных поправок // Вестник Ивановского государственного университета. Серия: Естественные, общественные науки. 2022. № 1. С. 17.

обеспечить *участие* палат парламента в формировании основных направлений внутренней и внешней политики государства.

Публичность функционирования палат Федерального Собрания, таким образом, обеспечивается посредством нескольких альтернативных форм и способов. С одной стороны, спикеры палат обладают возможностью в ходе работы Государственного Совета РФ высказать главе государства предложения, которые могут быть учтены или не учтены по усмотрению Президента РФ. С другой – законодательная деятельность парламента имеет самостоятельные формы, т.к. осуществляется путем дебатов и голосования. Парламент *реализует и опосредует* основные направления внутренней и внешней политики государства, причем имеет в этом весьма широкую конституционную дискрецию вплоть до *фактического* определения *действительных приоритетов* текущей политики, выраженных в *законодательно обязательной юридической форме*. Чтобы «сбалансировать» данные противоположные тенденции, законодатель обоснованно нашел решение в учреждении нового конституционного органа – Государственного Совета РФ, который призван обеспечивать единство системы публичной власти, не нарушая при этом действие конституционного принципа разделения властей. Более точно можно было бы сказать, что Государственный Совет РФ в своей деятельности гарантирует скорее *«публичность в единой системе власти», чем «единство системы публичной власти».*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы.

1. Институты демократии являются объектами конституционно-правового регулирования общественных отношений. Вследствие этого осуществляется конституционализация политических институтов, приобретение ими юридических форм.

Народное представительство и парламентаризм имеют ряд общих свойств, в числе которых можно выделить организованность, связанность правом, а также некоторые общие функции (критический анализ политических проблем, дебаты на коллегиальной основе) и полномочия (участие в законодательном процессе, назначение и освобождение от должностей высших государственных чиновников, контроль исполнительной власти). Различия между народным представительством и парламентаризмом обнаруживаются при анализе способов формирования парламента и представляемых в парламенте интересов. Представительство (в парламенте или в других представительных органах, не обязательно являющихся органами «народного» представительства), может быть народным, сословным и территориальным. Парламентаризм допускает любую из названных форм представительства, «народное представительство» исключает сословно-представительное и территориально-политическое представительство (например, представительство законодательных и исполнительных органов субъектов РФ в Совете Федерации). Совет Федерации, строго говоря, не представляет многонациональный народ, который является носителем суверенитета и единственным источником власти. Палата репрезентует субъекты РФ, точнее – их законодательные и исполнительные органы. Дополнительно к этому она может представлять Российскую Федерацию в случае назначения соответствующих представителей Президентом РФ по установленной Конституцией РФ квоте.

Дифференциация палат Федерального Собрания с точки зрения формы представительства и осуществляемых ими функций играет существенную роль в реализации конституционного принципа разделения властей. Тем самым поддерживается взаимный контроль воздерживающих друг друга Совета Федерации и Государственной Думы. Кроме того, неизбежно складывается институциональная конкуренция (соперничество, состязательность) между палатами парламента, чего не может быть в механизме функционирования однопалатного представительного органа. Наибольшую политическую силу парламент приобретает в случае, когда обе палаты обладают существенными полномочиями и действуют как постоянные институты. Однако конституция может ослабить парламентские позиции, варьируя статус каждой из палат вплоть до эпизодически созываемого совещательного собрания. Временно действующая и фактически неполномочная одна палата парламента при постоянно действующей и полномочной другой палате, с одной стороны, сохраняют позиции парламента как полноценного органа народного представительства, с другой – позволяют усилить политическую роль главы государства и высшей исполнительной власти.

Сочетание общенародного и территориального выборного представительства в двухпалатном парламенте позволяет добиться тождественности парламентаризма и народного представительства, основанной на подлинном признании народного суверенитета и других основополагающих ценностей конституционной демократии (разделение властей, верховенство прав человека).

2. Изучение современного опыта конституционного строительства России и большинства зарубежных стран показывает следующую общую закономерность: как правило, федеративные государства предпочитают учреждение двухпалатных парламентов, однако унитарная форма политико-территориального устройства сама по себе не предопределяет однопалатную структуру представительного органа: многие страны, будучи относительно централизованными или, напротив,

децентрализованными, могут учреждать двухпалатный парламент либо отказываться от этого способа реализации концепции парламентаризма по тем или иным политическим причинам. Федерализм сам по себе не предполагает безусловного бикамерализма в организации парламента.

Бикамерализму в федеративных странах могут воспрепятствовать, во-первых, принцип ротации (Объединенные Арабские Эмираты, Коморские острова), во-вторых, политическая нестабильность (Венесуэла), в-третьих, специфика территории страны (Федеративные штаты Микронезии включают примерно 600 островов). При этом почти все федеративные государства имеют в основе своих политических систем двухпалатные парламенты. Этим обстоятельством, конечно, полностью не предопределяется конституционный выбор современной России, отдавшей предпочтение двухпалатной структуре федерального парламента. Однако федерализм – важное обстоятельство, которое следует, прежде всего, учитывать при анализе теоретико-методологической проблемы обоснования институциональных различий Совета Федерации и Государственной Думы.

Обладание федеральной законодательной властью дает большие преимущества, т.к. федеральные законы по юридической силе выше, чем указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, тем более – иные подзаконные нормативные правовые акты федеральных государственных органов. Но эта компетенция Совета Федерации, формируемого из числа представителей субъектов РФ, уравновешивается благодаря праву вето Президента РФ и праву Государственной Думы на преодоление отклонения проекта закона Советом Федерации. Кроме того, принятые парламентом законы могут быть признаны противоречащими Конституции РФ решением Конституционного Суда РФ. Все это в совокупности и органическом единстве способствует реализации федеративных принципов в организации и деятельности центральных органов власти, не допуская одностороннего подхода в их работе без учета мнения и воли региональных властей.

Концепции федеративного бикамерализма в современной России не был, на наш взгляд, нанесен существенный ущерб при внесении конституционной поправки о допустимости представительства в Совете Федерации не только представителей субъектов РФ, но также представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ. Это гарантируется численной квотой (не более десяти процентов от общего состава). В силу того, что Совет Федерации реализует конституционную компетенцию в заседаниях, требующих обсуждения и голосования, представители Российской Федерации приобретают лишь право инициативы, выступления и голоса, но не определяющего решения. Десять процентов представительства Российской Федерации не способны заблокировать волю простого и квалифицированного большинства.

Двухпалатная структура современного Федерального Собрания, в определенной мере, опирается на исторические традиции, которые складывались в нашей стране с образованием СССР, принятием Конституции СССР 1924 г. и последующих конституций от 1936 г. и 1977 г. Однако советский бикамерализм имел ясно выраженную национально-территориальную природу; правом на представительство пользовались не только союзные республики, но и другие национально-территориальные образования. Верховный Совет СССР был организован как единый, целостный орган, работающий на посессионной основе; важнейшую роль в его работе играл Президиум. В современной России Федеральное Собрание не имеет Президиума; палаты Федерального Собрания обособлены, функционируют на постоянной основе, компетенция между ними полностью разграничена, квалификация Федерального Собрания как «органа государства» весьма условна, фактически статус органов имеют Совет Федерации и Государственная Дума.

Советский опыт правового регулирования и обеспечения бикамерализма не может быть полностью воспринят современной конституционной практикой, т.к. субъекты Федерации как полноправные члены политического союза обладают правом на представительство в Федеральном Собрании. Данное право, с одной

стороны, не может быть распространено на территориальные образования без статуса субъектов Федерации, с другой, этим правом должны пользоваться все субъекты Федерации вне зависимости от наличия (республики, автономная область, автономные округа) или отсутствия (края, области, города федерального значения) титульных национальностей. При этом некоторые компоненты конституционного статуса палат Верховного Совета СССР (равноправие палат, равные возможности участия палат в законодательной деятельности, преодоление разногласий посредством совместного заседания палат, поочередное ведение совместных заседаний председателями палат и др.) могли бы использоваться в деятельности Совета Федерации и Государственной Думы в краткосрочной и долгосрочной перспективах.

3. Двухпалатная структура современного российского парламента представляет собой эмпирический факт, который не нуждается в подтверждении. Об этом неоспоримо свидетельствует содержание Конституции РФ и вытекающей из ее требований законодательной и правоприменительной практики. Однако сама по себе двухпалатная структура организации народного представительства еще не дает исследователю четких представлений о том, каким именно образом организована конституционная система того или иного государства с точки зрения функционирования парламентаризма и представительной демократии. Важнейшую роль в оценке этого состояния играют такие факторы, как, во-первых, способы формирования палат, механизм осуществляемого ими представительства; во-вторых, разграничение компетенции между ними, законодательных и подзаконных полномочий и функций.

В законодательном процессе Совет Федерации и Государственная Дума проявляют себя скорее как палаты единого органа, чем различные органы с дифференцированной компетенцией. Вне законодательного процесса, напротив, Совет Федерации и Государственная Дума фактически становятся различными государственными органами, несмотря на юридическое отрицание этого (в Конституции РФ достаточно ясно указано, что «органом» является Федеральное

Собрание, не его «палаты»). Конфликт между состояниями de jure и de facto, в данном случае, обусловлен не стремлением юридически обязанного субъекта уклониться от воли законодателя, что обычно приводит к правонарушениям и требует применения мер юридической ответственности. Дифференциация статуса палат парламента обусловлена объективными причинами, связанными со множественностью возлагаемой на них компетенции.

Совет Федерации лишен формализованной возможности участия в обсуждении законопроектов на ранних стадиях законодательного процесса. Он вынужден ожидать, пока законодательная процедура завершится в Государственной Думе, причем нижняя палата не является связанной временем. Совет Федерации включается в процедуру только после окончательного решения Государственной Думы, вправе отклонить законопроект, но его воля преодолевается квалифицированным большинством депутатов Думы. Таким образом, если в отношении какого-либо законопроекта Президент РФ и Государственная Дума настроены «положительно», а Совет Федерации – «отрицательно», такой проект неизбежно приобретает силу закона вопреки воле Совета Федерации.

Сформировавшаяся в нашей стране после конституционной реформы 1993 г. модель разграничения полномочий между палатами Федерального Собрания в законодательном процессе в целом может быть охарактеризована следующим образом: 1) дифференцированный подход законодателя к обычной законодательной процедуре, порядку принятия федеральных конституционных законов и поправок к Конституции РФ; 2) недостаточные, по сравнению с практикой ряда зарубежных стран, гарантии прав Совета Федерации как участника законодательного процесса (отсутствие права палаты на установление режима срочности законопроекта, на предварительное формализованное обсуждение законопроекта на паритетных началах с Государственной Думой, наличие права Совета Федерации на отклонение законопроекта без ее права на опротестование законопроекта); 3) неопределенность в правовом регулировании

особенностей законодательной процедуры для случаев, когда рассмотрение законопроекта является обязательным в Совете Федерации или не является таковым; 4) стимулирование раздельных заседаний Совета Федерации и Государственной Думы, ограничение практики совместного обсуждения и голосования палат Федерального Собрания; 5) строгая последовательность движения законопроектов и направление законопроекта Президенту РФ той палатой парламента, где законодательная процедура завершена; 6) широкая дискреция главы государства, предполагающая его право не только на отклонение закона, но и его возвращение в парламент по мотиву нарушения процедуры, что означает наличие скрытой прерогативы контроля законодательного процесса; 7) притязания Правительства РФ на ограничение полномочий субъектов права законодательной инициативы, пресекаемые Конституционным Судом РФ.

4. Анализ конституционного регулирования России и зарубежных стран показывает, что компетенция палат двухпалатного парламента не исчерпывается законодательной процедурой. Как правило, палаты наделяются дополнительными индивидуальными полномочиями, что может предусматриваться как в конституции государства, так и в законодательных актах, которые конкретизируют принципы и иные конституционные установления. В России традиционно наиболее «весомым» блоком данных полномочий является «кадровая компетенция» (правомочия в сфере кадровой политики), т.е. предоставленная конституционным законом возможность назначения на должности и освобождения от должностей. Данная сфера полномочий палат демонстрирует некоторую «внутреннюю подвижность», но сохраняется как общая тенденция, что существенным образом отличает конституционный строй России от многих зарубежных стран. «Подвижность» наблюдается одновременно в конституционном регулировании (например, утрата Советом Федерации права назначения на должность Генерального прокурора РФ) и в законодательных актах, принимаемых самими палатами без конституционных поправок с согласия Конституционного Суда РФ (санкционирование Президентом РФ, Советом

Федерации и Государственной Думой посредством федерального закона права Думы на досрочное прекращение полномочий депутатов Думы без предварительного судебного контроля по широкому кругу оснований, что не установлено Конституцией РФ). В целом же, несмотря на некоторую подвижность, само по себе наличие сравнительно широких кадровых полномочий каждой из палат Федерального Собрания свидетельствует о достаточной *де*централизации публичной власти на федеральном уровне, исключающей чрезмерную *це*нтрализацию кадровых решений в компетенции главы государства. Как правило, конституционные поправки или законодательные решения об ограничениях полномочий в сфере кадровой политики палат Федерального Собрания балансируются расширением кадровых полномочий в иных сферах общественных отношений (ограничение права Совета Федерации участвовать в назначении Генерального прокурора РФ сбалансировано расширением компетенции Государственной Думы в формировании Правительства РФ).

Вторым по степени распространенности (но не по значимости) «блоком» подзаконных полномочий палат двухпалатного парламента являются прерогативы, связанные с обеспечением национальной безопасности. В России и подавляющем большинстве зарубежных стран это составляет компетенцию верхних палат парламента, что связано не столько с федеративной формой политико-территориального устройства страны (во многих зарубежных странах двухпалатный парламент сосуществует с унитарной формой территориального устройства, причем вопросы национальной безопасности также отнесены к полномочиям «верхних» палат), сколько с особенностями бикамеральной структуры эмпирического парламентаризма. Вопросы национальной безопасности сопряжены с особой сферой публичной ответственности, требуют большей «сплоченности» институтов главы государства и парламента, не допускают политического популизма, политиканства и других негативных явлений плюралистической демократии. Важное конституционное значение здесь имеют институциональные гарантии сохранения государственной тайны. В связи

с этим полагаем устойчивой и имеющей долгосрочную перспективу практику, во-первых, наделения именно Совета Федерации (не Государственной Думы) компетенцией в сфере обеспечения национальной безопасности, во-вторых, подведомственность так называемых «силовых» министров непосредственно Президенту РФ, минуя политический контроль со стороны депутатов Государственной Думы. Имеются основания считать, что эти конституционные явления тесно взаимосвязаны друг с другом, взаимно обусловливают соответствующие конституционные нормы, принципы и институты. Возможно, что в будущем Совету Федерации следовало бы предоставить право назначения федеральных министров, подведомственных Президенту РФ, по представлению главы государства. Это являлось бы логическим завершением конституционной реформы 2020 г. в части перераспределения полномочий Президента РФ по формированию состава Правительства РФ в пользу палат Федерального Собрания.

Кроме «кадровых полномочий» и вопросов «обеспечения национальной безопасности», в современной России сохраняют актуальность и требуют законодательного решения многие другие подзаконные полномочия палат Федерального Собрания, которые, исходя из *весьма распространенной* практики зарубежных стран, требуют либо трансформации в законодательную сферу (исключение права Государственной Думы на амнистию и переход к юридическому требованию об объявлении амнистии в форме закона), либо исключения вообще из конституционной практики (упразднение права внесудебного нормоконтроля «вышестоящих» органов по отношению к «нижестоящим»). Наделение палат парламента какими-либо дополнительными полномочиями помимо участия в законодательной процедуре представляет собой не общее правило, но исключение из него, которое может быть обусловлено невозможностью или нецелесообразностью законодательной формы разрешения соответствующего вопроса. Это особенно актуально для двухпалатных парламентов, которые сочетают в себе разные формы конституционного

представительства и требуют более взвешенного подхода к разграничению компетенции исходя из конституционного принципа разделения властей. Сказанное не распространяется и не может распространяться на систему парламентского контроля. Интерпелляция, резолюция порицания, вотум недоверия, импичмент и парламентские расследования изначально опираются на «внезаконодательную» форму парламентской деятельности, поскольку реализуются в других процедурах в самом парламенте и не допускают активного участия главы государства в форме вето или промульгации парламентского акта с его стороны.

5. Совет Федерации имеет ряд «институциональных конкурентов» в конституционно-правовом смысле. В их числе можно назвать Общественную палату РФ, Государственный совет, Совет законодателей РФ при Федеральном Собрании и др. Тем не менее, конституционные функции Общественной палаты, Государственного совета, Совета законодателей и ряда других аналогичных структур могли бы весьма успешно воплощаться в жизнь Советом Федерации, который, в отличие от них, имеет гораздо более прочную конституционную основу функционирования, опирающуюся на широко распространенный конституционный опыт бикамерального парламентаризма.

Выборный способ формирования квалифицированного большинства состава Совета Федерации однозначно изменил бы его статус и прекратил затянувшуюся общественную дискуссию об оптимальном порядке образования персонального состава данной палаты. Есть контраргументы (затраты бюджета, независимость от других ветвей власти и органов субъектов РФ, дублирование представительства в Государственной Думе и др.), но они разрешаются при наличии адекватного этому воздействия конституционного законодателя на регулируемые правом общественные отношения. Неустойчивость статуса Совета Федерации, обладающего существенными полномочиями в сфере национальной безопасности, чревата рисками общественных потрясений. В связи с этим более эффективным было бы увеличение расходов федерального бюджета на

организацию выборной кампании в целях придания палате большего уровня легитимности. Для этого требуются поправки в Конституцию РФ, которые предполагали бы окончательный отказ от представительства в Совете Федерации именно органов власти, но не самих субъектов Федерации. Этого не произошло в ходе конституционной реформы 2020 г.

При этом пожизненное членство в Совете Федерации бывших Президентов страны – весьма положительное явление, которое получило апробацию во многих зарубежных странах и может быть успешно реализовано в России. Это, с одной стороны, стимулирует ротацию кадров в высшей политической сфере руководства страной (прекратившему полномочия Президенту РФ создается минимум гарантий, включая парламентскую неприкосновенность и возможность продолжения участия в политической жизни как сенатору), с другой – поддерживает устойчивость статуса Совета Федерации.

Имеющийся в правовой системе Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» подвергается частичной научной критике: во-первых, отсутствуют нормы о порядке кооптации сенаторов актами главы государства (предполагается, что это осуществляется на основе свободы усмотрения Президента РФ), во-вторых, не регулируется порядок избрания должностных лиц палаты и распределения сенаторов по внутренним органам палаты (это предмет Регламента Совета Федерации). Разрешение регламентом или законом одних и тех же нормативных проблем не меняет суть анализируемого правового явления. Теоретически порядок формирования Совета Федерации мог бы регулироваться не только федеральным законом, но и подзаконным актом, каковым является регламент палаты. Но этому препятствует положение ч. 2 ст. 96 Конституции РФ, согласно которому «порядок формирования Совета Федерации», равно как и «порядок выборов депутатов Государственной Думы», устанавливаются «федеральными законами».

6. Пропорциональная избирательная система не имеет институционального преимущества перед мажоритарными выборами с точки зрения обеспечения равенства пассивного избирательного права, поскольку проблема обеспечения равенства избирательных округов по числу избирателей (мажоритарная система) уравновешивается рисками искажения пропорциональности представительства с использованием инструментария заградительного пункта (пропорциональная система). Это, однако, не снимает с законодателя обязанность обеспечения относительного равенства представительства при организации мажоритарных выборов.

Мажоритарная система в Государственной Думе необходима, во всяком случае, в условиях невыборного способа формирования Совета Федерации. Пропорциональная система имеет ряд институциональных недостатков, чтобы от мажоритарной системы можно было бы полностью отказаться при формировании Федерального Собрания. Однако этот вывод распространяется именно на парламент в целом с учетом его двухпалатной структуры. В частности, использование мажоритарного представительства в Совете Федерации могло бы сбалансировать недостатки пропорциональной системы и оправдать ее применение в отношении полного состава Государственной Думы в 450 депутатов, как это практиковалось ранее. Отказ федерального законодателя от пропорционального способа выборов депутатов Государственной Думы и возврат к смешанному представительству был, на наш взгляд, в значительной степени обусловлен отсутствием устоявшейся практики формирования Совета Федерации или его части на основе мажоритарной избирательной системы, причем опыт выборов в Совет Федерации первого созыва на основе двухмандатных мажоритарных округов в данном контексте не следует слишком приветствовать (фактически – это «полупропорциональная» избирательная система, которая имеет мало общего с подлинным мажоритарным представительством).

Мажоритарная избирательная система имеет следующие достоинства: она организационно проста, в случае с относительным большинством – результативна

и широко апробирована российской практикой (что наблюдалось в условиях монопольного господства КПСС, однако практика советских выборов имела определенный положительный опыт, который следует использовать в современной России, хотя в некоторых случаях и критически). Мажоритарная система позволяет установить более ответственные отношения между избирателями и конкретными кандидатами (будущими депутатами), чем препятствует «обезличенному» представительству списков кандидатов от политических партий. Мажоритарное представительство создает дополнительные преимущества лидирующим политическим силам, препятствуя одновременно средним и, особенно, мелким партиям в реализации их права на представительство. Это, в свою очередь, имеет ряд институциональных достоинств в конституционно-правовом значении (стабильность взаимоотношений между парламентом и правительством, сравнительно редкие «правительственные кризисы», обострение межпартийного соперничества в политической борьбе за лидерство), хотя может расцениваться и в качестве недостатка (искажение пропорциональности представительства, искусственное укрупнение политических партий вследствие особенностей применяемой избирательной системы). Последнее обстоятельство обусловливает необходимость сочетания мажоритарного и пропорционального представительства, по крайней мере, в масштабах всей страны и в законодательных (представительных) органах субъектов Федерации.

7. Современный российский парламентаризм существенным образом отличается от своих предшествующих состояний благодаря использованию модели пропорционального представительства. Пропорциональность избирательной системы – важный признак российского бикамерализма, который сам по себе свидетельствует о признании обществом ряда ключевых принципов демократического конституционного строя.

Народ как носитель суверенитета и единственный источник власти имеет дифференцированные политические предпочтения, которые нуждаются в

выражении посредством адекватного представительства разных политических партий. Пропорциональная избирательная система способствует этому следующим образом: каждая партия имеет пропорционально такую долю мест в палате парламента, какой она обладает долей электоральной поддержки. Вследствие пропорционального представительства парламент сужает число народных гласных, но относительно строго сохраняет пропорцию имеющихся в обществе политических сил. Мажоритарная избирательная система пропорциональность представительства с неизбежностью искажает, поскольку «победителю достается все». Малые и средние партии вообще лишаются шансов на участие в политической жизни, хотя в совокупности они могут представлять довольно широкие слои населения. В отсутствие пропорциональности выборов многогранное в политическом смысле общество унифицируется в модели народного представительства, хотя это и обостряет политическое соперничество крупных политических партий.

При этом, в частности, подвергается критике федеральное законодательное решение о том, что в случае двухпалатного представительства в субъектах РФ каждая из палат должна иметь в своем составе не менее 25 процентов депутатов, избранных по партийным спискам. Бикамеральное решение вопроса о структуре законодательного (представительного) органа субъекта РФ, по логике, должно было бы стимулироваться обязательным, требуемым на уровне федерального закона сочетанием мажоритарного и пропорционального представительства. В современной России этого не происходит, причем законодательные требования федерального парламента не имеют надлежащей внутренней согласованности: субъекты РФ одновременно обязываются и к дифференцированной модели применяемых избирательных систем, и к унифицированной структуре представительных органов. Но эти принципы находятся во внутренней логической взаимосвязи. Поэтому федеральный закон должен был бы либо унифицировать структуру органов и виды избирательных систем, либо дифференцировать их одновременно, но не допускать ситуации, при которой два

взаимосвязанных элемента единой системы общественных отношений вынуждены руководствоваться противоположными конституционными принципами унификации и дифференциации.

8. Двухпалатная организация парламента органически связана с конституционно-правовой проблематикой допустимости, оснований, процедур и последствий досрочного прекращения полномочий как самих палат, так и их членов. Спектр решений конституционного законодателя здесь может быть весьма разнообразным от установления полной недопустимости какого-либо досрочного прекращения полномочий данных субъектов конституционных правоотношений до регулирования соответствующих процессов вплоть до мельчайших подробностей и возможности введения юридической ответственности за конституционные правонарушения. Данная проблема – одна из центральных в механизме обеспечения конституционного статуса парламента, поскольку это создает своего рода прочность либо, напротив, зависимость народного представительства от других ветвей власти. При установлении института досрочного прекращения полномочий парламентариев решением палаты парламента депутат в значительной мере лишается гарантий своей независимости от коллег по политической деятельности и аппарата исполнительной власти, включая политических оппонентов.

Парламент может позиционироваться как субъект «вне конституционно-правовой ответственности», что исходит от французских традиций «парламентского суверенитета». В современном обществе концепция «парламентского суверенитета» утратила руководящее значение (в том числе – в современной Франции), однако идея максимальной полноты представительства парламентом суверенного народа по сравнению с другими выборными органами государства демонстрирует свою жизнеспособность. В связи с этим институт роспуска парламента или одной из его палат, особенно на федеральном уровне, следует интерпретировать скорее как эффективное средство обеспечения баланса ветвей власти, чем форму обеспечения конституционной законности, включая

меры «пресечения и ответственности». Однако при определенных обстоятельствах конституционно-правовая ответственность народного представительства является весьма необходимой и нуждающейся в адекватном конституционно-правовом регулировании. Роспуск палаты парламента и новые выборы не опровергают народный суверенитет, скорее даже поддерживают его. Речь идет лишь о необходимости подтверждения легитимности конкретного состава выборной палаты парламента.

В связи с этим необходимо внесение соответствующих поправок в ст. 83 и ст. 102 Конституции РФ.

9. Предложено в качестве методологической основы для исследования выделить следующие стадии: во-первых, назначение заседания палаты, во-вторых, определение проекта повестки дня (порядка работы заседания), в-третьих, уведомление членов коллегиального органа о предполагаемом времени заседания и проекте повестки дня, в-четвертых, начало заседания и процедуры рассмотрения вопросов повестки дня (порядка работы заседания), в-пятых, итоговое голосование в палате, в-шестых, оформление и подписание соответствующих документов. Здесь важное значение имеет также соотношение полномочий руководства палаты, его внутренних органов и самих парламентариев.

После созыва заседания палаты и определения проекта повестки дня заседания организуется само заседание палаты. С процессуально-процедурной точки зрения оно представляет собой движение по повестке дня, согласно которому следующий вопрос повестки дня не подлежит рассмотрению до тех пор, пока не будет рассмотрен предыдущий. В этом состоит отличие парламентских процедур от других процедурно-процессуальных форм государственной деятельности, в частности, от правосудия. Суды принимают к производству несколько дел, но в конкретном заседании рассматривают всегда одно дело. Парламентские палаты в течение одного заседания рассматривают несколько вопросов повестки дня, которые друг с другом не взаимосвязаны. Как и в

судебных инстанциях, парламентский вопрос повестки дня должен быть предварительно подготовлен, однако здесь речь идет не о предварительном сборе доказательств по делу, но об изучении общественно-политической проблемы, на решение которой направлен вопрос повестки дня. Парламентарии могут предварительно изучать все предстоящие вопросы повестки дня, но не несут такой конституционной обязанности. Нередко заседание палаты выглядит так, что сенаторы или депутаты вообще не знакомы с проблемой до ее предварительного рассмотрения в комитете, в комиссии, во фракции либо на пленарном заседании палаты. В отличие от этого, докладчик, содокладчик, представитель субъекта права законодательной инициативы, полномочные представители Президента РФ и Правительства РФ в Государственной Думе заблаговременно и тщательно изучают соответствующие проекты решений.

Государственная Дума имеет дело с первичными законопроектами, мнение о которых со стороны парламентариев еще не сложилось. В отличие от этого, Совет Федерации рассматривает уже сформированные проекты нормативных правовых актов, которые преодолели процедуры нескольких чтений и критический анализ со стороны представителей исполнительной власти. По названной причине в Совете Федерации нет смысла выступления с докладом субъекта права законодательной инициативы хотя бы потому, что итоговый проект значительно отличается от первичного, причем представитель субъекта права законодательной инициативы может мнение большинства депутатов Государственной Думы не разделять. В свою очередь, доклад представителя Государственной Думы в Совете Федерации нарушал бы баланс полномочий и принцип равноправия палат. В связи с этим выглядит оптимальным выступление с докладами по вопросам повестки дня в Государственной Думе – представителя субъекта права законодательной инициативы, в Совете Федерации – должностного лица комитета или комиссии, которым подведомственны соответствующие направления законодательной деятельности.

Парламентские процедуры в Государственной Думе, в отличие от Совета Федерации, имеют ряд специфических черт, которые обусловлены ролью и предназначением палаты в законодательном процессе как субъекта права первичного рассмотрения законопроектов. Здесь имеются определенные риски нарушения существа конституционного права на законодательную инициативу, что не имеет под собой прочной законодательной базы и обусловлено исключительно регламентными нормами. На это обстоятельство неоднократно обращалось внимание в юридической литературе, особенно изданной в течение первых лет после принятия Конституции РФ 1993 г. Однако законодатель сохранил данную модель правового регулирования, избегая принятия законов о парламенте или законов о палатах парламента, причем в правовой системе страны имеются федеральные конституционные законы о Правительстве РФ, высших судебных инстанциях и т.д., в которых содержатся процедурно-процессуальные нормы.

В связи с этим полагаем необходимым внесение соответствующих изменений в ст. 103 Конституции РФ.

10. Установлено, что если парламент двухпалатный, то одна из его палат («верхняя палата») должна быть гарантирована, как минимум, возможностью отказаться от учреждения депутатских объединений (фракций, депутатских групп и т.п.) при обязательности наличия во внутренней структуре лишь комитетов или комиссий. Последние необходимы любому коллегиальному органу, если в его составе находится сравнительно большое количество выборных членов, а компетенция является довольно широкой (в комитетах и комиссиях должны организовываться предварительные дебаты, которые лишь после их завершения перерастают в дискуссию на уровне пленарного заседания). Сформированные по функциональному признаку комитеты и комиссии позволяют сделать парламентскую дискуссию более предметной, сузить ее до ключевых спорных моментов; в отличие от этого, депутатские объединения (фракции, депутатские группы), напротив, стимулируют обострение дискуссии и перенос этого на

пленарное заседание. Но данная закономерность присуща механизму депутатского соперничества при условии, что фракции и другие депутатские объединения являются соразмерными по численности вследствие результатов очередных выборов.

Комитеты и комиссии, с одной стороны, фракции и депутатские группы – с другой, имеют следующие общие и отличительные черты. Первые (комитеты и комиссии) организуются на основе метода *сплошного (всеобщего) перераспределения*: каждый парламентарий, за исключением должностных лиц палаты, *обязан* войти в состав какого-то *одного* комитета или комиссии. Тем самым организационно-правовая система существенным образом связывает демократические основы представительной демократии, фактически обязывая депутатов к *функциональной специализации*. В отличие от этого, фракции и депутатские группы организуются добровольным способом, если только при формировании органа не используется пропорциональная система народного представительства. Во всяком случае, беспартийный депутат-одномандатник имеет право не входить в состав фракций и депутатских групп, однако членом какого-то одного комитета или комиссии он быть обязан.

Теоретическое моделирование возможных подходов к правовому регулированию данных общественных отношений позволяет предположить, что законодатель мог бы, например, организовать комитеты и комиссии «без привязки» к конкретным направлениям публичной деятельности (экономика, бюджет, налоги, социальная сфера, безопасность, оборона, образование, наука, культура и т.д.), учреждая их исключительно для предварительного обсуждения вопросов пленарного заседания. При внешней привлекательности этой идеи (никто из депутатов не чувствовал бы себя чрезмерно «привязанным» к одному направлению деятельности в ущерб другим), нетрудно заметить, что это привело бы к снижению уровня организованности в деятельности парламентов и их палат. Каждый из комитетов или комиссий предварительно рассматривает все предстоящие вопросы повестки дня, если посчитает это нужным, однако он

сосредоточивает внимание, главным образом, на тех из них, которые составляют его компетенцию. Разграничение компетенции здесь весьма условно (в отличие, например, от федеральных министерств, агентств и служб, где оно является весьма строгим и жестким), поскольку это служит лишь самым «общим ориентиром» для координации депутатской деятельности.

11. Двухпалатная структура органов народного представительства актуализирует проблему разграничения роли и компетенции, с одной стороны, парламентариев, с другой – должностных лиц органов парламентского типа. Сама по себе допустимость института должностных лиц в коллегиальных органах, на первый взгляд, может показаться весьма спорной, поскольку «коллегия» как раз представляет собой теоретико-методологическую оппозицию «единоначалию». Примерно на основе этого принципа Петр I при обновлении российской государственности, в свое время, задумал организационно-правовые основы функционирования Двенадцати коллегий, каждая из которых не имела председателя или другого аналогичного должностного лица. Однако вскоре стала очевидной нежизнеспособность подобных моделей правового регулирования, в связи с чем в России в этот же период времени появился государственно-правовой институт прокуратуры как «ока государева».

В современном парламентаризме потребность обеспечения определенного уровня координации деятельности органов народного представительства не вызывает сомнений, для этого нет необходимости замещать внутреннюю самоуправляемость внешним прокурорским надзором (последний допустим и даже необходим, но в целях реализации функции контроля законности и правовой обоснованности в деятельности представительных учреждений). Должностные лица органов парламентского типа не должны опровергать такие фундаментальные принципы деятельности народного представительства, как свобода внесения законопроектов, их обсуждения и голосования. Ограничения данных прерогатив сенаторов и депутатов в демократическом обществе вероятны

скорее со стороны политических партий, которые конкурируют друг с другом в целях обеспечения надлежащего большинства голосов избирателей.

Функции должностных лиц – скорее «организационно-технические», чем «политико-предопределяющие» («созвать заседание», «проверить явку парламентариев», «убедиться в наличии кворума заседания палаты», «предоставить слово ораторам и желающим задать вопросы», «поставить вопрос на голосование», «подписать итоговый документ» и др.), но в практической жизнедеятельности данные прерогативы настолько переплетаются друг с другом, что, зачастую, должностные лица палат парламентов в законодательном процессе играют даже большую политико-правовую роль, чем фракции и депутатские группы, включая их персональных лидеров. Этому есть свои объяснения, которые подтверждаются не только парламентской практикой, но и современными научными исследованиями в области конституционного права.

12. Парламентская процедура имеет множественное конституционное предназначение, которое заключается в обеспечении и реализации прав и законных интересов, прежде всего, участников законодательного процесса, а также иных субъектов, которые вовлечены в процесс принятия подзаконных парламентских актов. Наиболее значимыми группами субъектов данных конституционных правоотношений являются парламентарии (сенаторы и депутаты), их объединения (комитеты, комиссии, фракции, депутатские группы), палаты Федерального Собрания (Совет Федерации и Государственная Дума), их должностные лица (председатели палат, их заместители, председатели и заместители комитетов, комиссий, фракций, депутатских групп), а также внешние (по отношению к парламентской процедуре) участники – Президент РФ и его парламентские представители, Правительство РФ и его парламентские представители, другие внешние субъекты права законодательной инициативы (законодательные органы субъектов РФ; Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ по вопросам их компетенции). Всем этим лицам парламентские процедуры предоставляют процессуальные права, реализация которых не всегда

совпадает с интересами других участников тех же процедур. Данное обстоятельство актуализирует необходимость исследования в конституционно-правовой науке проблемы злоупотребления свободой парламентской процедуры и способов его преодоления.

В парламентской практике наблюдаются различные формы злоупотребления сенаторами, депутатами и другими народными представителями свободой слова. Особенно часто это имеет место в деятельности законодательных (представительных) органов субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований: отступление от вопроса регламента, фактическое выступление вместо реплики или вопроса к докладчику, превышение выделенного времени для выступления, многократные речи одних и тех же ораторов по одному и тому же вопросу повестки дня и т.п.

Однако имеет место и обратная тенденция – чрезмерное ограничение председательствующим либо парламентским большинством депутатской дискуссии, сведение ее до формального минимума, при котором решение считается практически предрешенным вне зависимости от высказываемого в ходе дебатов авторитетного мнения коллег. Этому способствуют регламентные ограничения с правом выступления до трех минут, до пяти минут и т.д. Парламентская палата не может работать эффективно, если каждому из членов коллегии будет предоставлено неограниченное время для выступления по каждому вопросу повестки дня, тем более – многократно. Но если вопрос является общественно значимым и влечет за собой существенные общественно-политические последствия – подобные правоограничения могут считаться конституционными правонарушениями, что, при определенных обстоятельствах, может служить основанием для признания законодательного акта неконституционным ввиду нарушения конституционно установленной законодательной процедуры.

С этой точки зрения важно учитывать, что историко-правовой опыт парламентской деятельности в России нельзя считать устоявшимся: до

революционных событий начала XX века представительные органы были законосовещательными и не обладали фактической законодательной властью. Поэтому речь ораторов служила едва ли не единственным средством, чтобы довести мнение общественности до царствующего дома и назначенного монархом правительственного кабинета. В течение советского периода истории сформировалась традиция единогласного волеизъявления депутатов с заранее подготовленными и заблаговременно одобренными руководством выступлениями, которые, главным образом, поддерживали внесенный законопроект и не предполагали какой-либо критики в адрес субъекта права законодательной инициативы. Вследствие демократических преобразований в России эти традиционные установления стали меняться, однако до настоящего времени еще не найдены адекватные процессуальные формы, которые могли бы эффективно удовлетворять, зачастую, противоречащие друг другу потребности избирателей, их представителей и других ветвей власти в их взаимодействии и конструктивном сотрудничестве.

13. После учреждения Комитета конституционного надзора СССР и в ходе дальнейшей организации Конституционного Суда РФ в нашей стране получило новый импульс развития конституционное правосудие как самостоятельный вид государственной деятельности. Сложившаяся в СССР государственно-правовая система, напротив, необходимость конституционного правосудия полностью отрицала. Считалось, что основной акцент судебной деятельности должен быть сосредоточен на уголовных и гражданских делах, определенную роль играла административная и арбитражная юстиция. Однако вопрос о самой необходимости конституционного правосудия в повестке дня государственно-правового строительства не возникал; считалось, что действие Конституции должно обеспечиваться посредством внесудебных механизмов, включая законодательную и исполнительно-распорядительную деятельность, а также идеологическое обеспечение советского конституционализма за счет действия

конституционного принципа руководящей и направляющей роли КПСС в жизнедеятельности советского общества.

Судебный конституционный контроль в современной России прошел более чем 30-летний путь своего генезиса. За данное время сложилась система правовых позиций конституционного правосудия, которые стали органической частью правовой системы страны. Это – предмет самостоятельного исследования. В нашей работе исследовательское внимание сосредоточено на вопросах влияния конституционного правосудия на двухпалатный парламентаризм. Такое влияние с теоретико-методологических позиций конституционной науки выглядит, как минимум, трояким: во-первых, Конституционный Суд РФ уполномочен признавать оспариваемые нормы противоречащими Конституции РФ и потому не подлежат применению; во-вторых, Конституционный Суд РФ вправе разрешать споры о компетенции между Советом Федерации и Государственной Думой; в-третьих, важную роль приобретают заключения Конституционного Суда РФ по запросам Президента РФ в процедуре предварительного конституционного контроля. Все это в совокупности и системном единстве связывает сенаторов и депутатов, ограничивает их законотворческие возможности, не допускает абсолютно свободной народно-представительной деятельности вопреки принципам и нормам Конституции.

В диссертации доказывается, что в целом данное конституционно-законодательное решение позволяет весьма эффективно обеспечивать и гарантировать действие конституционного принципа разделения единой публичной власти на три независимые ветви – законодательную, исполнительную и судебную. Конституционный Суд РФ имеет определенные правомочия в отношении парламента, однако и палаты Федерального Собрания наделены рядом «зеркальных» прерогатив, которые не ставят Конституционный Суд РФ в какое-либо привилегированное положение по отношению к сенаторам и депутатам. Данная система установлена конституционным законодателем не случайно и имеет основной целью сбалансированное взаимодействие законодательной и

судебной ветвей власти. Примечательно, что Верховный Суд РФ не играет такой же заметной роли во взаимодействии трех ключевых ветвей власти на федеральном уровне, хотя степень концентрации судебно-властных прерогатив в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах значительно выше. Полагаем, что указанное обстоятельство оказывает также благоприятное воздействие на реализацию принципа «сдержек и противовесов» в конституционной системе современной России.

В связи с этим полагаем целесообразным внесение соответствующих изменений и дополнений в федеральное законодательство, регулирующее статус сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы.

14. Институт президенства в России, несмотря на его важность и одно из ключевых значений в действующем механизме функционирования государства, имеет сравнительно непродолжительную государственно-правовую историю. До революционных событий 1917 г. в стране укрепилась наследственная монархия, которую многие авторы справедливо квалифицируют как абсолютную и неограниченную, хотя в определенные моменты государственно-правовой истории – также прогрессивную и просвещенную. Применительно к теме исследования важно заметить, что монархическая власть не была связана свободным и независимым парламентом, тем более – двухпалатным. Существовавшие в царский период коллегиальные органы (Государственный совет, позже – Государственная дума) имели статус законосовещательных, им не было предоставлено право принимать законы как правовые акты высшей юридической силы, которые могли бы претендовать на преодоление политической воли монарха.

Советское государство и право отказалось от монархического принципа, страна изначально позиционировалась как государство рабочих и крестьян, т.е. трудового класса, но не всего народа как носителя суверенитета и единственного источника власти. Принцип народовластия был официально признан на конституционном уровне только в 1977 г. Одновременно с этим зарождались и

развивались отдельные институты советского народного представительства. Несмотря на усеченный характер советской представительной системы (безальтернативные выборы, исключительное право КПСС на формирование корпуса кандидатов в депутаты, ограничения тайности волеизъявления советских граждан), к началу «перестройки» она выглядела уже как вполне совершенная и дееспособная в государственно-правовом смысле. При этом до учреждения в СССР первого и последнего поста Президента СССР, как такового института «главы государства» в СССР не было. Следовательно, надлежащей актуальности не приобретали проблемы взаимодействия главы государства с палатами высшего органа народного представительства.

Историю зарождения современного института Президента РФ следует связывать, на наш взгляд, не столько с учреждением поста Президента СССР, сколько с аналогичными институционально-конституционными преобразованиями в РСФСР до начала распада СССР. Должность Президента РСФСР как выборного должностного лица, который имеет прямой мандат народного доверия и, следовательно, вправе представлять народ наряду с выборным парламентом, формировалась в политико-правовых условиях весьма острого противостояния властей СССР и РСФСР. Потребовался российский референдум, чтобы учредить соответствующую должность (данный референдум проводился одновременно с общесоюзным о сохранении СССР). В конечном итоге, первые всенародные выборы Президента РСФСР (на тот момент – Россия еще не имела статуса суверенного государства) означали принципиально новый этап в развитии отечественного конституционализма и механизма разделения властей. Высшее должностное лицо с прямым мандатом народного доверия имело легитимное право на, своего рода, противопоставление воле парламента. Вопрос о взаимодействии двух высших выборных органов (коллегиального и единоличного) приобрел новое значение, в связи с чем обозначились совершенно иные приоритеты в государственно-правовом строительстве.

Дальнейший генезис механизма взаимодействия институтов главы государства и высшего органа народного представительства характеризовался тенденцией обострения политического противостояния, что с точки зрения конституционно-правовой науки представляется вполне естественным. Государственно-правовая система страны не успела адаптироваться к новым условиям, при которых правом представительства интересов суверенного народа обладают одновременно два высших органа. Каждый из них, в силу объяснимых конституционно-правовых причин, претендовал на полноту и исключительность народного представительства. В конечном итоге, это привело к политическому кризису 1993 года, который ознаменовался сначала апрельским референдумом о доверии Президенту РФ, об одобрении проводимой им социально-экономической политики, о необходимости досрочных президентских и парламентских выборов. Далее Президент РФ предпринял ряд политических мер, которые привели, в конечном итоге, к роспуску высшего органа народного представительства, конституционному референдуму и появлению на политико-правовом пространстве, как минимум, трех ключевых институций – Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы. Актуализировалась проблема поиска оптимальных путей взаимодействия данных конституционных институтов.

Современный государственно-правовой этап развития конституционной системы страны, на наш взгляд, до сих пор характеризуется вышеназванными факторами, несмотря на то что истек значительный временной период (более 30 лет), в течение которого, казалось бы, система должна была бы адаптироваться к состоявшимся изменениям. Выборы Президента РФ проводятся с надлежащей конституционной регулярностью, причем нормативный срок полномочий главы государства (несмотря на его увеличение с четырех лет до шести лет) ни разу не нарушался. Аналогичным образом с надлежащей периодичностью (несмотря на увеличение с четырех лет до пяти лет) организуются выборы депутатов Государственной Думы. Порядок формирования Совета Федерации многократно модернизировался, в том числе, вследствие конституционной реформы от 2020 г.,

однако принцип представительства законодательных и исполнительных органов субъектов РФ остался в целом неизменным. Все это комплексно характеризует и предопределяет современное состояние конституционно-правовой проблемы взаимодействия Президента РФ и палат Федерального Собрания.

15. Обеспечение конституционной законности в деятельности палат Федерального Собрания – задача не только внешних органов по отношению к палатам парламента, но, в значительной степени, – самих палат представительного органа. Каждая из палат имеет гарантированную законом возможность организации внутреннего конституционного самоконтроля, который может осуществляться индивидуально парламентариями и коллективно различными внутренними структурными образованиями народных представителей. Кроме того, данная функция может возлагаться на аппарат палат парламента, в состав которых входят государственные гражданские служащие, не являющиеся народными представителями. Практика современной России показывает, что оптимальной для эффективного обеспечения функции конституционного самоконтроля является организация специализированных юридических служб в составе аппаратов Совета Федерации и Государственной Думы. В каждой из палат Федерального Собрания они имеют наименование «правовое управление». Однако если юридические службы находятся в статусе структурных подразделений аппарата, можно сказать и о том, что функция конституционного самоконтроля возлагается на аппарат в целом. Здесь имеет важное значение внутреннее иерархическое положение структурных подразделений аппарата и статус самого аппарата, механизм их взаимодействия с палатой и с должностными лицами палаты.

Организационная обособленность аппарата от корпуса сенаторов или депутатов, а также централизованно-иерархические способы назначения, прекращения полномочий и текущей деятельности соответствующих государственных гражданских служащих, превращают аппарат в довольно значимую структурную единицу, которая играет весьма важную роль в

деятельности палат Федерального Собрания. Наряду с официальными заседаниями, обсуждениями и голосованиями, имеет место активный документооборот и процесс сложнейших согласований планируемых решений с чиновниками, которые не связаны мандатом народного доверия и не рискуют его потерей вследствие очередных выборов, поскольку назначаются на постоянные должности государственной службы и выполняют именно служебные (не народно-представительные) обязанности.

Вопрос о служебной функции аппаратов палат Федерального Собрания, на наш взгляд, недостаточно изучен в юридической науке и требует, в связи с этим, повышенного внимания. Здесь наблюдаются многие проблемы «на стыке» конституционно-правовой и административно-правовой наук. Деятельность сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы опирается, главным образом, на нормы конституционного права. Парламентарии имеют конституционно-правовой статус и осуществляют, главным образом, конституционные полномочия. В отличие от этого, основная функция аппаратов палат Парламента – осуществление публичного управления, организуемого в целях реализации конституционных полномочий и персонального состава палат. Законодатель исключает возложение соответствующей компетенции, например, на Администрацию Президента РФ или на Правительство РФ. Это создает дополнительные гарантии организационной самостоятельности палат Федерального Собрания, прежде всего, в законодательном процессе, хотя данные принципы характерны и для других видов деятельности парламента. При этом иерархически организованные аппаратные структуры органов исполнительной власти лишены возможности прямого влияния на организационно-функциональную деятельность палат парламента. Тем самым обеспечивается баланс ветвей власти и недопустимость взаимного вмешательства в компетенцию каждой из них.

Чиновники аппаратов палат Федерального Собрания отличаются от сенаторов и депутатов как порядком назначения и прекращения полномочий, так

и основными задачами текущей служебной деятельности. Их главная функция – профессиональное сопровождение деятельности народных представителей. В данном контексте слово «профессионализм» не следует интерпретировать в чрезмерно узком значении, чтобы не поставить под сомнение «политический профессионализм» сенаторов и депутатов. Вне сомнения, законодатель опирается на презумпцию профессионализма публичных должностных лиц во всех видах государственной деятельности. Однако понятие «профессионализм» следует дифференцировать, на наш взгляд, в зависимости от задач и функций соответствующих органов и структурных единиц. Аппараты Совета Федерации и Государственной Думы позиционируются как структурные подразделения или внутренние органы, которые нанимают на условиях конкурсного отбора специалистов, необходимых для организационного сопровождения деятельности соответствующих политических деятелей. В их числе должны быть квалифицированные эксперты в сфере теоретической и практической юриспруденции, которые обеспечивали бы надлежащее качество законопроектных работ. Благодаря этому гарантируется и реализуется функция внутреннего парламентского конституционного самоконтроля.

16. Современные условия цифрового и информационного общества являются принципиально новыми для функционирования двухпалатной системы народного представительства. Классический парламентаризм сформировался значительно раньше, чем в общественной практике появились сеть Интернет, средства видеоконференцсвязи, справочные поисковые системы законодательства, электронный документооборот и мобильная телефония. Цифровизация и информатизация дают новый импульс для институционального обеспечения публичности деятельности сенаторов и депутатов, однако это не исключает необходимость сохранения ряда «классических» форм взаимодействия народного представительства с гражданским обществом, приспособленных к имеющимся общественно-политическим обстоятельствам.

Полагаем, что парламентская деятельность должна быть «публичной», прежде всего, в том смысле, что она призвана соответствовать запросам общества, ожиданиям избирателей и быть направленной на реализацию наиболее важных публичных интересов. Это требование распространяется на деятельность каждой из палат парламента, хотя реализация принципа публичности в их функционировании может быть осуществлена дифференцированным образом. Так, сенаторы Российской Федерации не могут встречаться с избирателями в избирательных округах, потому что их мандат представительства обусловлен волеизъявлением законодательных и исполнительных органов субъектов РФ, а также (в случае кооптации), волей Президента РФ. Депутаты Государственной Думы, напротив, несут публичную обязанность взаимодействия с электоратом, даже если соответствующие избиратели в ходе выборов голосовали за другую партию или за других кандидатов. Парламент конституционно обязан осуществлять перманентный мониторинг общественного мнения и, одновременно с этим, участвовать в его формировании.

Учитывая сложность функций и масштабность задач федерального двухпалатного парламента, полагаем, что основной формой обеспечения публичности в деятельности сенаторов и депутатов должна стать их экспертно-аналитическая деятельность и периодические выступления в СМИ (включая электронные) с аналитическими докладами и обзорами о состоянии действующего законодательства и перспективах его совершенствования. Современный сенатор или депутат – это, прежде всего, аналитик, глубоко представляющий общественно-политические процессы и умеющий находить эффективные решения возникающих в обществе законодательных проблем. Такой публичный деятель должен обладать навыками публичных дебатов, противопоставления политическим оппонентам своих аргументов, убеждения избирателей в своей общественно-политической позиции и необходимости голосовать «за» него и «за» его партию на очередных парламентских выборах.

Публичность в деятельности Совета Федерации гарантируется, главным образом, благодаря взаимодействию сенаторов с законодательными и исполнительными органами субъектов РФ. Субъекты Федерации имеют собственные публичные интересы, которые не противоречат в целом конституционным функциям многонационального российского государства, однако нуждаются в том, чтобы учитывались и реализовывались наряду с федеральной политикой. Для достижения этого конституционное регулирование обеспечивает особую гарантию – представительство публичных интересов субъектов Федерации в одной из палат Федерального Собрания, которое, в свою очередь, обладает довольно существенными конституционными полномочиями.

Важно учитывать, что законодательные и исполнительные органы субъектов РФ формируются демократическим путем, имеют мандат народного доверия, а в целом и в совокупности – представляют многонациональный народ России не менее легитимным и репрезентативным образом, чем выборные органы публичной власти на федеральном уровне. При таких обстоятельствах институционально необходимо, чтобы публичность в деятельности одной из палат федерального парламента гарантировалась ее взаимодействием с выборными региональными органами. Полагаем, что здесь возможны и более строгие конституционно-правовые нормы процессуального характера (например, обязанность сенатора от законодательного органа субъекта РФ присутствовать на заседании этого органа и участвовать в его заседании с правом совещательного голоса, аналогичная публично-правовая обязанность сенатора от исполнительной власти субъекта РФ применительно к его участию в заседаниях высших исполнительных органов субъектов и т.п.). Вслед за этим требуется, с организационно-правовой точки зрения, чтобы заседания законодательных и высших исполнительных органов субъектов РФ проводились в то время, когда не проводятся заседания Совета Федерации (насколько это возможно с учетом организационной самостоятельности органов публичной власти субъектов РФ и

необходимости, зачастую, «оперативного» решения наиболее актуальных вопросов при реализации их полномочий).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1.1. Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. - 2009.- № 1- Ст.1.

2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2009.- № 1.- Ст. 2.

3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. -2014. -№ 6.- Ст. 548.

4. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2014.- № 30. - Ст. 4202.

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

6. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (с послед. изм.) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 23. Ст. 2277.

7. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (с послед. изм.) «О военном положении» // Собрание законодательства РФ. -2002.- № 5.- Ст. 375.

8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1994.- № 32.- Ст. 3301.

14. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 2. - Ст. 198.

9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002.- № 1. - Ст.1.

10. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002.- № 1.- Ст. 3.

11. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1999.- № 28.- Ст. 3466.

12. Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ. -1995.- № 50.- Ст. 4873.

13. Федеральный закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1998.- № 10.- Ст. 1146.

14. 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. - 1999.- № 42.- Ст. 5005.

15. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. - 2001.- № 29.- Ст. 2950.

17. Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2002.- № 23. - Ст. 2102.

18. Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства РФ. - 2002.- № 30.- Ст. 3031.

19. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Собрание законодательства РФ. - 2002.- № 43.- Ст. 4190.

20. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2003.- № 40.- Ст. 3822.

21. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 15. - Ст. 1277.

22. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства РФ. - 2006.- № 11. - Ст. 1146.

23. Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2008.- № 52.- Ст. 6217.

24. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. - 2009.- № 7.- Ст. 776.

25. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. - 2009.- № 29.- Ст. 3609.

26. Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2011.- № 1.- Ст. 15.

27. Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 50. - Ст. 6952.

28. Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Собрание законодательства РФ. -2012.- № 30.- Ст. 4172.

29. Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012.- № 53.- Ст. 7597.

30. Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Собрание законодательства РФ.- 2013.- № 19.- Ст. 2306

31. Федеральный закон от 07.05.2013 N 77-ФЗ "О парламентском контроле" // Собрание законодательства РФ. 2013. - N 19. - Ст. 2304.

32. Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.- 2014.- № 8.- Ст. 740.

33. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2020.- № 50.- Ст. 8039.

34. Федеральный закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2020.- № 52.- Ст. 8585.

35. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. 2021. 27 декабря.

36. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1998.- № 7. - Ст. 801.

37. Постановление Государственной Думы от 24.04.2015 № 6576-6 ГД «Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной

войне 1941 - 1945 годов» // Собрание законодательства РФ. - 2015.- № 17.- Ст. 2542.

38. Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2002.- № 7. - Ст. 635.

39. Постановление СФ ФС РФ от 30.09.2015 № 355-СФ «Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.- 2015.- № 40.- Ст. 5469.

40. Постановление Совета Федерации от 28.09.2016 № 451-СФ «О Заявлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в связи с первой годовщиной принятия постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 сентября 2015 года № 355-СФ «Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. -2016.-№ 40.- Ст. 5721.

41. Постановление Совета Федерации от 19.10.2022 № 462-СФ «Об утверждении Указа Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 года № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» // Собрание законодательства РФ.- 2022.- № 43.- Ст. 7299.

42. Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // САПП.- 1993.- № 39.- Ст. 3597.

43. Указ Президента РФ от 19.10.2022 № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» // Собрание законодательства РФ. - 2022.- № 43.- Ст. 7381.

44. Закон Санкт-Петербурга от 16.07.2010 № 445-112 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга» с послед. изм. // Петербургский вестник.- 2010.- № 29.

1.2. Зарубежные правовые акты

45. Конституция Австрийской Республики. Федеральный конституционный закон от 10 ноября 1920 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2022).

46. Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2022).

47. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2022).

48. Конституция Боснии и Герцеговины от 21 ноября 2021 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2022).

49. Конституция Индии от 26 ноября 1949 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2022).

50. Конституция Испании от 6 декабря 1978 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2022).

51. Конституция Итальянской республики от 22 декабря 1947 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2022).

52. Конституция Королевства Нидерландов от 24 августа 1815 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2022).

53. Основной закон Федеральной Республики Германия от 23 мая 1949 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2022).

54. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2022).

55. Конституция Хорватии (Конституция Республики Хорватия) от 22 декабря 1990 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2022).

56. Конституция Чехии (Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2022).

1.3. Правовые акты, утратившие силу

57. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР.- 1918.- № 51.- Ст. 582.

58. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик от 31 января 1924 г.- М., - 1924.

59. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР.- 1936. 6 декабря.

60. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. // ВВС СССР.- 1977.- № 41.- Ст. 617.

61. Закон СССР от 14 марта 1990 г. «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» // ВВС СССР.- 1990.- № 12.- Ст. 189.

62. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодателсьва РФ.- 2005.- № 21.- Ст. 1919.

63. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР об утверждении Положения «О Совете Федерации РСФСР» // ВВС РСФСР. -1991. - № 6.- Ст. 97.

64. Указ Президента РФ от 22 февраля 1993 г. «О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации» // САПП РФ.- 1993.- № 9.- Ст. 735.

65. Распоряжение Президента РФ от 23 октября 1992 г. // ВВС РФ. -1992.- № 44. Ст. 2522.

1.4. Судебные акты

66. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1995.- № 13. - Ст. 1207.

67. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1995.- № 16.- Ст. 1451.

68. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 1995 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» в редакции от 26 августа 1994 года» // Собрание законодательства РФ.- 1995.- № 29.- Ст. 2860.

69. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики)», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-

ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

70. 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. 408. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // Собрание законодательства РФ. - 1996.- № 7. - Ст. 700.

71. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.- 1996.- № 9.- Ст. 828.

72. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1996.- № 18.- Ст. 2253.

73. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной

области, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом» // Собрание законодательства РФ.- 1996.- № 19.- Ст. 2320.

74. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1997 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 года № 1090-I ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 года № 682-II ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.- 1997.- № 47.- Ст. 5492.

75. Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 г. № 11-П «По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.- 1998. - № 16. Ст. 1879.

76. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательство РФ. -1998.- № 25.- Ст. 3002.

77. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.- 1998.- № 48.- Ст. 5969.

78. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1998.- № 52.- Ст. 6447.

79. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999.- № 6.- Ст. 866.

80. Постановление Конституционного Суда РФ от 6 июля 1999 г. № 10-П «По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. -1999.- № 29.- Ст. 3773.

81. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 1999 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.- 1999.- № 30.- Ст. 3989.

82. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1999 г. № 15-П «По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.- 1999.- № 47.- Ст. 5787.

83. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела» // Собрание законодательства РФ.- 1999.- № 51.- Ст. 6364.

84. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 2000 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона

Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой» // Собрание законодательства РФ. -2000.- № 13.- Ст. 1429.

85. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // Собрание законодательства РФ. -2000. -№ 29.- Ст. 3118.

86. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 июня 2001 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ.- 2001.- № 27. - Ст. 2804.

87. 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» // Собрание законодательства РФ. - 2001.- № 29.- Ст. 3059.

88. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П.Быкова, а также

запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края» // Собрание законодательства РФ.- 2002.- № 16.- Ст. 1601.

89. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) "О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» // Собрание законодательства РФ.- 2002. - № 28. -Ст. 2909.

90. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 апреля 2003 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 8 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» в связи с жалобой гражданки Л.М.Запорожец» // Собрание законодательства РФ.- 2003.- № 18.- Ст. 1748.

91. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.- 2003.- № 25.- Ст. 2564.

92. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание Законодательства РФ.- 2006. № 3. Ст. 336.

93. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства

Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 50. - Ст. 5371.

94. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2012 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой» // Собрание законодательства РФ.- 2012.- № 11.- Ст. 1365.

95. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2012 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 29, пункта 2 статьи 31 и статьи 32 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И.Б. Деловой» // Собрание законодательства РФ.- 2012.- № 29.- Ст. 4167.

96. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание Законодательства РФ.- 2012.- № 53.- Ст. 8062.

97. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой 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» // Собрание законодательства РФ.- 2013.- № 1.- Ст. 78.

98. Постановление Конституционного суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи

134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андронова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других» // Собрание законодательства РФ. - 2013.- № 18.- Ст. 2292.

99. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова» // Собрание законодательства РФ.- 2013.- № 27.- Ст. 3647.

100. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2013 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности пункта 13 части первой статьи 83, абзаца третьего части второй статьи 331 и статьи 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.К. Барабаш, А.Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы» // Собрание законодательства РФ.- 2013. -№ 30.- Ст. 4189.

101. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // Собрание законодательства РФ.- 2013.- № 43.- Ст. 5622.

102. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 5 статьи 53 Уставного закона Красноярского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края» в связи с жалобой гражданина В.А. Худоренко» // Собрание законодательства РФ.- 2013.- № 52.- Ст. 7306.

103. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 марта 2014 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов» // Собрание законодательства РФ.- 2014.- № 13.- Ст. 1527.

104. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2014 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.М. Асельдерова, К.Г. Рабаданова, Г.К. Сулейманова и Е.В. Тарышкина» // Собрание законодательства РФ.- 2014.- № 13.- Ст. 1528.

105. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2014 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // Собрание законодательства РФ.- 2014.- № 16.- Ст. 1922.

106. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2014 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности ряда положений пунктов 17 и 18 статьи 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и частей 3 и 4 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.В. Гончарова» // Собрание законодательства РФ.- 2014.- № 52.- Ст. 7785.

107. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 июля 2015 г. № 18-П «По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2015. - № 28.- Ст. 4335.

108. Постановление Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2015 г. № 31-П «По делу о проверке конституционности пункта «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Л. Алборова» // Собрание законодательства РФ.- 2015. -№ 51.- Ст. 7413.

109. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части 8 статьи 32 Избирательного кодекса города Москвы в связи с жалобой гражданина К.С. Янкаускаса» // Собрание законодательства РФ.- 2015.- № 52.- Ст. 7683.

110. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.- 2016.- № 17.- Ст. 2480.

111. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 апреля 2017 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства

Российской Федерации в связи с жалобой граждан И.Л. Трунова и М.В. Юревича» // Собрание законодательства РФ.- 2017.- № 17.- Ст. 2655.

112. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 апреля 2017 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки О.И. Гуровой» // Собрание законодательства РФ.-2017.- № 18.- Ст. 2828.

113. Постановление Конституционного Суда РФ от 04.10.2016 № 18-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 4 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя» в связи с жалобой А.Г. Оленева» // Собрание законодательства РФ.- 2016. - № 41.- Ст. 5888.

114. Постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2018 г. № 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» // Собрание законодательства РФ. -2018.- № 51.- Ст. 8095.

115. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2019 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности части 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и части 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» в связи с жалобой гражданина Е.А. Понкратова» // Собрание законодательства РФ.- 2019.- № 14.- Ст. 1649.

116. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 февраля 2020 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.Г. Малышевой» // Собрание законодательства РФ.- 2020.- № 8.- Ст. 1118.

117. Постановление Конституционного Суда РФ от 26 марта 2020 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 30 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Е.С. Горяева» // Собрание законодательства РФ.- 2020.- № 15. - Ст. 2432.

118. Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2020 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 части 1 статьи 37 и пункта 2 части 1 статьи 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также пункта 2 части 1 статьи 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» в связи с жалобой гражданина И.Н. Котяша» // Собрание законодательства РФ.- 2020.- № 15. -Ст. 2433.

119. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2020 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 313 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой администрации муниципального образования город Мурманск» // Собрание законодательства РФ. - 2020.- № 29.- Ст. 4735.

120. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 июля 2020 г. № 39-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И.И. Пикулина» // Собрание законодательства РФ.- 2020.- № 31.- Ст. 5253.

121. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5

постановления Губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области» // www.pravo.gov.ru.

122. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 октября 2021 г. № 46-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Студия анимационного кино «Мельница» // Собрание законодательства РФ.- 2021.- № 45.- Ст. 7616.

123. Постановление Конституционного Суда РФ от 8 июля 2021 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 242 и пункта 2 статьи 1083 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Комплекс» // Собрание законодательства РФ.- 2021.- № 29.- Ст. 5751.

124. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2021 г. № 52-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с запросом 1-го Восточного окружного военного суда» // Собрание законодательства РФ. -2021.- № 51.- Ст. 8968.

125. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2022 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 1 статьи 134 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой публичного акционерного общества «Т Плюс» // Собрание законодательства РФ.- 2022.- № 6.- Ст. 938.

126. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2022 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности частей 1, 3 и 4 статьи 29 и пункта 7 части

1 статьи 33 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Л.В. Зарубиной» // Собрание законодательства РФ.- 2022.- № 29.- Ст. 5560.

127. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 октября 2022 г. № 36-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // Собрание законодательства РФ.- 2022.- № 41.- Ст. 7154.

128. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 октября 2022 г. № 37-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // Собрание законодательства РФ.- 2022.- № 41.- Ст. 7155.

129. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 октября 2022 г. № 38-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Запорожской областью о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // Собрание законодательства РФ. -2022.- № 41. - Ст. 7156.

130. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 октября 2022 г. № 39-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Херсонской областью о принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // Собрание законодательства РФ. 2022.- № 41.- Ст. 7157.

131. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 октября 2022 г. № 46-П «По делу о проверке конституционности пункта 12 статьи 25 Федерального

закона «О безопасности дорожного движения» в связи с жалобой гражданина Д.С. Брашкина» // Собрание законодательства РФ. -2022. -№ 46.- Ст. 8106.

132. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 ноября 2022 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 3 статьи 17 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.Г. Шалавина» // Собрание законодательства РФ. - 2022.- № 47.- Ст. 8305.

133. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета.- 2015. -30 июня.

134. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Российская газета.- 2020.-17 марта.

II. Научная и специальная литература

2.1. Монографии; учебная и справочная литература

135. Bagehot, Walter. The English Constitution / by Walter Bagehot. — 4 edition. — Kegan Paul, Trench & Co., 1885. — 292.

136. Baldwin N. D. J., Shell D. (eds.) Second Chambers. London: Frank Cass, 2 001. — 200 p.

137. Sartori, Giovanni. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry int o Structures, Incentives and Outcomes. New York: NYU Press. 1994

138. Авакьян С. А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики: монография / С. А. Авакьян. — М.: Юстицинформ, 2022.

139. Баранов А.Н., Казакевич Е.Г. Парламентские дебаты: традиции и новации. [Текст] /А.Н. Баранов, Е.Г. Казакевич // М., -1991.- 74 с.

140. Баренбойм П.Д. Принцип сдержек и противовесов (баланс ветвей власти) как неотъемлемая часть доктрины разделения властей и его применение в рамках Конституции России. [Текст] /П. Д. Баренбойм // М.: ЛУМ.- 2020. – 49 с.

141. Булаков О.Н. Законодательная техника и законодательный процесс в Российской Федерации (правила конструирования закона). [Текст] / О.Н. Булаков // М.: МГСА.- 2002.- 176 с.

142. Векшин А.А., Спиридонов А.А. Конституционно-правовые основы формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и его роль в законодательной деятельности. [Текст] /А.А. Векшин, А.А. Спиридонов// М.: Формула права.- 2005.- 170 с.

143. Гайдук В.В. Разделение государственной власти в российском федерализме [Текст] / В.В. Гайдук // Правовые основы российского федерализма. Уфа: РИО БашГУ.- 2004.- С. 302-315.

144. Гукетлова Л.Х. Проблема реализации активного избирательного права женщинами в условиях демократии [Текст] / Л.Х. Гукетлова // Формирование гражданского общества и права человека в Кабардино-Балкарской Республике. Нальчик: ООО «Тетраграф».- 2013. -216 с.

145. Дмитриева О.В. Экономическая политика правительства Елизаветы I и парламентская оппозиция [Текст] / О.В. Дмитриева // Общество и государство в древности и средние века.- М.: Изд-во Моск. ун-та, 1984. С. 73-93.

146. Калиничева А.С. Равный конституционный статус субъектов федерации - симметричная федерация [Текст] / А.С. Калиничева // Научные труды РАЮН. В 3-х томах. Вып. 8 Т. 1.- М.: Юрист.-2008. - С. 892.

147. Карапетян Л.М. Федеративное государство и правовой статус народов. Федерализм. Суверенитет. Национальные меньшинства.

Самоопределение. Территориальная целостность. Конфликты. [Текст] / Л.М. Карапетян // М.: Манускрипт.- 1996. - С. 15.

148. Кириченко П.Н. Еще раз о прямых выборах членов Совета Федерации (в связи с инициативой законодательного собрания Санкт-Петербурга) [Текст] / П.Н. Кириченко // Тенденции развития права и политики в России и мире в условиях глобализации. Калуга: Полиграф-Информ.-2007.- 276 с.

149. Ключевский В.О. Боярская Дума древней Руси. [Текст] / В. О. Ключевский // 4-е изд. М.: Т-во Тип. А.И. Мамонтова.- 1909.- 543 с.

150. Ковалевский М. Сравнительно-историческое правоведение и его отношение к социологии. Методы сравнительного изучения права [Текст] / М. Ковалевский // Сборник по общественно-юридическим наукам. Вып. 1. СПб.: Изд. О.Н. Поповой, 1899. - С. 29.

151. Козлова Е.И. О реализации принципа народовластия в конституционно-правовом законодательстве Российской Федерации [Текст] / Е.И. Козлова // Конституция как символ эпохи. В 2-х т. Под ред. С.А. Авакьяна. Т. 1. М.: МГУ, 2004.- С. 272-276.

152. Козырев М.С. Принятие и исполнение государственных решений. Москва-Берлин [Текст] / М.С. Козырев // Учебное пособие. – М: Издательство «Директ-Медия».-2018.- 318 с.

153. Колесников Е.В. Конституционный принцип верховенства федерального закона в Российской Федерации [Текст] / Е.В. Колесников // Конституция как символ эпохи. В 2-х т. Под ред. С.А. Авакьяна. Т. 1. - М.: МГУ, 2004.- С. 221.

154. Кузнецов И.Н. Новое в конституционном регулировании компетенции Верховного Совета СССР и его Президиума [Текст] / И.Н. Кузнецов // Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды. Вып. 11. - М.: Изд-во ВНИИСЗ.- 1978. - С. 16-31.

155. Лафитский В.И. Законодательный процесс [Текст] / В.И. Лафитский // Парламент и Президент. Опыт зарубежных стран.- М.: ВНИИ СЗ РФ.- 1995. -С. 20-44.

156. Лукьянов, А. И. Парламентаризм в России : (вопросы истории, теории и практики) : курс лекций : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению "Юриспруденция" и специальности "Юриспруденция" / А. И. Лукьянов ; А. И. Лукьянов. – Москва : Норма, 2010. – 303 с.

157. Лучин В.О., Петрова А.В. Отрешение Президента Российской Федерации от должности: особенности парламентской процедуры [Текст] / В.О. Лучин, А.В. Петрова // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Под ред. С.А. Авакьяна. -М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 215.

158. Маклаков В.В. Современное конституционное право Бразилии [Текст] / В.В. Маклаков // Современное конституционное право зарубежных стран.- М.: Изд-во ИНИОН РАН, 1991.- 586 с.

159. Маньков А.Г. Уложение 1649 года - кодекс феодального права России. [Текст] / А.Г. Маньков // М. : Гос. публич. ист. б-ка России.- 2003.- 261 с.

160. Мартышин О.В. Вольный Новгород. Общественно-политический строй и право феодальной республики. [Текст] / О.В. Мартышин.- М.: Рос. право, 1992.- С. 184.

161. Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации [Текст] / С.В. Масленникова.- М.: Городец, 2001. -172 с.

162. Медведева Т.П. Конституционно-правовая реформа - возможность введения прямых выборов членов Совета Федерации [Текст] / Т.П. Медведева // Актуальные проблемы современного права в научных исследованиях молодых ученых-юристов. -М.: РПА Минюста России, 2014. – 330 с.

163. Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении. [Текст] / Ст. Дж. Милль // СПб.: Издание Яковлева, 1863. – 361 с.

164. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. [Текст] / А.А. Мишин// 17-е изд. - М.: Статут, 2013.- 520 с.

165. Муллагалеева Р.Р. Право законодательной инициативы: правовое регулирование взаимодействия Государственной Думы Российской Федерации и законодательных (представительных) органов субъектов [Текст] / Р.Р. Муллагалеева // Научные труды РАЮН. Вып. 14: в 2 т. Т. 1.- М.: Юрист.- 2014. - С. 644-648.

166. Надеев Р.К. Правовая экспертиза законопроектов в Государственной Думе. [Текст] / Р.К. Надеев // Учебное пособие – М.- 2005.- 78 с.

167. Неверов А.Я. Выборность высших органов государственной власти как институт представительной демократии (надо ли избирать Совет Федерации) [Текст] / А.Я. Неверов // Научные труды РАЮН. Вып. 13. В 2-х т. Т. 1.- М.: Юрист.- 2013.- С. 617.

168. Нерсесянц В.С. Социалистическая демократия, самоуправление народа и правовое государство [Текст] / В.С. Нерсесянц // Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации.- М.: Юрид. лит., 1990.- 70 с.

169. Нудненко Л.А. Теория демократии [Текст] / Л.А. Нудненко.- М.: Юристъ, 2001.- 94 с.

170. Пономарева В.В. Парламентская оппозиция как социально-политический институт Великобритании XVIII в. [Текст] / В.В. Пономарева // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: сборник научных трудов. Вып. 5.- Красноярск: Изд-во Сиб. юрид. ин-та МВД России, 2009. - С. 47.

171. Поссе В.А. Народное представительство и народное законодательство. [Текст] /В.А. Поссе.- СПб.: Тип. Монтвида, 1906.-104 с.

172. Роберт Г.М. Азы парламентской культуры. Перевод с английского. [Текст] / Г.М. Роберт.- Нью-Йорк: Liberty Publishing House, 1992.- 301 с.

173. Розенбаум Ю.А. Кадровая политика: понятие, содержание, принципы // Конституция СССР и правовые проблемы совершенствования руководства народным хозяйством. [Текст] / Ю.А. Розенбаум.- М.: ИГиП РАН.- 1979.- С. 45.

174. Тургенев И.С. Дым. Собрание сочинений. Т. 4. [Текст] / И.С. Тургенев.- М., 1954.- 480 с.

175. Фалько А.В. Бикамерализм в России: исторические предпосылки и современность [Текст] / А.В. Фалько // Сборник научных трудов: Гуманитарные науки. Вып. 26.- Сургут: Изд-во Сургут. ун-та.- 2007.- С. 235.

176. Чиркин В.Е. Верхняя палата современного парламента. Сравнительно-правовое исследование. [Текст] / В.Е. Чиркин.- М: Норма.- 2009. -142 с.

177. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. [Текст] / Б.Н. Чичерин.- М.: Тип. тов-ва И.Д.Сытина, 1899. – 810 с.

178. Шейнис, В. Л. Взлет и падение парламента : переломные годы в российской политике (1985-1993) / В. Л. Шейнис ; Московский центр Карнеги, Фонд ИНДЕМ. Том 1. – Москва : Издательство Р. Элинина, 2005. – 703 с.

179. Ященко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. [Текст] / А. С. Ященко. - М.: Тип. К. Маттисена, 1912. – 841 с.

2.2. Статьи в научных журналах и иных изданиях

180. Aroney, Nicholas. Four Reasons for an Upper House: Representative Democracy, Public Deliberation, Legislative Outputs and Executive Accountability // Adelaide Law Review. — 2008. — Vol. 29, No. 2. — P. 205–246.

181. Coakley J. The Strange Revival of Bicameralism. Journal of Legislative Studies. 2014. Vol. 20. Issue 4. Pp. 542–572. https://doi.org/10.1080/13572334.2014.926168

182. George Tsebelis e Jeannette Money, Bicameralism, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. XIV-250, £. 14.15 (pb.)

183. Lijphart, Arend. Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries / Arend Lijphart. — Yale University Press, 1999, p. 200.

184. Абрамова А.И. Взаимодействие палат российского парламента в современном законодательном процессе [Текст] / А.И. Абрамова // Журнал российского права.- 2008. -№ 7. - С. 31.

185. Абрамова А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования [Текст] / А.И. Абрамова // Журнал российского права.- 2007.- № 2. - С. 14-23.

186. Абушахманова Н.З. Президент и парламент: история противостояния (1992 – 1993 гг.) [Текст] / Н.З. Абушахманова // Евразийское научное объединение.- 2015.- Т. 2. № 7.

187. Авакьян С.А. Выборы в России: эволюция избирательных систем, современные проблемы [Текст] / С.А. Авакьян // Вестник Московского университета. Серия: Право. - 2015. № 5. - С. 23-39.

188. Авакьян С.А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания [Текст] / С.А. Авакьян // Вестник Московского университета. Серия: Юриспруденция.- 2020.- № 3.- С. 7-33.

189. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве [Текст] / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право.- 2005. -№ 8.- С. 2.

190. Авакьян С.А. Народовластие как совокупность институтов непосредственной и представительной демократии: проблемы эффективности [Текст] / С.А. Авакьян // Российское государствоведение.- 2014. -№ 2. - С. 11.

191. Авакьян С.А. Совет Федерации: четверть века проблем формирования палаты [Текст] / С.А. Авакьян // Вестник Московского университета. Серия «Право».- 2020.- № 1.- С. 3-20.

192. Авдеев Д.А. Проблемы легитимации публичной власти в современной России [Текст] /Д.А. Авдеев // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования.- 2021. Т. 7.- № 1.- С. 95.

193. Аверин А.Н., Понеделков А.В., Крицкая А.А., Стельмах С.А. Конституционный статус должностных лиц государственной элиты [Текст] / А.Н. Аверин, А.В. Понеделков, А.А. Крицкая // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки.- 2021.- № 1.

194. Автономов А.С. Возрастные ограничения избирательного права в свете правоспособности и дееспособности [Текст] / А.С. Автономов // Избирательное законодательство и практика.- 2017.- № 4.- С. 22-27.

195. Автономов А.С. Истоки и смысл двухпалатных парламентов [Текст] / А.С. Автономов // Вестник Мариупольского государственного университета.- 2013.- № 5.

196. Агафонов В.В. Фракции политических партий и их роль в обеспечении национальной безопасности [Текст] /В.В. Агафонов // Вестник Московского института государственного управления и права.- 2018.- № 2.- С. 38.

197. Агибалов Ю.В. О формировании механизмов, обеспечивающих участие Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации в экспертизе законопроектов и государственных решений, в том числе в рамках «нулевого чтения» [Текст] / Ю.В. Агибалов // Регион: государственное и муниципальное управление.- 2015.- № 3.

198. Адаевская Т.И., Константинова О.Н. Конституция 1993 года как цивилизованный выход из политического кризиса [Текст] /Т.И. Адаевская, О.Н. Константинова // Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования.- 2014.-- № 1.- С. 48.

199. Адамова В.Б. Безупречная профессиональная и моральная репутация – это главное, что я ценю в судьях [Текст] /В.Б. Адамова // Закон.- 2009.- № 9.- С. 9-13.

200. Аллес М.В. Предпосылки возникновения идеи конституционного контроля во французской правовой мысли эпохи Просвещения [Текст] /М.В. Аллес // Вестник Балтийского федерального университета им. И.Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки.- 2019.- № 2.

201. Амара М.И., Старостина И.А. Конституционный референдум в России и Японии: прошлое, настоящее, будущее [Текст] /М.И. Амара, И.А. Старостина // Конституционное и муниципальное право. -2014.- № 8.- С. 34-41.

202. Аминова Ю.А., Кожевников В.В. О правовом невежестве и других формах деформированного правосознания [Текст] /Ю.А. Аминова, В.В. Кожевников // Вестник Омского университета.- 2013. -№ 3.- С. 31.

203. Анохина Н.В., Мелешкина Е.Ю. Пропорциональная избирательная система и опасности президенциализма: российский случай [Текст] /Н.В. Анохина, Е.Ю. Мелешкина // Полис. Политические исследования.- 2007.- № 5.- С. 8-10.

204. Антюшин Н.А. Роль «верхних» палат в бикамеральных парламентах в укреплении парламентаризма в условиях обновления их состава (на примере России, Казахстана и Франции) [Текст] /Н.А. Антюшин // Ойкумена. Регионоведческие исследования.- 2019.- № 3.- С. 128-129.

205. Ануфриева Н.А. Совершенствование правотворческого процесса как условие единства законодательной системы Российской Федерации [Текст] / Н.А. Ануфриева // Современное право.-2012. -№ 7. - С. 20-26.

206. Арановский К.В. Разделение властей как условие конституционной демократии [Текст] / К.В. Арановский // Журнал конституционного правосудия. - 2012.- № 6. - С. 16.

207. Арбузова Е.А. Публичность законодательного процесса сквозь призму цифровизации [Текст] / Е.А. Арбузова // Молодежь, наука и цивилизация. – Красноярск.- 2022.- С. 104.

208. Аронов Д.В., Смирнов И.М. Консервативный либерал или либеральный консерватор. С.А.Муромцев во главе первой Государственной думы [Текст] /Д.В. Аронов, И.М. Смирнов // Тетради по консерватизму.- 2018.- № 4.- С. 201.

209. Аругюнян А.Ш. Проблема соотношения классического парламентаризма и постсоветского парламентаризма [Текст] /А.Ш. Аругюнян // Конституционное и муниципальное право.- 2007.- № 22.

210. Асотова А.В., Филиппов Г.Г. Политические элиты малых и средних городов России: перепутье или застой [Текст] / А.В. Асотова, Г.Г. Филиппов // Власть.- 2009.- № 6. - С. 12-15.

211. Астафичев П.А. Конституционный запрет на государственную или обязательную идеологию: к вопросу о доктринальном осмыслении и обосновании [Текст] / П.А. Астафичев // Конституционное и муниципальное право. -2022. -№ 8.- С. 12-18.

212. Астафичев П.А. Народное представительство и парламентская культура в исторической ретроспективе: опыт советской и постсоветской России [Текст] / П.А. Астафичев // Юго-Западный юридический форум. – Курск.- 2021. - С. 51-57.

213. Астафичев П.А. Общественная палата России в механизме общественно-политического представительства: проблемы правового регулирования [Текст] / П.А. Астафичев // Государство и право.- 2007.- № 1.- С. 5 – 10.

214. Астафичев П.А. Правовые позиции Конституционного Суда РФ: реализация конституционного принципа разделения властей на федеральном уровне публичной власти [Текст] / П.А. Астафичев // Современное общество и право. - 2012.- № 3.- С. 111.

215. Астафичев П.А. Представительная демократия в России: 25 лет в условиях действия Конституции РФ 1993 г. [Текст] / П.А. Астафичев // Вестник Поволжского института управления. - 2018. - № 5. - С. 6-15.

216. Астафичев П.А. Проблемы правового регулирования формирования Совета Федерации в современной России [Текст] / П.А. Астафичев // Материалы межвузовской научно-практической конференции «Государство, право, управление – 2008».- М.: ГУУ,- 2008.- С. 68.

217. Астафичев П.А. Проблемы реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях пандемии COVID-19 [Текст] / П.А. Астафичев // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2021.- № 1.- С. 42.

218. Астафичев П.А. Роспуск представительного органа местного самоуправления как институт муниципального права [Текст] / П.А. Астафичев // Конституционное и муниципальное право. - 2018.- № 3.- С. 39-44.

219. Ахмедова Ю.Д. Персонификация современной политической коммуникации [Текст] / Ю.Д. Ахмедова // Журнал политических исследований. - 2021.- Т. 5. № 4.- С. 71.

220. Аштаев Ю.С. Протекционизм как форма управления политической ситуацией в регионе [Текст] / Ю.С. Аштаев // Философия права. - 2007.- № 3.- С. 153.

221. Ашхотов З.А. Конституционный Суд Российской Федерации как субъект права законодательной инициативы [Текст] /З.А. Ашхотов // Журнал российского права. - 2011.- № 8.- С. 40-48.

222. Баженова Т.М. Совещательные органы в развитии российской государственности (XVII - первая четверть XIX в.) [Текст] / Т.М. Баженова // Российский юридический журнал. - 2013.- № 4.

223. Балытников В.В. К вопросу о совершенствовании порядка формирования Совета Федерации [Текст] / В.В. Балытников // Юрист. -2000. -№ 8. -С. 2-3.

224. Баранов В.М., Баранова М.В. Отказ в принятии обращения в Конституционный Суд Российской Федерации к рассмотрению: доктрина, практика, техника [Текст] /В.М. Баранов, М.В. Баранова // Вестник Нижегородской академии МВД России. - 2011.- № 1.- С. 72-78.

225. Баранчиков В.А., Цатурян Т.В. Государственно-правовые проблемы формирования сословного представительства в России [Текст] / В.А. Баранчиков, Т.В. Цатурян // Пробелы в российском законодательстве.- 2014.-№ 2. - С. 42.

226. Барциц И.Н. Федеральное вмешательство: основания и механизмы [Текст] / И.Н. Барциц // Правоведение.- 2000. -№ 4.- С. 62-74.

227. Батлук В.С. Мажоритарная избирательная система в США [Текст] / В.С. Батлук // Актуальные проблемы конституционного и международного права. - М.- 2017.- С. 18-20.

228. Бахновский А.В. Опыт интеграции практики Европейского суда по правам человека в правовую систему Российской Федерации: подведение промежуточных итогов [Текст] / А.В. Бахновский // Евразийский юридический журнал.- 2022.- № 5.- С. 20-23.

229. Безруков А.В. Проблемы формирования палат российского парламента. [Текст] / А.В. Безруков // Российский юридический журнал. -2006.- № 4.

230. Безруков А.В. Совет Федерации: от выборов к выборам? [Текст] / А.В. Безруков // Формула права. -2005.- № 2.

231. Безруков А.В. Федеративные преобразования: шаги назад или оптимизация порядка формирования органов государственной власти? [Текст] / А.В. Безруков // Современное право.- 2013.-№ 9.

232. Бекмурадов К.А. Лоббизм как основной фактор воздействия на процесс развития парламентских согласительных процедур [Текст] / К.А. Бекмурадов // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. - 2005.- № 2.

233. Белкин А.А. Дело про «общее число депутатов» [Текст] / А.А. Белкин // Правоведение. - 1996. - № 2.- С. 3-14.

234. Белоусова Е.В. К вопросу о формировании представительного органа муниципального района [Текст] / Е.В. Белоусова // Административное и муниципальное право. - 2011.- № 6. - С. 5-10.

235. Беляев В.П., Човган В.А. Роль Совета законодателей в обеспечении единства федеральной и региональной законодательной политики [Текст] /В.П. Беляев, В.А Човган // Современное право.- 2008. -№ 12. - С. 22-23.

236. Белясов С.Н. Экспертная деятельность Общественной палаты как правозащитный механизм на стадии законодательного процесса [Текст] /С.Н. Белясов // Вестник Нижегородской академии МВД России.- 2015.- № 4. С. 18-21.

237. Бердашкевич А.П., Елкибаева З.И. О статусе аппарата органа представительной власти [Текст] /А.П. Бердашкевич, З.И. Елкибаева // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы.- 2012.- № 4.- С. 11-12.

238. Берсенев А.А. Изменение порядка взаимодействия высших судебных органов с Президентом РФ и Федеральным Собранием РФ в связи с конституционной реформой 2020 года [Текст] /А.А. Берсенев // E Scio.- 2021.- № 12.

239. Беруков А.В. Совет Федерации: от выборов к выборам? [Текст] /А.В. Беруков // Формула права. - 2005. -№ 1.

240. Биджева С.Ю. Национально-территориальные и административно-территориальные начала в государственном устройстве Российской Федерации [Текст] /С.Ю. Биджева // История государства и права. - 2002.- № 2.

241. Богданова Н.А. Законодательная и представительная функции парламента: преодоление коллизии [Текст] /Н.А. Богданова // Вестник Тюменского государственного университета. -2009. - № 2. - С. 49-55.

242. Богданова Н.А. Категория «конституционализм» в науке конституционного права [Текст] /Н.А. Богданова // Российский конституционализм: проблемы и решения. Изд-во ИГиП РАН.- 1999.- С. 135.

243. Богданова О.В. О некоторых проблемах повышения избирательной активности граждан РФ в свете зарубежного опыта [Текст] /О.В. Богданова // Символ науки. -2015.- № 119. С.45-48.

244. Боголюбов С.А. Правотворческая и иные правовые формы деятельности президиума Верховного Совета СССР и президиумов Верховных

Советов союзных республик [Текст] / С.А. Боголюбов // Правоведение.- 1973.- № 4.- С. 17-25.

245. Бойко Ю.Ю. Межпарламентское сотрудничество Совета Федерации – залог расширения представительной демократии [Текст] /Ю.Ю. Бойко // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы.- 2004.- № 3.

246. Боков Ю.А. Сравнительно-правовой анализ влияния мажоритарной и пропорциональной избирательных систем на общественное развитие: уроки истории (первая половина XX века) [Текст] /Ю.А. Боков // Фундаментальные исследования. - 2012.- № 11.- С. 1277-1281.

247. Бондарева Е.А., Бурдина Д.С. Институт кворума Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: история и современность [Текст] /Е.А. Бондарева, Д.С. Бурдина // Конституционализм и государствоведение.- 2017. - № 2.

248. Борисов Н.А. Учреждение института Президента России: правила игры в условиях неопределенности [Текст] / Н.А. Борисов // Искусство управления.- 2016.- № 1.- С. 22-44.

249. Бошно С.В. Порядок формирования Совета Федерации: предлагаемые подходы к наделению полномочиями [Текст] / С.В. Бошно // Право и современные государства. -2016.- № 6.

250. Бошно С.В., Суворов М.А. Роль «верхних» палат парламентов в системе органов государственной власти: отечественный и зарубежный опыт - круглый стол Совета Федерации [Текст] / С.В. Бошно, М.А. Суворов // Право и современные государства.- 2014. -№ 2.

251. Братановский С.Н., Лапин С.Ю. Гарантии обеспечения доступа к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации [Текст] / С.Н. Братановский, С.Ю. Лапин // Гражданин и право.- 2014.- № 9.

252. Брежнев О.В. Предварительный конституционный контроль и его реализация в России: проблемы теории и практики [Текст] / О.В. Брежнев // Актуальные проблемы российского права.- 2020.- Т. 15.- № 10.- С. 36.

253. Булаков О.Н. Бикамерализм как структурная организация современного парламента [Текст] / О.Н. Булаков // PolitBook.- 2013.- № 3.

254. Булаков О.Н. Выборы как механизм обеспечения народного представительства [Текст] / О.Н. Булаков // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. - 2011. -№ 6.- С. 6-7.

255. Бунецкий Л.Л. Модернизация местного самоуправления в городе федерального значения Севастополь: особенности и новые приоритеты [Текст] / Л.Л. Буневский // Парадигмы истории и общественного развития. - 2020.- № 20.- С. 45.

256. Буркутбаева Д.А. Порядок назначения на должность прокуроров по Конституции РФ 1993 г. и поправкам 2020 г. [Текст] / Д.А. Буркутбаева // Документ в современном обществе: на пути к междисциплинарному изучению. – Екатеринбург. - 2022.

257. Бурмистров А.С., Рязанцев И.Н. Законодательное регулирование парламентских процедур (часть 1) [Текст] / А.С. Бурмистров, И.Н. Рязанцев // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. - 2004.- № 4.

258. Быков А.В. Интернет и демократия - перспективы развития [Текст] / А.В. Быков // Вестник Омской юридической академии.- 2013.- № 2 (21). С.8.

259. Ваксман В.Б. Компетенция Государственной Думы Федерального Собрания [Текст] / В.Б. Ваксман // Право и жизнь.- 2009.- № 1.- С. 145.

260. Ваксман В.Б. Особенности компетенции представительных органов государственной власти в зарубежных странах [Текст] / В.Б. Ваксман // Современное право. - 2008. - № 11.- С. 97.

261. Варапаев В.О. Состав правонарушения: понятие и признаки [Текст] /В.О. Варапаев // Фундаментальные и прикладные исследования. Технические, естественные и гуманитарные науки. – Новосибирск. - 2016. - С. 6.

262. Варлен М.В. Особенности конституционного статуса парламентария в международном праве и зарубежном законодательстве [Текст] /М.В. Варлен // Правоведение. - 2010.- № 3.

263. Варлен М.В. Статус парламентария в конституционном государстве [Текст] / М.В. Варлен // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. - 2016.- № 7.

264. Василевич Г.А. Конституционализация текущего законодательства и практики его применения - важнейший юридический императив [Текст] / Г.А. Василевич // Право: теория и практика. - 2003. - № 8. - С. 4-6.

265. Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Формирование представительного органа муниципального района из представителей поселений [Текст] /В.И. Васильев, А.В. Павлушкин, А.Е. Постников // Журнал российского права. - 2008.- № 3.

266. Васильев Д.И. Предоставление избирательного права женщинам Швейцарии [Текст] / Д.И. Васильев // Советское государство и право. -1972. -№ 8.

267. Васильева Л.Н. Совещание в Совете Федерации «О взаимодействии Совета Федерации и Правительства Российской Федерации по реализации планов законотворческой деятельности и организации совместной разработки законопроектов» [Текст] / Л.Н. Васильева // Журнал российского права. - 2003.- № 2.- С. 103-107.

268. Васильева Т. Конституционные реформы в Италии: бесконечный поиск ускользающего результата [Текст] / Т. Васильева // Сравнительное конституционное обозрение. - 2018.- № 4.- С. 85.

269. Верещагин А.Н. Является ли Конституционный Суд «негативным законодателем»? [Текст] / А.Н. Верещагин // Закон.- 2010-. № 1.

270. Верников В.Л. Парламентские выборы в Испании: социалисты вернулись во власть, и теперь – надолго [Текст] /В.Л. Верников // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН.- 2019.- № 3.- С. 36-42.

271. Вершинина Д.Б. Парламентская элита современной Великобритании и проблемы представительства миноритарных групп населения [Текст] /Д.Б. Вершинина // Актуальные проблемы Европы.-2017.- № 2.- С. 84-104.

272. Веселов И.Г. Проблемы нормативного правового регулирования проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов в рамках федерального законодательного процесса [Текст] /И.Г. Веселов // Теория государства и права.- 2016.- № 3.- С. 14-217

273. Ветрова Е.В. Манипуляция сознанием через СМИ на региональных выборах [Текст] / Е.В. Ветрова // Историческая и социально-образовательная мысль.- 2011.- № 3.- С. 54-57.

274. Вешняков А.А. Партии получили стимул пойти в народ [Текст] / А.А. Вешняков // Политический журнал. - 2006. - № 6/7.

275. Вильданов Р.Р. Парламент и его функции [Текст] / Р.Р. Вильданов // Вестник Башкирского института социальных технологий. - 2011.- № 2.- С. 51.

276. Виноградов Т.П. Алгоритм разработки законопроекта: между искусством и технологией [Текст] / Т.П. Виноградов // Государство и право.- 2017.- № 11.- С. 106-109.

277. Виноградова Е.В., Данилевская И.Л. Поправки 2020 года в Конституцию Российской Федерации. Конституционный контроль «ex ante» как институт отечественного и зарубежного конституционализма [Текст] / Е.В. Виноградова, И.Л. Данилевская // Государство и право.- 2020.- № 5.- С. 7-18.

278. Винокуров В.А. Предложения по внесению изменений в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [Текст] / В.А. Винокуров // Юридическая мысль.- 2015. - № 4.

279. Витевский А.Е. Конституционный контроль, конституционное правосудие в СССР на этапе перестройки [Текст] /А.Е. Витевский // Труды Института государства и права Российской академии наук.- 2008.- № 3.

280. Вишневский Б.Л. Петербургский парламентаризм: вверх по лестнице, идущей вниз [Текст] /Б.Л. Вишневский // ПОЛИТЭКС.- 2006. Т. 2. - № 3.- С. 316-328.

281. Волкер А. Принципы и модели Европейской социальной модели: минимальные стандарты или социальное качество? [Текст] / А. Волкер // Мир перемен. - 2008. - № 1.

282. Волкова Е.А. Изменение регламентов палат российского парламента: cui prodest? [Текст] / Е.А. Волкова // Конституционное и муниципальное право.- 2010. -№ 5.- С. 63-69.

283. Волкова Е.А. Судьбы второй палаты парламента в современной России [Текст] / Е.А. Волкова // Государственная власть и местное самоуправление.- 2005.- № 6. -С. 14-16.

284. Волосатова А.А., Гревцов О.В., Жукова О.Ю., Дружинина Н.А., Волосатова М.А. Роль и значение экспертных сообществ в процессе принятия управленческих решений: сравнительный анализ национального и международного опыта [Текст] / А.А. Волосатова, О.В. Гревцов, О.Ю. Жукова // Вестник евразийской науки.- 2020.- Т. 12.- № 5.

285. Волчкова Н.Н. Парламентский контроль в зарубежных странах и возможности его использования в современной России [Текст] /Н.Н. Волчкова // Современное общество и право.- 2013.- № 1.- С. 96-103.

286. Воротилова И.А. Парламентские процедуры на стадии законодательной инициативы [Текст] / И.А. Воротилова // Аллея науки.- 2017. Т. 2.- № 14.- С. 75.

287. Габиева С.М., Алиев А.Р. К вопросу о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Текст] / С.М. Габиева, А.Р. Алиев // Юридический вестник ДГУ. -2013.- № 2.

288. Гаврилов Г.А. Некоторые особенности выборов по многомандатным избирательным округам [Текст] / Г.А. Гаврилов // Полис.- 2006.- № 4.

289. Галузин А.Ф. О конституционных правонарушениях [Текст] / А.Ф. Галузин // Конституционное и муниципальное право.- 2007.- № 18.- С. 2-5.

290. Галяева И. Судебная власть не только Франция: предварительный судебный конституционный контроль законодательства в мире [Текст] /И. Галяева // Сравнительное конституционное обозрение. -2022.- № 3.- С. 62-99.

291. Гелуненко В.В. Парламентский фактор трансформации конституционной свободы выражения мнения [Текст] /В.В. Гелуненко // Пробелы в российском законодательстве. -2021. Т. 14.- № 7.- С. 76.

292. Гер О.Е., Ивановская А.Е., Сальников С.П. Концепции правового и конституционного государства в трудах С.А. Котляревского [Текст] /О.Е.

293. Гер, А.Е. Ивановская, С.П. Сальников // Юридическая наука: история и современность. - 2017.- № 10.- С. 61-83.

294. Глебов В.А., Амиантов А.А. Политико-правовые новеллы в институте личного голосования депутатов Государственной Думы [Текст] / В.А. Глебов, А.А. Амиантов // Вопросы политологии.- 2017.- № 1.- С. 114-121.

295. Головченко В.И. Партийно-идеологический контекст изменений в Конституции РФ [Текст] / В.И. Головченко // Известия Саратовского университета. Серия: Социология. Политология. -2020. Т. 20. -№ 2.

296. Голощапов А.М. Послания Президента РФ - конституционная основа формирования государственно-правовой стратегии РФ [Текст] / А.М. Голощапов // Право и политика. - 2004.- № 6. - С. 4-11.

297. Горин А.Г. Из истории реформы Сената России в начале XX в. [Текст] / А.Г. Горин // Советское государство и право. - 1986.- № 6.- С. 111.

298. Городецкий В.М. Еще один взгляд на ситуацию, связанную с принятием Закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания» [Текст] / В.М. Городецкий // Конституционное и муниципальное право. -2001. -№ 2. -С. 4-5.

299. Горылев А.И. Порядок формирования Совета Федерации: выбор оптимальной модели [Текст] / А.И. Горылев // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского: Власть и право.- 2003. -Вып. 2 (7).- С. 38.

300. Гошуляк В.В. Верховенство Конституции Российской Федерации [Текст] / В.В. Гошуляк // Публичное право сегодня.- 2021.- № 4.- С. 40.

301. Гресева Е.А. Выбор типа избирательной системы при формировании парламента на примере Итальянской республики [Текст] / Е.А. Гресева // Право Донецкой Народной Республики.- 2016.- № 3.- С. 22-29.

302. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете Российской конституционной реформы 2020 года [Текст] /Е.В. Гриценко// Сравнительное конституционное обозрение. - 2020.- № 4..

303. Грудинин Н.С. Возвращение мажоритарных начал как старт очередного этапа модернизации избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации: аргументы «за» и «против» [Текст] / Н.С. Грудинин // Вестник Томского государственного университета. Право.- 2014.- № 3.- С. 44.

304. Грудинин Н.С. Народное представительство как необходимая основа современного парламентаризма [Текст] / Н.С. Грудинин // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика. М.: АППКиПРО.- 2012.

305. Грызлов Б.В. Выступление в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва в 2000 – 2003 годах [Текст] / Б.В. Грызлов // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы.- 2004.- № 1.

306. Грызлов Б.В. Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о выборах и столетии парламента [Текст] / Б.В. Грызлов // Представительная власть - 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. - 2006.- № 2.- С. 1-3.

307. Грызлов Б.В. Специализированные органы парламента: сравнительный анализ [Текст] / Б.В. Грызлов // ПОЛИТЭКС. - 2009. Т. 5.- № 1. – С.26-36.

308. Грызулин Е.В. Наделение полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации [Текст] / Е.В. Грызулин // Пробелы в российском законодательстве. - 2008.- № 1.- С. 54-55.

309. Гурман Ю., Болтушенко И. Об установлении пропорциональной избирательной системы как единственной на выборах в представительный орган муниципального образования [Текст] /Ю. Гурман, И. Болтушенко // Муниципальная служба. - 2010.- № 3.- С. 27-39.

310. Гусева О.Ю. Избирательные цензы: конституционно-правовое закрепление ценза гражданства [Текст] / О.Ю. Гусева // Вестник Нижегородской правовой академии. - 2015. -№ 4.

311. Гуторова А.Н. Партийное и независимо-индивидуальное представительство в механизме обеспечения демократического мандата народного доверия в конституционном государстве [Текст] / А.Н. Гутова // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. - 2020. Т. 6.- № 4.

312. Гуторова А.Н. Принцип политической конкуренции как основа взаимодействия политических партий в демократическом государстве [Текст] / А.Н. Гутова // Международная научно-практическая конференция, посвященная 20-летию Конституции Российской Федерации Кемерово: Кузбассвузиздат.- 2014.

313. Гущина А.В. Парижский парламент в системе органов сословной монархии во Франции XIII - XV веков [Текст] / А.В. Гущина // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. - 2004. - Вып. 41.

314. Данилевская И.Л. Идеи парламентаризма в трудах Н.И. Лазаревского [Текст] / И.Л. Данилевская // Труды Института государства и права Российской академии наук. - 2017. Т. 12.- № 2.

315. Данченко А.С. Верховные совещательные органы в организации государственной власти и управления в Российской Империи (1800 - 1850 гг.) [Текст] / А.С. Данченко // Право и политика. -2009. - № 1.- С. 188.

316. Дегтярева Л.Н. Принцип правового равенства в системе конституционных принципов правового статуса личности [Текст] / Л.Н. Дягтярева // Государственная власть и местное самоуправление.- 2018.- № 2.- С. 3-6.

317. Демидов Г.К. Достоинства, преимущества пропорциональной избирательной системы и проблемы реализации этой системы в практике муниципальных образований [Текст] / Г.К. Демидов // APRIORI. Серия: Гуманитарные науки.- 2017.- № 1.

318. Демидов М.В., Семенова И.В. Некоторые аспекты организации и функционирования регионального конституционного правосудия в Федеративной республике Германии и Российской Федерации [Текст] / М.В. Демидов, И.В. Семенова // Вестник Российского университета кооперации.- 2021.- № 1.- С. 116-119.

319. Деньгаев И.Б., Рамазанова Э.Т. К вопросу о взаимодействии Президента Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе [Текст] / И.Б. Деньгаев, Э.Т. Рамазанова // Евразийский юридический журнал.- 2020.- № 10.

320. Джагарян А. Нравственная утопия современного конституционализма: государство и традиционные ценности в условиях глобализации [Текст] / А. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. -2014. -№ 4.

321. Джанаева Я.С., Камбердиева С.С., Дедегкаев В.Х. Цифровизация как инструмент повышения публичности органов государственной власти [Текст] / Я.С. Джанаева, С.С. Камбердиева, В.Х. Дедегкаев // Экономика и бизнес: теория и практика.- 2022.- № 6.

322. Днепровская И.В. Российский парламентаризм: институт народного представительства или фиговый листок автократии [Текст] / И.В. Днепровская //

Проблемы гражданского общества и правового государства. Чита: Забайкал. гос. гум.-пед. ун-т.-2008.

323. Добот С.Е. Порядок формирования Совета Федерации в контексте принципа разделения властей и системы «сдержек и противовесов»: историческая ретроспектива и пути совершенствования [Текст] /С.Е. Добот // Юридическая наука и практика.- 2016. Т. 12.- № 4.- С. 15.

324. Добрынин Н.М. Федерализм и конституционализм в России: соотношение, реальность, конформизм [Текст] / Н.М. Добрынин // Право и политика.- 2006.- № 8. - С. 73-82.

325. Долгов А.М. О требованиях, предъявляемых к кандидатам на службу в органы внутренних дел и другие правоохранительные органы [Текст] /А.М. Долгов // Теория и практика общественного развития.- 2017.- № 8.

326. Домнич А.А. Проблема определения пристрастия к азартным играм как основание ограничения дееспособности [Текст] /А.А. Домнич // Право и общество.- 2014. - № 3.

327. Дорогин Р.В., Орлова М.Ф. Статус и компетенция палат Федерального Собрания Российской Федерации [Текст] / Р.В. Дорогин // Акме. - 2008.- № 4.- С. 36.

328. Дубов И.А. Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования [Текст] / И.А. Дубов // Государство и право. - 1993. - № 10. - С. 26-34.

329. Дюльденко И.А. Особенности формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ и его место в обеспечении представительства интересов субъектов РФ [Текст] / И.А. Дюльденко // Современные проблемы конституционного и муниципального права. М.: Экон-информ.- 2010.

330. Дюльденко И.А. Специфика порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ [Текст] / И.А. Дюльденко // Современное право.- 2011.- № 3.

331. Евсеева О.Ю. Значение и нормативное закрепление условия о сроках в регулировании ценза оседлости в избирательном праве [Текст] /О.Ю. Евсеева // Избирательное законодательство и практика.- 2016.- № 3.- С. 42.

332. Егорова Н.Е. К вопросу о предмете правового регулирования федерального закона как источника конституционного права России [Текст] / Н.Е. Егорова // Журнал российского права.- 2009.- № 11.- С. 43-53.

333. Егшатян Е.В. Представители Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Текст] /Е.В. Егшатян // Вестник Сургутского государственного университета.- 2016.- № 1. - С. 24.

334. Ежов Д.А. Выборы депутатов Государственной Думы Российской Федерации восьмого созыва: тенденции и прогнозы [Текст] / Д.А. Ежов // Власть.- 2021.- № 3.- С. 91.

335. Елсаков А.С. Основные характеристики партийной системы Боснии и Герцеговины [Текст] /А.С. Елсаков // Регионология.- 2017. Т. 25. -№ 3. -С. 316.

336. Елсаков А.С. Основные характеристики партийной системы Хорватии на современном этапе [Текст] /А.С. Елсаков // Регионология.- 2018.- Т. 26. № 1.- С. 28-67.

337. Емельяненко А. Понятие и проблемы современного экстремизма [Текст] /А. Емельяненко // Теории и проблемы политических исследований. - 2019. Т. 8.- № 6. - С. 200-212.

338. Еремян Э.В. Федерализм как форма решения национального вопроса: политико-правовой анахронизм, элемент традиции или объективная реальность? [Текст] / Э.В. Еремян // Вестник Московского университета МВД России.- 2013. - № 4. - С. 39-46.

339. Ермаков В.Г. Рецензия на монографию П.А.Астафичева «Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы» [Текст] / В.Г. Ермаков // Проблемы правоведения. - 2005. - № 3.

340. Ермолович О.В. Членство Англии в Европейском сообществе и полномочия британского парламента [Текст] / О.В. Ермолович // Советское государство и право. -1987.- № 2.

341. Ермошин П.Ю. Гражданство как избирательный ценз [Текст] /П.Ю. Ермошин // Вопросы российского и международного права. - 2019. Т. 9.- № 7.- С. 67.

342. Ершов В.В. «Принцип правовой определенности» или правовая категория «определенность права»? [Текст] / В.В. Ершов // Российское правосудие. 2016.- № 1.

343. Ескина Л.Б. Конституция России: стабильность и развитие [Текст] / Л.Б. Ескина // Журнал конституционного правосудия. -2018.- № 5.- С. 5.

344. Ескина Л.Б. Народовластие или суверенитет народа: трансформация конституционного принципа? [Текст] / Л.Б. Ескина // Народовластие и права человека. -М.: РАП.- 2012. .

345. Жанузакова Л.Т., Нургазинов Б.К., Караев А.А. Некоторые вопросы разграничения законодательного и подзаконного регулирования [Текст] / Л.Т. Жанузакова, Б.К. Нургазинов, А.А. Караев // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан.- 2021.- № 1.- С. 22-34.

346. Жебровски В. Различные формы парламентаризма и факторы, определяющие их разнообразие [Текст] /В. Жебровски // Балтийский регион.- 2010.- № 4.- С. 127-137.

347. Журавлева К.В., Халин А.А. Политические партии России в избирательном процессе: исторический региональный аспект (2003 – 2016 годы) [Текст] / К.В. Журавлева, А.А. Халин// Вестник Чувашского университета.- 2019. - № 4.- С. 84-91.

348. Забайкалов А.П. О цензе оседлости при выборах высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации [Текст] / А.П. Забайкалов // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество.- 2019.- № 1.

349. Задков А.А. Проблемы доступа граждан Российской Федерации к информации о деятельности органов государственной власти [Текст] /А.А. Задков // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета.- 2006.- № 4.

350. Заикин А.А. Становление парламентаризма в контексте критики его природы [Текст] /А.А. Заикин // Управленческое консультирование.- 2017.- № 8. - С. 21-28.

351. Заикин С. Незаметная конституционная поправка или зачем нужны представители Федерации в Совете Федерации России [Текст] /С. Заикин // Сравнительное конституционное обозрение.- 2016.- № 6.- С. 21-47.

352. Зайцев А.В. Публичная сфера как поле диалога государства и гражданского общества [Текст] / А.В. Зайцев // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова.- 2013. Т. 19.- № 1.- С. 203.

353. Закондырин А.Е. Концепция организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге [Текст] /А.Е. Закондырин // Административное и муниципальное право.- 2009.- № 5.

354. Занко Т.А. Конституционные поправки 2020: влияние на федеральную исполнительную власть [Текст] / Т.А. Занко // Вопросы государственного и муниципального управления.- 2020.- № 3.- С. 7-22.

355. Захаренко Г.И. Теория естественного права и общественный договор во взглядах русских просветителей второй половины XVIII века [Текст] / Г.И. Захаренко // История государства и права. - 1998. - № 1.

356. Зенкин С.А. Роспуск парламента Болгарии: конституционная модель и практика [Текст] /С.А. Зенкин // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина.- 2019.- № 9.

357. Златанов Б.Г., Киселев И.Ю., Сковиков А.К., Усманов Б.Ф. Влияние глобализации на политический процесс в современной России [Текст]

/Б.Г. Златанов, И.Ю. Киселев, А.К. Сковиков, Б.Ф. Усманов // Евразийский юридический журнал.- 2015.- № 12.- С. 337.

358. Золотухина Т.А. Участие Президента РФ в российском законотворческом процессе [Текст] / Т.А. Золотухина // Модернизация российского общества и образования: новые экономические ориентиры, стратегии управления, вопросы правоприменения и подготовки кадров. – Таганрог, 2022.

359. Зорькин В.Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России [Текст] /В.Д. Зорькин // Журнал российского права.- 2004. -№ 6.

360. Зуйков А.В. Развитие законодательства о выборах Президента РФ в 1993 – 2008 годах [Текст] / А.В. Зуйков // Конституционное и муниципальное право.- 2008.- № 20.- С. 19-26.

361. Зюзин В.А. Трансформация административного права в условиях новых конституционных реалий: принципы, публичное воздействие, предмет [Текст] / В.А. Зюзин // Правовая политика и правовая жизнь.- 2021.- № 1.- С. 166.

362. Иванников И.А. Легитимность государственной власти в России: теоретико-политологический анализ [Текст] / И.А. Иванников // Правовая политика и правовая жизнь.- 2006.- № 2. - С. 134.

363. Иванов В.В. Гарантии обеспечения и нормативного регулирования прав и свобод человека и гражданина в международном и российском законодательстве [Текст] / В.В. Иванов // Матрица научного познания.- 2020.- № 11. - С. 130.

364. Иванов Д.С. Формирование мировых избирательных практик: опыт Франции, Великобритании, США [Текст] / Д.С. Иванов // Концепт. - 2018. № 12.- С. 145-152.

365. Игнатенко В.А. Конституционная реформа 2020 года и ее влияние на правовую жизнь российского общества [Текст] / В.А. Игнатенко // Международный научно-исследовательский журнал.- 2020.- № 4-2.

366. Измайлова Е.А. Партия, депутат, фракция: проблемы парламентских взаимоотношений [Текст] / Е.А. Измайлова // Современное право.- 2010. - № 3. - С. 13-16.

367. Имомов А.И. Правовая природа регламента парламента [Текст] /А.И. Имомов // Законодательство. -2018.- № 1.- С. 11-20.

368. Ирхин И.В. Раннее предупреждение как инструмент контроля принципа субсидиарности в законодательном процессе Европейского Союза (региональное измерение) [Текст] / И.В. Ирхин // Право. Журнал Высшей школы экономики. -2021. -№ 3.- С. 208.

369. Искакова Г.Т. Роспуск парламента в Кыргызской республике: конституционные нормы и политическая реальность [Текст] / Г.Т. Искакова // Сравнительное конституционное обозрение.- 2013.- № 5. - С. 12.

370. Ишеков К.А. Становление региональной системы разделения властей в России: начальный этап [Текст] / К.А. Ишеков // Государственная власть и местное самоуправление.- 2009.- № 8.- С. 43.

371. Кабышев В.Т. Конституционный суд защитил демократию (размышления к постановлению Конституционного суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П) [Текст] / В.Т. Кабышев // Ленинградский юридический журнал. - 2014.- № 2.- С. 11-20.

372. Кабышев В.Т. Россия - суверенное демократическое государство (к 20-летию декларации о государственном суверенитете РСФСР) [Текст] / В.Т. Кабышев // Конституционное развитие России. Вып. 11.- Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. академия права».- 2010.

373. Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) [Текст] / В.Т. Кабышев, Т.В. Заметина // Конституционное и муниципальное право.- 2012.- № 3.

374. Казакова А.А. Правовые проблемы формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Текст] / А.А. Казакова // Lex russica. -2006.- Т. 65. -№ 2.

375. Казеко Н.Н. Роспуск парламента как мера конституционно-правовой ответственности: общее и особенное в конституциях стран Европы и постсоветского пространства [Текст] / Н.Н. Казеко// Право и государство: теория и практика.- 2015.- № 5.

376. Казьмина Е.А. К вопросу о роли сети Интернет в развитии электронной демократии в современной России [Текст] / Е.А. Казьмина // Правовые проблемы укрепления российской государственности. - Томск: Изд-во Том. гос. ун-та.- 2014.

377. Калиш Д.Б. Соответствие публичному интересу как критерий конституционности законов: французская доктрина и практика[Текст] / Д.Б. Калиш // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. -2016.- № 3.

378. Калманова А.С., Кокоева А.В. Конституционное правосознание как условие формирования конституционной законности [Текст] / А.С. Калманова, А.В. Кокоева // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов.- 2016. - № 4.

379. Камнева А.С., Цюзь С.В. Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свободы человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»: последствия принятия [Текст] / А.С. Камнева, С.В. Цюзь // Детство – территория безопасности. – М.- 2021.

380. Каников А.М. Преюдиция как доказательственный механизм: основные проблемы [Текст] / А.М. Каников // Вестник современных исследований.- 2018.- № 12.- С. 46.

381. Капицын В.М. Государственная дискреция как проблема конституционного права [Текст] /В.М. Капицын // Конституционное и муниципальное право. --2006.- № 3.- С. 2-8.

382. Караев Р.Ш., Караев А.Ш., Полякова О.А. Специальная форма парламентского контроля: анализ вопроса о доверии Правительству РФ [Текст] /

Р.Ш. Караев, А.Ш. Караев // Научные труды РАЮН. В 3-х т. Вып. 9. Т. 1. - М.: Юрист.- 2009.

383. Карапетян Л.М., Голик Ю.В. Государственная власть и партии власти [Текст] / Л.М. Карапетян, Ю.В. Голик // Конституционное и муниципальное право.- 2009.- № 10.

384. Каримов А.М. Ленинские принципы социалистического федерализма в Конституции СССР и практике советского национального государственного строительства [Текст] / А.М. Каримов // Актуальные вопросы советского права. Теория и практика. - Казань: Изд-во Казан. ун-та.- 1985.- С. 5-7.

385. Карклиня А. Правовое регулирование и практика роспуска парламента в Латвии [Текст] / А. Карклиня // Наука в центральной России.- 2013.- № 2.

386. Касаткина Н.М. Контрольные полномочия парламента Португалии [Текст] / Н.М. Касаткина // Журнал российского права. -2001. -№ 2.

387. Кастель Е. Федерализм и становление буржуазного государства в Германии (1815 - середина 1860-х гг.) [Текст] / Е. Кастель // Правоведение.- 1992.- № 4. - С. 69-75.

388. Касыкова Г.Б. Соотношение научной правовой, криминологической и антикоррупционной экспертизы законопроектов [Текст] / Г.Б.Касыкова // Вестник Института законодательства Республики Казахстан.- 2010. -№ 4.- С. 100-103.

389. Кемрюгов Т.Х. Конституционные принципы и ценности как предмет баланса (пропорциональности): к вопросу о сложностях теоретического и практического содержания [Текст] /Т.Х. Кемрюгов // Государство и право.- 2021. -№ 1.- С. 135.

390. Керимов А.А. Совет Федерации Федерального Собрания РФ: проблемы институционализации [Текст] / А.А. Керимов // Дискурс-Пи.- 2020.- № 1.- С. 82.

391. Керимов А.Д. Французские политические деятели, юристы - за расширение полномочий парламента [Текст] / А.Д. Керимов // Государство и право.- 1995.- № 6.

392. Ким А.В. Концепция законопроекта «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» [Текст] / А.В. Ким // Административное право и процесс.- 2017. -№ 11.- С. 30-35.

393. Ким А.И. Соотношение народного представительства и выборов в СССР [Текст] / А.И. Ким // Вопросы теории права и государственного строительства. Вып. 2. Томск: Изд-во Том. ун-та.- 1979.- С. 3-14.

394. Киреев В.В. Реформатирование Конституции Российской Федерации в условиях переформатирования международных отношений: pro et contra [Текст] / В.В. Киреев // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия Право.- 2015. Т. 15.- № 2.- С. 91.

395. Киреев Д.А. Влияние коалиционных соглашений на реализацию народовластия [Текст] / Д.А. Киреев // Сравнительное конституционное обозрение. -2018.- № 6.- С. 36.

396. Киреев Д.А. Концепция видов народного представительства [Текст] / Д.А. Киреев // Сравнительное конституционное обозрение.- 2021.- № 1. - С. 17-46.

397. Кириченко П.Н. Некоторые проблемы перехода на прямые выборы членов Совета Федерации [Текст] / П.Н. Кириченко // Право: история, теория, практика. - Брянск: БГУ.- 2004.

398. Клещева Ю.А. Проблемы перехода от пропорциональной к смешанной избирательной системе на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Текст] /Ю.А. Клещева // Аллея науки.- 2020. Т. 1.- № 10.

399. Клюев Ю.В. Парламентаризм, протесты и конституционный процесс в России: дискурсы, коммуникации, эффекты [Текст] /Ю.В. Клюев // Вестник

Воронежского государственного университета. Серия: Филология. Журналистика.- 2019.- № 2.- С. 99.

400. Князев С.Д., Арановский К.В. Выборы и избирательное право в современной России: тенденции развития и перспективы [Текст] /С.Д. Князев, К.В. Арановский // Российское право: образование, практика, наука. -2009.- № 4.- С. 18-25.

401. Ковалев С.М. Некоторые вопросы организации верхней палаты парламента федеративного государства [Текст] / С.М. Ковалев // Юридические науки.- 2005.- № 5.- С. 65-68.

402. Коваль С.П. Место Государственного Совета РФ в единой системе публичной власти России в контексте конституционных поправок [Текст] / С.П. Коваль // Вестник Ивановского государственного университета. Серия: Естественные, общественные науки.- 2022.- № 1.

403. Ковбенко Л.Н. Парламентская культура в России: традиция против транзита. [Текст] / Л.Н. Ковбенко // Право и политика.- 2008. - № 5.- С. 1096.

404. Ковлер А. Фокин Е. «Старые» и «новые» проблемы конституционализма в заключениях и докладах Венецианской комиссии [Текст] / А. Ковлер, Е. Фокин // Сравнительное конституционное обозрение. - 2020.- № 3.- С. 15-32.

405. Козак М.А. Коллегиальность и выборность как признаки представительного органа [Текст] /М.А. Козак // Юридическое образование в Республике Беларусь и зарубежных странах. – Витебск.- 2018.- С. 11-114.

406. Козина А.А., Кавецкий А.Б. Проблема реализации конституционного права на свободу мысли и слова в современной России [Текст] / А.А. Козина, А.Б. Кавецкий // Вестник Института мировых цивилизаций.- 2019. Т. 10.- № 2. - С. 135.

407. Козлов А.Е. Парламентаризм и союз государств [Текст] / А.Е. Козлов // Разделение властей и парламентаризм. -1992.- С. 74.

408. Кокорхоева Д.С. Политическая институционализация органов законодательной власти в российских регионах (сравнительный анализ) [Текст] / Д.С. Кокорхоева // Каспийский регион: политика, экономика, культура.- 2010. -№ 3.- С. 21-29.

409. Кокотов А.Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура [Текст] / А.Н. Кокотов // Правоведение.- 2001. -№ 1.- С. 53-63.

410. Кокотова М.А. Противопоставление правящих и оппозиционных партий в регламентах нижних палат российского и французского парламентов [Текст] / М.А. Кокотова // Актуальные проблемы российского права.- 2018.- № 2.- С. 144-150.

411. Кокотова М.А. Условия допустимости обращений граждан в Конституционный Суд Российской Федерации и Конституционный совет Франции [Текст] / М.А. Кокотова // Журнал конституционного правосудия.- 2016.- № 2.- С. 33.

412. Колбая С.Г. Отрешение президента от должности: мировой опыт и проблемы российского законодательства [Текст] / С.Г. Колбая // Журнал российского права. -2004.- № 4.- С. 98.

413. Колесова Т.Н. Загадки Законов XII таблиц в Древнем Риме [Текст] /Т.Н. Колесова // Юридическая наука и практика.- Нижний Новгород: НА МВД России.- 2011.- С. 48-51.

414. Колобаева Н.Е. Право на доступ к информации о деятельности органов власти [Текст] /Н.Е. Колобаева // Российское право: образование, практика, наука.- 2015.- № 1.- С. 16.

415. Коломиец В.П. Представительная власть России (между советской системой парламентской) [Текст] /В.П. Коломиец // Мир России. Социология. Этнология.- 1994. Т. 3.- №. 1.

416. Колотова Н.В. Дистанционное (удаленное) участие в защите диссертаций [Текст] / Н.В. Колотова // Государство и право. - 2021.- № 4.- С. 35-49.

417. Комарова В.В. Динамика процесса формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Текст] /В.В. Комарова // Право и политика.- 2002.- № 9. - С. 26-30.

418. Комкова Г.Н. Пропорциональная избирательная система и обеспечение равенства фракций в российском парламенте [Текст] / Г.Н. Комкова // Конституционное и муниципальное право.- 2006.- № 7.- С. 31-33.

419. Комкова Е.Г. Итоги всеобщих выборов в Канаде: «правительство меньшинства» у либералов [Текст] / Е.Г. Комкова // США и Канада: экономика, политика, культура.- 2020. Т. 50.- № 1.- С. 10-31.

420. Кондратьев С.В. Дело пяти рыцарей и Петиция о праве [Текст] С.В. Кондратьев / А.А. Кондрашев // Правоведение. - 2003.- № 6. - С. 153.

421. Кондрашев А.А. Отрешение от должности Президента Российской Федерации [Текст] / А.А. Кондрашев // Государство и право. -2012.- № 9. - С. 8-10.

422. Конев Ф.Ф. Суверенитет: народный или национальный? [Текст] / Ф.Ф. Конев // Конституционное и муниципальное право. -2005. -№ 6.- С. 5-7.

423. Константинов С.А. Социально-политические изменения, иерархии и инновации в российском социуме [Текст] / С.А. Константинов // Власть.- 2012.- № 3.- С. 21.

424. Конусова В.Т., Сабиров К.К., Лямбекова А.К. Особенности «пакетного» рассмотрения и принятия законов и иных нормативных правовых актов в Республике Казахстан [Текст] /В.Т. Конусова, К.К. Сабиров, А.К. Лямбекова // Вестник Института законодательства Республики Казахстан.- 2017.- № 1.

425. Коргунюк Ю.Г. Социально-демографический состав руководящих органов «Единой России» [Текст] / Ю.Г. Коргунюк // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз.- 2012.- № 1.

426. Кордик Д.Н. Место и роль регламентов палат парламента в регулировании законодательной деятельности [Текст] / Д.Н. Кордик // Юридические науки.- 2006.- № 2.

427. Кордик Д.Н. Реализация права законодательной инициативы правительствами федеративных государств (российский и зарубежный опыт) [Текст] / Д.Н. Кордик // Журнал российского права.- 2007.- № 1.- С. 128-134.

428. Кордик Д.Н. Участие верхних палат парламентов в законотворческом процессе (на примере Российской Федерации, Федеративной Республики Германии, Австрийской Республики и Швейцарской Конфедерации) [Текст] / Д.Н. Кордик // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения.- 2006.- № 1. - С. 113-116.

429. Корельский В.М. Об особенностях и значении норм, содержащихся в совместных постановлениях ЦК КПСС с Совета Министров СССР [Текст] / В.М. Корельский // Правоведение.- 1965.- № 2.- С. 23-28.

430. Королева-Борсоди Н.В. Порядок работы палат парламентов Российской Федерации и Швейцарской Конфедерации [Текст] / Н.В. Королева-Борсоди // Конституционное и муниципальное право.- 2009.- № 2.- С. 36-40.

431. Котегова М. Принцип демократического государства и пропорциональная избирательная система в современной России [Текст] / М. Котегова // Сравнительное конституционное обозрение.- 2008.- № 2.- С. 118.

432. Кошель А.С. Бикамерализм и его влияние на парламентские процедуры [Текст] /А.С. Кошель // Государственная власть и местное самоуправление.- 2020.- № 8. - С. 14-19.

433. Кошель А.С. Основания и процедура досрочного прекращения полномочий депутатов [Текст] /А.С. Кошель // Антиномии.- 2020. Т. 20.- № 2.- С. 127.

434. Кошель А.С. Парламентская процедура как вид юридической процедуры [Текст] /А.С. Кошель // Правоприменение. -2021. Т. 5. -№ 2.- С. 171.

435. Кравец И.А. Парламентаризм и бикамерализм в теории и российской истории / И.А. Кравец // Конституционное и муниципальное право.- 2015.- № 4. С. 42.

436. Кравец И.А. Парламентаризм и бикамерализм в теории и российской истории [Текст] / И.А. Кравец // Конституционное и муниципальное право. -2015.- № 4. - С. 42.

437. Кравец И.А. Российская Конституция и конституционализация правового порядка (некоторые вопросы теории и практика) [Текст] / И.А. Кравец // Журнал российского права. -2003.- № 11.

438. Кравченко В.О. Недопустимость злоупотребления правом как конституционный принцип права в контексте конституционализации [Текст] / В.О. Кравченко // Современный юрист.- 2017. -№ 2.

439. Крашенинникова Ю.А. Публичность и парламентаризм в политической теории Ф. Гизо [Текст] /Ю.А. Крашенинникова // Полис. Политические исследования.- 2002.- № 3.

440. Кронский В.С. Всенародное обсуждение проекта Конституции СССР 1977 года и развитие законодательства [Текст] / В.С. Кронский // Правоведение.- 1985. -№ 2. - С. 42-46.

441. Крусс В.И. Конституционное правопонимание и злоупотребление правом [Текст] /В.И. Крусс // Вестник РГТУ. Серия: Экономика. Управление. Прааво.- 2011.- № 8.- С. 13-20.

442. Крылов Б.С. Разделение власти: система сдержек и противовесов [Текст] / Б.С. Крылов // Журнал российского права.- 1998.- № 6.- С. 3.

443. Кряжков В.А. Как конституционная реформа 2020 года изменила Конституционный Суд Российской Федерации [Текст] / В.А. Кряжков // Государство и право.- 2020.- № 9. С.18.

444. Кудашкина Е.В., Худойкина Т.В. Общественная экспертиза законопроектов и законодательных актов как форма участия гражданского

общества в законотворчестве [Текст] /Е.В. Кудашкина, Т.В. Худойкина // Бюллетень науки и практики. - 2018. Т. 4.- № 6.- С. 344.

445. Кудрявцев И.И. Организация работы Палаты Представителей Национального Собрания Республики Беларусь в условиях пандемии covid-19 [Текст] / И.И. Кудрявцев // 78-я научная конференция Белорусского государственного университета. – Минск.- 2021.

446. Кудряшов А.В. Законопроектная деятельность министерства юстиции Российской Федерации [Текст] /А.В. Кудряшов // Вестник Читинского государственного университета. - 2007.- № 2.- С. 136-142.

447. Кудряшов К.В., Санькова А.А. Конституционно-правовой статус главы государства в классической президентской республике [Текст] /К.В. Кудряшов, А.А. Санькова // Концепт. -2018.- № 11.

448. Кузнецов И.И. Транснациональные отношения в системе государств: партнерство или новый виток соперничества? [Текст] / И.И. Кузнецов // Космополис. Альманах.-М.: Полис.- 1999.

449. Кузнецов И.Н. Некоторые изменения в судебной системе в свете конституционной реформы 2020 года [Текст] / И.Н. Кузнецов // Современное общество и право.- 2020.- № 6. - С. 22-27.

450. Кузнецова О.В. Понятие и сущность пассивного избирательного права в Российской Федерации [Текст] / О.В. Кузнецова // Вестник Поволжской академии государственной службы.- 2007.- № 12.- С. 81-87.

451. Кузнецова О.В. Установление вида избирательной системы и конституционный принцип равенства прав граждан России [Текст] / О.В. Кузнецова // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы.- 2010.- № 5.

452. Куликов А.В., Тюленев Н.И. Особенности порядка наделения федеральных судей полномочиями и прекращения их полномочий [Текст] /А.В. Куликов, Н.И. Тюленев // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России.- 2019.- № 3.

453. Куликов С.С. Делиберативная демократия и перспективы ротации и жеребьевки [Текст] /С.С. Куликов // Мир политики и социологии.- 2019.- № 4.- С. 95-99.

454. Кулушева М.А. Возможность и целесообразность использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах [Текст] /М.А. Кулушева // Вестник Поволжской академии государственной службы.- 2005.- № 8.

455. Курков К.Н. К истории органов юстиции в России: Правительствующий Сенат как высший законосовещательный орган Российской империи [Текст] / К.Н. Курков // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации.- 2004. - № 2.

456. Курманбаев М.М. Пристрастие к азартным играм как основание ограничения дееспособности граждан [Текст] / М.М. Курманбаев // Агропродовольственная политика России.- 2014.- № 7.- С. 72-74.

457. Курманов М.М. Законодательный орган субъекта РФ: правомочность заседаний, виды голосований [Текст] / М.М. Курманов // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы.- 2006.- № 1.- С. 11.

458. Курманов М.М. Самороспуск законодательного органа субъекта Российской Федерации [Текст] / М.М. Курманов // Закон и право.- 2009.- № 12.

459. Кутафин О.Е. Взаимоотношения постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР с Президиумом Верховного Совета СССР и с Советом Министров СССР [Текст] / О.Е. Кутафин // Советское государство и право.- 1966.- № 4. - С. 32-40.

460. Кучерена А.Г. Общественная экспертиза нормативных правовых актов и участие общественных палат в законодательном процессе [Текст] / А.Г.Кучерена // Право и жизнь. - 2013.- № 179.- С. 25-40.

461. Кушнирук Р.П. Перспективы развития электронной демократии в России[Текст] / Р.П. Кушнирук // Право и практика. - 2016.- № 4.

462. Кушхаунова А.Б. Бундесрат (верхняя палата парламента) - федеральный орган власти ФРГ [Текст] / А.Б. Кушхаунова // Государство и право: Подсекция: «Теория и история государства и права»; «Публичное право»; «Частное право». Новосибирск: СибАГС.- 2003. - С. 155-156.

463. Кынев А.В. Государственная Дума VII созыва: между «спящим потенциалом» и партийной дисциплиной [Текст] / А.В. Кынев // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. - 2017.- № 4.

464. Лазарев В.И. К вопросу о налоговом федерализме [Текст] / В.И. Лазарев // Государственная власть и местное самоуправление. - 2009.- № 9.- С. 23-24.

465. Лазарева М.Н. Влияние европейской интеграции на полномочия парламента Чехии [Текст] / М.Н. Лазарева // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006.- № 2. - С. 43.

466. Лазарева М.Н. Парламентские процедуры в Чехии и России: сравнительный анализ [Текст] / М.Н. Лазарева // Журнал российского права.- 2008.- № 11.- С. 105-106.

467. Лапаева В.В. Фракции и депутатские группы в Государственной Думе как субъекты парламентского процесса [Текст] /В.В. Лапаева // Адвокат.- 1998. - № 4.

468. Латышев С.Н. Конституционный принцип организационной обособленности местного самоуправления в РФ [Текст] / С.Н. Латышев // Современные гуманитарные проблемы. Волгоград: ВА МВД России.- 2007. - С. 18-24.

469. Лафитский В.И. Выборы в Европейский парламент [Текст] / В.И. Лафитский // Журнал российского права.- 2005.- № 4. - С. 136-152.

470. Лебедев В.А. Конституционно-правовые проблемы взаимодействия политических партий и государственной власти в современной России [Текст] / В.А. Лебедев // Гражданин. Власть. Выборы.- Пятигорск: ПГУ.- 2016.

471. Лебедев В.А. Современная модель парламента России [Текст] / В.А. Лебедев // Проблемы права.- 2021.- № 3.- С. 7-13.

472. Лепешкин А.И. Некоторые вопросы ленинской теории советского федерализма в свете новой программы КПСС [Текст] /А.И. Лепешкин // Советское государство и право. - 1963. - № 5. - С. 60-70.

473. Лисенкова А.А. Риски принудительной публичности в эпоху цифровизации [Текст] /А.А. Лисенкова // Журнал Петербургского философского общества. 2020.- № 22.

474. Лисьев А.В. Статус Государственной Думы в законодательном процессе [Текст] / А.В. Лисьев // Политика и общество. - 2008.- № 8.- С. 10-15.

475. Литвинов А.М. Основания досрочного прекращения полномочий члена парламента Российской Федерации на современном этапе [Текст] /А.М. Литвинов // Теория государства и права. - 2018.- № 2.

476. Литвинов А.М. Подходы к формированию Совета Федерации. Дескриптивное исследование [Текст] /А.М. Литвинов // Законность и правопорядок в современном обществе.- 2015.- № 23.

477. Лихачев С.А. Некоторые вопросы участия депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ в пленарных заседаниях [Текст] /С.А. Лихачев // Представительная власть – 21 век: законодательство, комментарии, проблемы.- 2004.- № 1-3.

478. Лихобабин В.А. Правительство как субъект права законодательной инициативы: российская модель и мировой опыт [Текст] / В.А. Лихобабин // Конституционное и муниципальное право.- 2005.- № 7.- С. 21-24.

479. Лукашева Е.А. Права человека – индикатор национальной безопасности [Текст] / Е.А. Лукашева // Труды Института государства и права Российской академии наук.- 2013.- № 1.- С. 7.

480. Лукашук И.И. Внешняя политика: президент и парламент [Текст] / И.И. Лукашук // Государство и право. - 1996.- № 7.- С. 138-144.

481. Луковская Д.И., Ломакина И.Б. Конституционализм и конституцирующие принципы как факторы легитимации правовой системы [Текст] / Д.И. Луковская, И.Б. Ломакина // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2019.- № 1.

482. Луценко Е.В. Двухпалатная структура организации законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации [Текст] /Е.В. Луценко // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. - 2005.- № 1.

483. Лысенко В.Н. Развитие федерации и Конституция России (Конституционные изменения как назревшая потребность развития федеративных отношений) [Текст] / В.Н. Лысенко // Государство и право.- 1997. -№ 8.- С. 14-20.

484. Любарев А.Е. Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства: российский опыт [Текст] / А.Е. Любарев // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС.- 2015. Т. 11.- № 3.- С. 74.

485. Любарев А.Е. На муниципальных выборах должны применяться открытые списки [Текст] / А.Е. Любарев // Городское управление.- 2011.- № 12.- С. 78-84.

486. Любимов А.П. «Нулевое чтение» законопроектов как инструмент согласования интересов [Текст] / А.П. Любимов // Представительная власть – 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. - 2005.- № 1-3.- С. 6-7.

487. Любимов А.П. К вопросу о формировании и функционировании Совета Федерации [Текст] / А.П. Любимов // Представительная власть - 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. -2000.- № 2-3.- С. 5-6.

488. Любимов А.П. Парламент Бельгии в преддверии выборов [Текст] / А.П. Любимов // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация.- 1995. -№ 5.- С. 38-47.

489. Лямин М.В. Проблемы организационной обособленности местного самоуправления от системы государственного управления в России на

современном этапе развития [Текст] / М.В. Лямин // Право и политика. - 2009.- № 1.- С. 24-29.

490. Мазаев В.Д. Экспертно-аналитические органы парламента в системе сдержек и противовесов (с учетом исторического опыта Верховного Совета РФ) [Текст] / В.Д. Мазаев // Вопросы правоведения.- 2016.- № 4.

491. Макаров А.В., Марков А.А. Комитет конституционного надзора СССР как первый опыт создания органа конституционной юрисдикции [Текст] / А.В. Макаров, А.А. Макаров // Государственная власть и местное самоуправление.- 2019.- № 2.- С. 9.

492. Макарова Е.А. Бикамерализм в странах Британского Содружества Наций: ретроспективный анализ [Текст] / Е.А. Макарова // BENEFICIUM.- 2019. - № 2.

493. Макеев И.И. Бюрократия в консервативной политико-правовой доктрине Л.А.Тихомирова [Текст] / И.И. Макеев // Правовое государство: теория и практика.- 2016.- № 3.

494. Макушин В. Самый лучший имидж – безупречная репутация [Текст] /В. Макушин // Экономические стратегии.- 2002. Т. 4.- № 5.- С. 40-43.

495. Малый А.Ф. Смешанная избирательная система: существует ли она? [Текст] /А.Ф. Малый // Российская юстиция.- 2014.- № 6.- С. 48-50.

496. Мальцева К.Ф. Партия власти в России: специфика идеологического оформления [Текст] / К.Ф. Мальцева // Общественные науки.- 2011.- № 6.

497. Мамзелев И.А. Губернаторские выборы 2012 – 2018 годов в России: становление, состояние, перспективы [Текст] /И.А. Мамзелев // Социальные и гуманитарные знания.- 2019. Т. 5.- № 1.- С. 20-35.

498. Мамут Л.С. Государство как публичновластным образом организованный народ [Текст] / Л.С. Мамут // Журнал российского права.- 2000. - № 3. С.45-47.

499. Манжосов С.А. Следование прецеденту в условиях балансирования [Текст] / С.А. Манжосов // Сравнительное конституционное обозрение.-2019.- № 6.

500. Матросов С.Н. Конституционное правонарушение [Текст] / С.Н. Матросов // Право и государство: теория и практика.- 2008.- № 3.- С. 38-40.

501. Медведев Н.П. Государственная Дума и Совет Федерации 1993 г.: история первых заседаний [Текст] / Н.П. Медведев // Вопросы национальных и федеративных отношений.- 2017.- № 1.- С. 7-13.

502. Медведева Т.П. Перспективы реформы порядка формирования Совета Федерации [Текст] /Т.П. Медведева // Право и государство: теория и практика.- 2015.- № 10.

503. Медвецкий О.М. Бикамерализм в субъектах Российской Федерации [Текст] / О.М. Медвецкий // «Черные дыры» в российском законодательстве.- 2005.- № 3.

504. Меденков А.А., Соломонова А.А. Правовые основы профессиональной деятельности государственных гражданских служащих [Текст] /А.А. Меденков, А.А. Соломонова // Человеческий фактор: проблемы психологии и эргономики.- 2012.- № 2.- С. 5-9.

505. Медушевский А.Н. Основной закон СССР 1977 г.: государство и личность в эпоху «развитого социализма» [Текст] /А.Н. Медушевский // Полития: Анализ. Хроника.- 2014.-№ 3.

506. Медушевский А.Н. Переход России к конституционной диктатуре: размышления о значении реформы 2020 года [Текст] /А.Н. Медушевский // Сравнительное конституционное обозрение.- 2020.- № 3.

507. Миерхольд А.А. Внутренняя структура Совета Федерации и ее конституционно-правовое регулирование [Текст] / А.А. Миерхольд// Lex russica.- 2017.- № 1. - С. 221-228.

508. Минасян А.А. Регламент палаты российского парламента: понятийные и статусные аспекты [Текст] / А.А. Минасян // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление.- 2017.- № 11.

509. Мирошник О.А. Парламентский контроль как проявление дискреционных полномочий Федерального Собрания Российской Федерации [Текст] /О.А. Мирошник // Государственный аудит. Право. Экономика. -2014.- № 3.

510. Мирчева В.К. Актуальные проблемы правовых регламентаций парламентского иммунитета [Текст] /В.К. Мирчева // Lex Russica. - 2007. Т. 66.- № 6.- С. 1233.

511. Митюкляева С.С. Бикамерализм в Российской Федерации [Текст] / С.С. Митюкляева // Норма. Закон. Законодательство. Право.- Пермь: Изд-во Перм. ун-та.- 2007.

512. Митюков М.А. Доформирование состава Конституционного Суда России в 1994 – 1995 годах (к истории вопроса и конституционно-правовые аспекты) [Текст] / М.А. Митюков // Сравнительное конституционное обозрение. - 2021.- № 4.

513. Митюков М.А. Председатель Конституционного Суда РФ: порядок избрания, срок полномочий и статус (экскурс в прошлое) [Текст] / М.А. Митюков // Конституционное и муниципальное право.- 2012.- № 7.- С. 31-37.

514. Митюков М.А., Остапович И.Ю. Предтеча конституционного правосудия на постсоветском пространстве: к историографии Комитета конституционного надзора СССР (1988-1991) [Текст] / М.А. Митюков, И.Ю. Остапович // Российско-азиатский правовой журнал.- 2020. -№ 2.

515. Михайличенко И.Б. Конституционно-правовое значение категории «партийная система» [Текст] / И.Б. Михайличенко // Проблемы права.- 2011.- № 1.- С. 89-96.

516. Михеев Д.Н. О дисциплине труда как правовой категории [Текст] /Д.Н. Михеев // Апробация.- 2014.- № 11.

517. Мишина Н.В. Правовые технологии осуществления правовой экспертизы законопроектов [Текст] /Н.В. Мишина // Труды Ростовского государственного университета путей сообщения.- 2013.- № 3.

518. Мишлер У., Роуз Р. Модель спроса и предложения институционализации партийной системы: российский случай [Текст] /У. Мишлер, Р. Роуз // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии.- 2008.- № 6.- С. 19.

519. Мовиляну Е.В. Обязанности гражданского служащего: понятие, виды и проблемы [Текст] / Е.В. Мовиляну // Вопросы устойчивого развития общества.- 2021.- № 12.- С. 553.

520. Модникова Т.Н. К вопросу о содержании понятия «вопросы местного значения» в конституционном праве современной России [Текст] / Т.Н. Модникова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. -2013.- № 3.- С. 55-62.

521. Мороз Е.В. Право и власть в тоталитарном государстве (на примере анализа политико-правовых доктрин большевизма и национал-социализма) [Текст] / Е.В. Мороз // Право и образование. -2009.- № 9.

522. Морозова Л.А. Правовое или конституционное государство? (по работам российских дореволюционных юристов) [Текст] / Л.А. Морозова // Историко-правовые проблемы: новый ракурс.- 2020. -№ 4.- С. 38-53.

523. Москвина А.Г. Идеи сословного представительства как альтернатива российскому самодержавию второй половины XVI - начала XVII в. [Текст] / А.Г. Москвина // Административное право и процесс. -2012. -№ 4.

524. Мрозек А., Следзиньска-Симон А. Легитимность конституционных судов и принцип верховенства права: сравнительный взгляд на польский конституционный кризис [Текст] /А. Мрозек, А. Следзиньска-Симон // Сравнительное конституционное обозрение. - 2017. - № 1.

525. Муравьев И.А. Конституционализм и просвещение [Текст] / И.А. Муравьев // Евразийский юридический журнал.- 2019.- № 11.- С. 96-102.

526. Мухаметов Р.С. Объяснение субнационального бикамерализма в России (на примере Свердловской области) [Текст] / Р.С. Мухаметов // Вопросы управления. - 2022. -№ 6.

527. Мышко Ю.А., Петрюк М.Ю. О конституционных правонарушениях и конституционно-правовой ответственности [Текст] / Ю.А. Мышко, М.Ю. Петрюк // Вестник Московского университета МВД России. - 2008.- № 7. - С. 70-72.

528. Мякшев А.П. Совет Национальностей Верховного Совета СССР: конституционный статус, реальное положение и роль в разработке и реализации национальной политики (1945 - 1991 гг.) [Текст] / А.П. Мякшев // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. -2004.- Вып.- 41.

529. Надин А.Н. К вопросу о представительной природе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Текст] / А.Н. Надин // Евразийский юридический журнал.- 2020.- № 8.

530. Назарова И.С. Избирательные системы как конституционно-правовая форма (механизм) конституирования института народного представительства [Текст] / И.С. Назарова // Вестник Московского университета МВД России.- 2011.- № 6.

531. Наконечный Д.В. Конституционное регулирование ограничений на досрочное прекращение полномочий парламента (сравнительно-правовой аспект) [Текст] / Д.В. Наконечный // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. - 2012.- № 1. - С. 16.

532. Нарматов Н. Понятие парламентской фракции: различные подходы [Текст] /Н. Нарматов // Вестник научных конференций. -2015.- № 3.

533. Нарутто С.В. Ответственность федерального парламента [Текст] / С.В. Нарутто // Право и политика.- 2013. -№ 10.

534. Нарутто С.В., Никитина А.В. Применение компенсаторных механизмов на основе постановлений Конституционного Суда РФ: проблемы законодательного обеспечения [Текст] / С.В. Нарутто, А.В. Никитина // Журнал конституционного правосудия.- 2022.- № 3.

535. Нгуен Ван Тхань. Контрольные полномочия вьетнамского парламента // [Текст] / Ван Тхань Нгуен // Журнал российского права. - 2000. - № 9.

536. Невинский В.В. Конституционный принцип разделения властей и наделение полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации [Текст] / В.В. Невинский // Вестник Тюменского государственного университета. - 2009.- № 2 - С. 55-59.

537. Некрасов С.И. Внутренняя организация парламента и его палат: к вопросу об оптимизации структуры Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Текст] / С.И. Некрасов // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. - 2004.- № 2.- С. 17-19.

538. Некрасов С.И. К вопросу о деформации идеи народного представительства в условиях партийной вертикализации представительных учреждений [Текст] / С.И. Некрасов // Ученые записки юридического факультета.- 2011.- № 22.

539. Некрасов С.И. Территориальное и специальное представительство в парламентских учреждениях [Текст] / С.И. Некрасов // Труды Института государства и права Российской академии наук. - 2015.- № 5.- С. 70-93.

540. Ненилин К.К. Правовая природа вотума недоверия в Республике Болгария [Текст] / К.К. Ненилин // Актуальные проблемы российского права.- 2012.- № 4.

541. Ненилин К.К. Регламент как один из основных источников правового регулирования парламентского контроля на примере Республики Болгарии [Текст] / К.К. Ненилин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения.- 2012. - № 5. - С. 153.

542. Никитенко М. Юридическая природа депутатских (парламентских) слушаний [Текст] / М. Никитенко // Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права.- 2005.- № 2.

543. Никитина А.В. Конституционно-правовые споры о ликвидации политических партий: опыт сравнительно-правового исследования [Текст] / А.В. Никитина // Современное общество и право.- 2017.- № 2.- С. 56-64.

544. Никитина А.В. Разрешение отдельных категорий конституционно-правовых споров в порядке административного судопроизводства: проблемы правового регулирования [Текст] / А.В. Никитина // Вестник Академии права и управления.- 2017.- № 2.

545. Никифоров А.В. Проблема формирования Совета Федерации и варианты ее решения в рамках Конституции Российской Федерации [Текст] / А.В. Никифоров // Актуальные проблемы российского права. - 2005. № 6.-С. 51-63.

546. Никифоров А.Р. Солидарность как социал-демократическая ценность: политико-психологический анализ Европейских партийных программ [Текст] / А.В. Никифоров // Международные отношения.- 2013.- № 3.- С. 328.

547. Нисневич Ю.А. Политический непотизм как механизм формирования и контроля Совета Федерации [Текст] /Ю.А. Нисневич // Проблемы постсоветского пространства. -2016.- № 1.

548. Нифанов А.Н. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения в сфере установления вопросов местного значения внутригородских территорий [Текст] / А.Н. Нифанов // Мир юридической науки.- 2015.- № 10.

549. Новиков Д.В., Печерица В.Ф. Процессуальные основания реализации представительной функции Государственной Думой Российской Федерации [Текст] / Д.В. Новиков, В.Ф. Печерица // Новый университет. Актуальные проблемы гуманитарных и общественных наук.- 2015.- № 10.- С. 64.

550. Новиков С.Г., Расулов Д.Р. Вопросы дальнейшего совершенствования работы Комиссии законодательных предположений Совета Национальностей Верховного Совета СССР [Текст] / С.Г. Новиков, Д.Р. Расулов // Советское государство и право. -1961.- № 10.- С. 66-76.

551. Новиков С.С. Детальный анализ распада Социалистической Федеративной Республики Югославия [Текст] / С.С. Новиков // Вестник Владимирского юридического института. - 2008. - № 2 (7).

552. Новикова В.И. Особенности конституционно-правового статуса члена Совета Федерации – представителя Российской Федерации [Текст] / В.И. Новикова // Современные тенденции развития науки и технологий.- 2016.- № 10-8.

553. Новоселова Д.И. Преобразования в России при Петре I [Текст] / Д.И. Новоселова // Теория и практика современной науки.- 2016. -№ 10.- С. 300-303.

554. Нудненко Л.А. Правовая регламентация выборов в Учредительное Собрание России [Текст] /Л.А. Нудненко // История государства и права.- 2013.- № 10.- С. 47-52.

555. Нудненко Л.А. Проблемы содержания и реализации демократии в России и Италии [Текст] /Л.А. Нудненко // Российское правосудие.- 2012.- № 6.- С. 39.

556. Обыденнов М.Ф. О подготовке специалистов на стыке наук [Текст] / М.Ф. Обыденнов // Южный Урал: история, историография, источники. – Уфа.- 2015.- С. 42

557. Овсепян Ж.И. Ключевые политические события и конституционные акты периода «перестройки» в СССР (1985 - 1991 гг.). Часть 1. [Текст] / Ж.И. Овсепян // Северо-Кавказский юридический вестник.- 2006.- № 1.- С. 3.

558. Овсепян Ж.И. Реформы российского федерализма конца XX столетия. Ч. 2. (Период после распада СССР) [Текст] / Ж.И. Овсепян // Северо-Кавказский юридический вестник.- 2004. - № 2.- С. 3-37.

559. Оксюк Т.Л. Исключение решений ЕСПЧ из УПК РФ: лучше поздно, чем никогда [Текст] / Т.Л. Оксюк // Законность. -2022.- № 9.

560. Окулич И.П. Правовая природа парламентских процедур в Российской Федерации [Текст] / И.П. Окулич // Конституционное и муниципальное право.- 2008.- № 12.- С. 13-15.

561. Окулич И.П., Конева Н.С. Политическая культура и парламентская этика – взаимосвязанные элементы комплексной проблемы совершенствования деятельности законотворческих институтов в Российской Федерации [Текст] / И.П. Окулич, Н.С. Конева // Проблемы права.- 2015.- № 1.- С. 64-90.

562. Окунев И.Ю., Бибина Э.С. Особенности современной партийной системы Республики Беларусь: результаты парламентских выборов и прогнозы [Текст] / И.Ю. Окунев, Э.С. Бибина // Евразийство и мир.- 2019.- № 2.- С. 3-11.

563. Окуньков Л.А. Отклонение федеральных законов главой государства [Текст] / Л.А. Окуньков // Право и экономика.- 1998.- № 9. - С. 3-8.

564. Омельченко О.А. Конституция «просвещенного абсолютизма» в России (неизвестные законодательные проекты Екатерины II) [Текст] / О.А. Омельченко // Советское государство и право.- 1989.- № 8.- С. 136-142.

565. Онан Э.С. Федерация Нигерия - крупнейшее африканское государство [Текст] / Э.С. Онан // Советское государство и право. -1962. - № 1.

566. Орехович А.В. Основные этапы децентрализации и изменения конституционно-правового статуса «государства автономий» в процессе развития регионализма в Испании [Текст] /А.В. Орехович // Конституционное и муниципальное право.- 2009.- № 4.

567. Орлова С.А. Сенат как высший надзорно-контрольный и судебно-административный орган России [Текст] / С.А. Орлова // Правоведение.- 2000.- № 2. - С. 227.

568. Осавелюк А.М. Современный механизм системы сдержек и противовесов в зарубежных государствах [Текст] / А.М. Осавелюк // Государство и право.- 1993. -№ 12.

569. Осетров С.А. Методы реализации президентской власти в Российской Федерации [Текст] / С.А. Осетров // Конституционное и муниципальное право.- 2015.- № 1.

570. Очеретько Е.А. Особенности территориального представительства субъектов Федерации при формировании Государственной Думы России:

«закрытые» списки и региональные группы [Текст] / Е.А. Очеретько // Материалы научно-практической конференции юридического факультета Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина. Вып. 11. Елец: Изд-во ЕГУ им. И.А. Бунина.-2010.

571. Очирова В.М. Конституционно-правовые аспекты становления института президентства в СССР [Текст] / В.М. Очирова // Социально-экономические исследования, гуманитарные науки и юриспруденция: теория и практика. -2016.- № 10.

572. Павлов А.Н. Скрытые полномочия Конституционного Суда РФ и их влияние на состояние конституционной законности [Текст] /А.Н. Павлов // Законность и правопорядок в современном обществе.- 2011.- № 3.- С. 171-176.

573. Палыгина Е.А. Право вето Президента Российской Федерации: проблемы реализации [Текст] / Е.А. Палыгина // Власть и управление на Востоке России.- 2010. -№ 1.

574. Панов П.В., Сулимов К.А. Смена лидера и пределы персоналистского президенциализма: перспективы варианта «преемник» в странах Закавказья и Центральной Азии [Текст] /П.В. Панов, К.А. Сулимов // Политическая наука.- 2014.- № 1.- С. 134-158.

575. Парамонов В.Н. Электоральная практика российских политических партий в выборах в Государственную думу 1906 – 1912 гг. [Текст] / В.Н. Пармонов // Вестник Самарского государственного университета.- 2007. № 5-3.- С. 232-243.

576. Паргачева И.П. К вопросу об особенностях взаимодействия верхней палаты парламента с правительством: мировая практика [Текст] / И.П. Паргачева // Вестник Московского государственного лингвистического университета.- 2010. -№ 58.

577. Паргачева И.П. Особенности взаимодействия второй палаты парламента с исполнительными органами власти: мировая практика [Текст] /

И.П. Паргачева // Государственная власть и местное самоуправление. -2008. -№ 12.- С. 3-10.

578. Петрова М.А. Конституция Швейцарской Конфедерации 1848 г. и ее влияние на развитие швейцарского конституционализма [Текст] / М.А. Петрова // История государства и права. - 2013. - № 17. - С. 56-60.

579. Пирбудагова Д.Ш., Савзиева Т.Б. Положительные и отрицательные аспекты мажоритарной и пропорциональной систем как составляющих смешанной избирательной системы [Текст] /Д.Ш. Пирбудагова, Т.Б. Савзиева // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. - 2015. Т. 14.- № 2.- С. 45.

580. Писарев А.Н. Предварительный конституционный судебный контроль в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовое исследование в свете поправок к Конституции 2020 г., расширяющих полномочия Конституционного Суда [Текст] / А.Н. Писарев // Журнал конституционного правосудия.- 2021.- № 4.

581. Поддубный В.К. Что может извлечь Россия из опыта конституционного строительства в республике Индия? [Текст] / В.К. Поддубный // Вестник Владимирского гос. пед. ун-та.- 2006.- № 12.- С. 53 -55.

582. Позаненко А.А. Взаимодействие между властями муниципальных районов и городских и сельских поселений [Текст] /А.А. Позаненко // Вопросы государственного и муниципального управления.- 2011.- № 2.

583. Покровский Д.С. Внешнеполитические полномочия верхних палат парламентов зарубежных стран [Текст] / Д.С. Покровский // Власть.- 2009. - № 5.- С. 136-137.

584. Поливода Я.В. О некоторых аспектах конституционно-правового и административно-правового статуса депутата [Текст] / Я.В. Поливода // Вопросы российского и международного права.- 2016.- № 9.- С. 137.

585. Половченко К.А. К вопросу об особенностях внутренней структуры парламента Республики Сербия [Текст] / К.А. Половченко // Социально-политические науки.- 2018.- № 3.- С. 96-101.

586. Поневежский В.А. Взаимодействие прокуратуры и законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации в процессе формирования их законодательной базы [Текст] / В.А. Поневежский // Законность.- 2016.- № 1.- С. 8-13.

587. Понкин И.В. Упрощение законодательства как инструмент «новой» модели публичного управления [Текст] /И.В. Понкин // Административное право и процесс.- 2014.- № 4.- С. 8.

588. Пономарев А.С. Конституционно-правовой статус Государственного Совета РФ [Текст] / А.С. Понаморев // Меридиан.- 2021.- № 4.- С. 108.

589. Поняев И.М. Политический кризис 1993 года в России: предпосылки, причины и упущенные возможности разрешения [Текст] / И.М. Поняев // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки.- 2017.- № 5.- С. 206.

590. Попов Н.П. Ностальгия по величию. Россия в постсоветском пространстве [Текст] / Н.П. Попов // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены.- 2007.- № 1.- С. 44.

591. Попова А.В., Трусова А.С. Мажоритарная избирательная система: плюсы и минусы [Текст] /А.В. Попова, А.С. Трусова // Научный альманах.- 2015.- № 9.- С. 1245.

592. Попова Н.Ф. Совершенствование механизма обеспечения единого правового пространства [Текст] /Н.Ф. Попова // Административное право и процесс.- 2019.- № 3. - С. 24.

593. Постников А.Е. Мажоритарная и пропорциональная избирательные системы: плюсы и минусы [Текст] /А.Е. Постников // Народный депутат.- 1993.- № 12.- С. 40.

594. Пресняков М.В. Конституционная позитивация естественных прав [Текст] / М.В. Пресняков // Правовое государство и гражданское общество: состояние и перспективы: (к 20-летию принятия Конституции Российской Федерации). Иваново: Иван. гос. ун-т.- 2013. С. 28.

595. Пресняков М.В. Пределы основных прав: конституционное противодействие злоупотреблению правом [Текст] / М.В. Пресняков // Гражданин и право.- 2010.- № 5.- С. 16-26.

596. Приказчикова О.В., Белашова В.В. Правовые и социальные вопросы адаптации и интеграции субъектов российского миграционного законодательства [Текст] /О.В. Приказчикова, В.В. Белашова // Новая наука: теоретический и практический взгляд. - 2016.- № 4.

597. Примова Э.Н. Некоторые особенности РФ в контексте европейского федерализма (на примере ФРГ и Австрии) [Текст] / Э.Н. Примова // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.- 2009. - № 4 (12). - С. 59-63.

598. Прокофьев В.Н. Роль отлагательного вето Президента РФ в законотворческом процессе [Текст] / В.Н. Прокофьев // Юридический мир.- 2017.- № 3.

599. Путин В.В. Выступление на первом заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва [Текст] /В.В. Путин // Вестник Российской нации. - 2016.- № 5.- С. 8-10.

600. Путятина А.Г. Законодательный процесс как сфера взаимодействия различных ветвей власти [Текст] / А.Г. Путятина // Конституционное и муниципальное право. - 2009.- № 17.

601. Разбаш О.Н. Федеральные законотворческий и законодательный процессы в современном российском конституционализме: единство и эволюция принципов [Текст] / О.Н. Разбаш // Конституционное и муниципальное право.- 2009.- № 18.- С. 13-20.

602. Ракитская И.А. Основные этапы развития избирательного права и избирательной системы в Швеции [Текст] /И.А. Ракитская // Московский журнал международного права.- 2017. -№ 2. - С. 97-106.

603. Резник Ю.М. Личность и система в современном обществе: на пути к гражданскому диалогу [Текст] /Ю.М. Резник // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления.- 2008.- № 1.

604. Резцова З. Роль протестов прокурора в обеспечении реализации решений Конституционного Суда РФ законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации [Текст] /З. Резцова // Законность.-2013.- № 11.- С. 17-20.

605. Ремингтон Т. Бикамерализм и Совет Федерации России [Текст] / Т. Ремингтон // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. -2003.- № 3. - С. 68-77.

606. Решетникова Н.В. Парламент Канады: структура, полномочия, законодательный процесс [Текст] / Н.В. Решетникова // Актуальные проблемы реформирования современного законодательства Российской Федерации. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. академия права».- 2011.

607. Родионова А.Б., Медведева Н.В. Анализ роли общественного контроля в функционировании государственных органов Российской Федерации [Текст] / А.К. Родионова, Н.В. Медведева // Новое поколение. -2018.-№ 15.

608. Родионова А.К. Организационные и функциональные признаки федерализма [Текст] / А.К. Родионова // Конституционное и муниципальное право.- 2011. -№ 1. - С. 22-25.

609. Романовский Г.Б. Право на жизнь в российском конституционном праве [Текст] / Г.Б. Романовский // Современное право.- 2006. - № 9.

610. Рубель Н.В., Кулагина О.Ю. Проблемы повышения эффективности законотворческой деятельности Совета Федерации [Текст] / Н.В. Рубель, О.Ю. Кулагина // Вестник науки.- 2018. Т. 3. -№ 7.

611. Румянцев О.Г. Конституционная реформа-2020 в Российской Федерации: пристрастная оценка [Текст] / О.Г. Румянцев // Конституционный вестник. - 2020.- № 5.- С. 6-32.

612. Русаков К.А. Наказы, отчеты и отзыв как элементы императивного мандата выборного должностного лица: преимущества и недостатки в рамках российской правовой системы [Текст] / К.А. Русаков // Источники частного и публичного права. - Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество».- 2014.

613. Рыбкин И.П. Судьбы парламентаризма в России [Текст] / И.П. Рыбкин // Вестник межпарламентской ассамблеи. - 1994. - № 3.

614. Рыгина Е.В. К вопросу о применении ценза оседлости в системе местного самоуправления [Текст] / Е.В. Рыгина // Теории и проблемы политических исследований.- 2017.- Т. 6. № 6. - С. 52-58.

615. Рыжов Р.С. Правовые основы доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Текст] /Р.С. Рыжов // Административное и муниципальное право.- 2011.- № 11.

616. Сабаева С.В. Пропорциональная избирательная система на муниципальных выборах в условиях нового партийного строительства [Текст] /С.В. Сабаева // Журнал российского права.- 2013.- № 6.- С. 99-106.

617. Садовникова Г.Д. Органы народного представительства и глава государства: грани взаимодействия [Текст] / Г.Д. Садовникова // Lex Russica.- 2006. Т. 65.- № 3.

618. Садовникова Г.Д. Парламентские процедуры: роль и значение в обеспечении представительной функции парламента [Текст] / Г.Д. Садовникова // Конституционное и муниципальное право.- 2006.- № 12.- С. 2-7.

619. Садовникова Г.Д. Проблемы оптимизации порядка формирования представительных органов в РФ [Текст] / Г.Д. Садовникова // Конституционное и муниципальное право.- 2008.- № 14.

620. Сайфутдинова В.М. Представительство регионов в Совете Федерации: политико-правовой аспект [Текст] / В.М. Сайфутдинова // Вестник Кемеровского государственного университета.- 2014.- № 2. Т. 2.

621. Сайфутдинова В.М. Совет Федерации Федерального Собрания: специфика и перспективы [Текст] / В.М. Сайфутдинова // Актуальные проблемы российского права.- 2017.- № 8.- С. 35-36.

622. Самойлов М.Н. Квалификационная коллегия судей как квазисудебный орган [Текст] / М.Н. Самойлов // Ученые труды российской академии адвокатуры и нотариата.- 2009. -№ 1.

623. Самсонов Н.В. К вопросу о возможном влиянии выхода Российской Федерации из Совета Европы на систему источников (форм) гражданского процессуального права [Текст] / Н.В. Самсонов // Арбитражный и гражданский процесс. -2022.- № 6.- С. 3-7.

624. Сангаджиева А.Д. Значение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации для утверждения справедливости в уголовно-процессуальном законодательстве и правоприменительной практике [Текст] /А.Д. Сангаджиева // Международный научно-исследовательский журнал. - 2019.- № 12.

625. Светова Е.А. Придворная элита в царствование Алексея Михайловича [Текст] / Е.А. Светова // История государства и права.- 2009.- № 6.

626. Свистунова Л.Ю. Принципы организации и деятельности представительного органа в Российской Федерации [Текст] /Л.Ю. Свистунова // Ленинградский юридический журнал. -2015.- № 3.- С. 61-68.

627. Сергевнин С.Л. Конституционный нормоконтроль: от правоприменения к правотворчеству [Текст] / С.Л. Сергевнин // Судья. - 2018.- № 12.- С. 22-28.

628. Сергеев А.А. О порядке формирования представительных органов муниципальных районов [Текст] /А.А. Сергеев // Конституционное и муниципальное право. - 2004.- № 2.

629. Серов Д.О. П.И.Ягужинский: грани личности и служебной деятельности [Текст] / Д.О. Серов // Уральский исторический вестник.- 2012. -№ 3. - С. 31-41.

630. Сивенкова М.А. Ответы на вопросы в британских и российских парламентских дебатах [Текст] / М.А. Сивенкова // Политическая лингвистика. - 2009. - № 1. - С. 124-131.

631. Сивицкий П.И. Статус комиссий в палатах парламентов Франции и Бельгии: сравнительно-правовой анализ [Текст] / П.И. Сивицкий // Российский юридический журнал.- 2021.- № 2.

632. Сивков А.Л. Альтернативные источники парламентской процедуры (обычай, прецедент, практика, толкование регламента) [Текст] / А.Л. Сивков // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы.- 2003.- № 4.

633. Сивков А.Л. Альтернативные источники парламентской процедуры (обычай, прецедент, практика, толкование регламента) [Текст] / А.Л. Сивков // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. - 2003. - № 6.

634. Сидоров В.В. Динамика коалиционных правительств в парламентских демократиях [Текст] / В.В. Сидоров // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. - 2011. Т. 153.- № 1.

635. Силкин В.В. Пределы отказа в предоставлении доступа к информации о деятельности государственных и муниципальных органов [Текст] / В.В. Силкин // Правовая политика и правовая жизнь. - 2021.- № 3.

636. Синягин Ю.В., Синягина Н.Ю., Баркова Ю.К. Управление личностно-профессиональным развитием и карьерным ростом: технологии оценки и мотивации [Текст] / Ю.В. Синягин, Н.Ю. Синягина, Ю.К. Баркова // Образование личности. - 2018.- № 2.

637. Слизовский Д.Е., Медведев Н.П. Послесловие к статье О.Г.Румянцева «О некоторых политологических аспектах конституционной реформы 2020 года в

Российской Федерации» [Текст] / Д.Е. Слизовский, Н.П. Медведев // Вопросы политологии.- 2020. Т. 10.- № 3.

638. Слободчикова С.Н. Ценз гражданства в отечественной и зарубежных правовых моделях свободных выборов [Текст] / С.Н. Слободчикова // Евразийский юридический журнал. - 2019. - № 4.

639. Смирнова О.О. Нормативно-правовые основы и существующая практика государственного планирования в Российской Федерации [Текст] / О.О. Смирнова // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие).- 2012.- № 10.

640. Смоленская А.А. Проблемы представительства в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Текст] / А.А. Смоленская // Конституционное и муниципальное право. - 2012.- № 12.

641. Смоленская А.А. Формирование Совета Федерации: эволюция и современное состояние [Текст] / А.А. Смоленская // Конституционное и муниципальное право. -2012.- № 10.

642. Смыкалин А.С. Идеологический контроль и пятое управление КГБ СССР в 1967 – 1989 гг. [Текст] / А.С. Смыкалин // Вопросы истории.- 2011.- № 8.- С. 30-40.

643. Соболева А.К. Пропорциональная избирательная система как ограничение избирательных прав граждан на муниципальном уровне [Текст] / А.К. Соболева // Муниципальное право.- 2011.- № 3.- С. 41-44.

644. Советников И.В. К вопросу о технической стороне подготовки проектов федеральных законов [Текст] / И.В. Советников // Конституционное и муниципальное право.- 2008.- № 21. - С. 8-13.

645. Соколова Е.П. Приемы политической манипуляции в период выборов Президента Российской Федерации 1996 года (по материалам региональной прессы) [Текст] / Е.П. Соколова// Социум и власть.- 2009.- № 4.- С. 55-59.

646. Солник С.Л. Федерация и регионы России: договорный процесс [Текст] / С.Л. Солник // Конституционное право: восточноевропейское обозрение.- 1996.- № 4.

647. Сорокин М. Социально-групповое представительство во Франции: генезис конституционно-правового статуса [Текст] /М. Сорокин // Сравнительное конституционное обозрение. - 2018.-№ 4.- С. 38-56.

648. Сотникова Е.В. Как конституционная реформа 2020 года преобразовала Конституционный Суд РФ // Научный альманах. - 2020. -№ 11.- С. 90-93.

649. Старилов Ю.Н. Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы [Текст] / Ю.Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право.- 2020. - № 1.- С. 20-31.

650. Старовойтов В., Ворожихин В. Взгляд на октябрьские события 1993 года из нашего сегодня [Текст] / В. Старовойтов, В. Ворожихин // Самоуправление.- 2018.- № 4.

651. Стародубцева И.А. Новые полномочия Конституционного Суда РФ в сфере предварительного конституционного контроля: анализ поправок к Конституции Российской Федерации [Текст] / И.А. Стародубцева // Конституционное и муниципальное право. -2021.- № 2.

652. Стародубцева И.А. Право на жизнь и достоинство личности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека [Текст] / И.А. Стародубцева // Омбудсмен: государство и защита прав человека.- 2014.- № 2. - С. 10.

653. Старостина И.А. Сравнительный анализ мажоритарной и пропорциональной избирательной системы [Текст] /И.А. Старостина // Проблемы теории права: личность, общество, государство.- Красноярск.- 2009.

654. Старостина И.А., Старостенко М.В. Парламентские выборы в Италии 2018 года: национальные проблемы на фоне наднациональных вызовов [Текст] /И.А. Старостина, М.В. Старостенко // Избирательное законодательство и практика. -2018. -№ 3. -С. 24-28.

655. Сторожева Е.С. О целесообразности права индивидуальной законодательной инициативы депутатов Государственной Думы Российской Федерации [Текст] / Е.С. Сторожева // Отечественная юриспруденция. -2017. -№ 5.- С. 5-7.

656. Стрельцов Д.В. Партийная система Японии: от господства ЛДП до реальной многопартийности [Текст] /Д.В. Стрельцов // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право.- 2018. Т. 11.- № 3.- С. 120-136.

657. Султанов А.Х. Национальные особенности парламентаризма в Англии (историко-правовой аспект) [Текст] / А.Х. Султанов // Правовое государство: проблемы понимания и реализации. Т. 1. -Уфа: БГУ.- 2015.

658. Суменков С.С. Антимонопольный процесс как квазисудебный административно-юрисдикционный процесс [Текст] / С.С. Суменков // Бизнес, Менеджмент и Право. - 2014. - № 1 (29).- С. 114.

659. Тагаев А.У. Ответственность парламента и его палат – составная часть концепции рационализированного парламентаризма [Текст] / А.У. Тагаев // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. - 2010. -№ 8.

660. Талова М.И. Проблемы формирования верхней палаты парламента – Палаты лордов в Великобритании в конце XX – начале XXI веков [Текст] /М.И. Талова // Filo Ariadne. - 2019.- № 1.- С. 103-111.

661. Тарасов И.Н. Диалектика парламентаризма и президенциализма в Центрально-Восточной Европе [Текст] /И.Н. Тарасов // Политическая наука.- 2014.- № 1.

662. Тарасов Н.Н. Юридическая наука и юридическая практика: соотнесение в методологическом контексте (о практичности юридической науки и научности юридической практики) [Текст] /Н.Н. Тарасов // Российский юридический журнал.- 2012.-№ 3.

663. Тарасова Е.П. Новый этап в совершенствовании порядка формирования Совета Федерации [Текст] / Е.П. Тарасова // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 8. С. 85-86.

664. Тарханян М.А. Конституционный кризис в контексте бархатной революции в Армении: основные этапы, особенности и выводы [Текст] /М.А. Тарханян // Вестник Российской правовой академии.- 2019.- № 2.- С 790.

665. Тасалов Ф. «Палата-невидимка» в XXI веке: возможно ли реформирование Совета Федерации? [Текст] /Ф. Тасалов // Сравнительное конституционное обозрение. - 2011.- № 1.- С. 33.

666. Терехов Е.М. Нужен ли России Федеральный закон «Об основах правоинтерпретационной деятельности в РФ»? [Текст] /Е.М. Терехов // Суверенное государство и его право: актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики в современной России. – М..- 2020.

667. Тимашова Т.Н. Реформа Сената Канады: опыт и перспективы [Текст] / Т.Н. Тимашова // Пробелы в российском законодательстве. -2014. -№ 5.- С. 19-25.

668. Тимофеев С.А. Народное представительство в Российской империи (XVIII-XIX вв.) [Текст] / С.А. Тимофеев // Современное право.- 2007.- № 11.

669. Тингаева Н.В. Реализация Государственной Думой Российской Федерации конституционного полномочия по объявлению амнистии: проблемные вопросы и предлагаемые пути их разрешения [Текст] / Н.В. Тингаева // Судебная власть и уголовный процесс.- 2013.- № 2.- С. 33-36.

670. Тихон Е.А. Послания Президента РФ Федеральному Собранию как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека [Текст] /Е.А. Тихон // Конституционное и муниципальное право.- 2007.- № 16.- С. 34-36.

671. Тлумач М.В. Совет Федерации Федерального Собрания РФ: к проблеме порядка формирования [Текст] / М.В. Тлумач // Известия Иркутской государственной экономической академии.- 2010.- № 5.

672. Тогузаева Е.Н. Международный опыт закрепления запрета пропаганды и агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду [Текст] /Е.Н. Тогузаева // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. - 2013.- № 3.

673. Требух М.А. Государственный строй России в период становления и развития абсолютной монархии [Текст] / М.А. Требух // Новая наука: стратегии и векторы развития.- 2015.- № 6.

674. Трофимов В.В. Законотворческие прерогативы палат парламента Российской Федерации: проблема соотношения и баланса [Текст] / В.В. Трофимов // Актуальные проблемы нормотворчества. -Саратов: СГАП.- 2010.

675. Трофимов Е.А. Порядок формирования Совета Федерации и его влияние на российский федерализм [Текст] / Е.А. Трофимов // Научное мнение. - 2015. -№ 8.

676. Турецкий Н.Н. Особенности Казахстанской модели парламентаризма [Текст] / Н.Н. Турецкий // Конституционное и муниципальное право.- 2012.- № 8.- С. 63-67.

677. Турищева Н.Ю. Смешанная избирательная система: новое содержание основных характеристик [Текст] /Н.Ю. Турищева // Журнал российского права. - 2018. -№ 8.- С. 47-57.

678. Тхабисимова Л.А. Совершенствование избирательного законодательства Российской Федерации и ее субъектов парламентаризма [Текст] / Л.А. Тхабисимова // Избирательное законодательство и практика. - 2019.- № 1.- С. 21-23.

679. Тхабисимова Л.А., Ахъядов Э.О. некоторых вопросах роспуска законодательных органов субъектов Российской Федерации [Текст] / Л.А. Тхабисимова, Э.О. Ахъядов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. -2019. - № 2.- С. 106-113.

680. Тхабисимова Л.А., Ахъядов Э.С.-М. О некоторых вопросах реализации конституционно-правовой ответственности законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. N 10. С. 46 - 50.

681. Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Современное состояние и направления совершенствования процедур муниципальной демократии в городских и

муниципальных округах [Текст] / Л.А. Тхабисимова, М.И. Цапко // Университетские чтения – 2022. – Пятигорск. – 2022.

682. Умнова И.А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции [Текст] / И.А. Умнова // Государство и право. - 1999.- № 11.- С. 5-12.

683. Умнова-Конюхова И.А., Алешков П.В. К вопросу о публично-правовом содержании принципа ответственности перед будущими поколениями [Текст] /И.А. Умнова-Конюхова, П.В. Алешков // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция.- 2021. -№ 2.- С. 28-38.

684. Ушков А.М., Амиантов А.А. Особенности формирования Совета Федерации: от первого созыва до наших дней [Текст] /А.М. Ушков, А.А. Амиантов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология».- 2012.- № 3.

685. Фадеев В.И. Идея закона и народное представительство: историко-теоретические аспекты [Текст] / В.И. Фадеев // Lex Russica.- 2007. Т. 66.- № 6.

686. Фадеев В.И. Идея народного суверенитета в учении о народном представительстве (историко-теоретические аспекты) [Текст] / В.И. Фадеев // Lex Russica. -2007. -№ 2.

687. Фадеева А.А. Порядок и особенности официального толкования Конституции Российской Федерации [Текст] / А.А. Фадеева // Российское право: образование, практика, наука.- 2009.- № 7.

688. Федоров В.В. Проблемы регулирования деятельности политических партий и партийной дисциплины [Текст] / В.В. Федоров // Известия высших учебных заведений. Уральский регион.- 2014.- № 6. - С. 17-21.

689. Федорова С.С. Бундестаг как орган народного представительства ФРГ: динамика 18-х всеобщих выборов [Текст] / С.С. Федорова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики.- 2013.- № 12.

690. Федосов П.А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт [Текст] / П.А. Федосов // Полис. Политические исследования.- 2001.- № 1.

691. Федотов М.А. Всенародное обсуждение и пресса. (Опыт контент-анализа газетных публикаций, посвященных обсуждению проекта Конституции СССР 1977 г.) [Текст] / М.А. Федотов // Советское государство и право. -1980. -№ 5.- С. 32-40.

692. Филиппова Н.А. «Федеральное вмешательство» и «федеративный процесс» как категории конституционного права [Текст] / Н.А. Филиппова // Конституционное и муниципальное право.- 2005.- № 8.- С. 12.

693. Филиппова Н.А. Представительство субнациональных интересов в Совете Федерации Федерального Собрания РФ: функциональная и делегативная модели [Текст] / Н.А. Филиппова // Российский юридический журнал. - 2008. - № 2.

694. Филянина И.М. Ценз гражданства – базовый избирательный ценз [Текст] /И.М. Филянина // Актуальные проблемы права.- 2016.- № 3.-

695. Фиттипальдии Э. В защиту «строгого петражицкианства» [Текст] / Э. Фиттипалтдии // Правоведение.- 2016.- № 6. - С. 73.

696. Фляйнер Т. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов [Текст] / Т. Фляйнер // Казанский федералист. - 2002.- № 4.- С. 108-138.

697. Фомин А.А. Международные избирательные стандарты и их реализация в законодательстве Российской Федерации [Текст] / А.А. Фомин // Представительная власть – 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. - 2004.- № 4.

698. Фомичева О.А. Вопросы определения представительства от исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации [Текст] /О.А. Фомичева // Теория и практика общественного развития. - 2014. -№ 3.

699. Халиулин В.Е. Демократия и общественное мнение как формы ограничения публичной власти [Текст] / В.Е. Халилулин // Ответственность

власти перед гражданским обществом: механизмы контроля и взаимодействия. Саратов: Изд-во Поволж. ин-та управ. им. П.А. Столыпина. - 2014.

700. Хижняк В.С. Внутренняя политика Российской Федерации в сфере соотношения национального и международного права [Текст] / В.С. Хижняк // Конституционное развитие России. Вып. 6. - Саратов: СГАП.- 2005.- С. 73-80.

701. Хорунжий С.Н. Идеологический баланс конституционно-защищаемых ценностей [Текст] / С.Н. Хорунжий // Российское государствоведение. -2016.- № 4.

702. Хуснитдинов А.З. Индия. Парламентские выборы – фокус политической борьбы [Текст] / А.З. Хиснитдинов // Азия и Африка сегодня. - 2010. -№ 2.- С. 23-30.

703. Цыкунов Г.А. Формирование Государственного Совета (1906 – 1917 гг.) и Совета Федерации: историко-правовая характеристика [Текст] / Г.А. Цыкунов // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы. - Иркутск: БГУЭП.- 2013.

704. Чавкин Д.О. Конфликт поколений как отражение социально-политических преобразований России в конце XX в. [Текст] / Д.О. Чавкин // Вестник Российского экономического университета им. Г.В.Плеханова.- 2016.- № 3.- С. 162.

705. Чеботарева А.А. Реализация и защита прав и свобод в информационном обществе: актуальные проблемы правоприменительной практики [Текст] / А.А. Чеботарева // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. - 2014.- № 1.

706. Чепурнова Н.М., Степанян С.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в системе разделения властей [Текст] / Н.М. Чепурнова, С.А. Степанян // Закон и право.- 2020.- № 7.- С. 15-21.

707. Червинская А.П. Разграничение законодательных полномочий между палатами бикамерального российского парламента в контексте опыта зарубежных

стран [Текст] / А.П. Червинская // Вестник Поволжского института управления.- 2021. Т. 21.- № 2.- С. 39-45.

708. Червонюк В.И. Правотворческая экспертиза как составляющая правовой диагностики: инструментальная и социально-правовая ценность [Текст] / В.И. Червонюк // Юридическая техника.- 2022.- № 16.- С. 220-229.

709. Червонюк В.И., Курбанов Б.М. Фракционная структура современного парламента (конституционно-правовой анализ) [Текст] / В.И. Червонюк, Б.М. Курбанов // Вестник Московского университета МВД России. - 2015.- № 9.

710. Черепанов В. Можно ли отменить в России «крепостное» избирательное право? [Текст] / В. Черепанов // Сравнительное конституционное обозрение. 2017.- № 5.

711. Черкасов А.И. Институт правительства в зарубежных странах: порядок формирования и ответственность [Текст] /А.И. Черкасов // Государство и право. - 2013.- № 1.

712. Черкасов А.И. Президенциализм и парламентаризм в странах современного мира [Текст] /А.И. Черкасов // Государство и право. - 2012.- № 9.

713. Чернышова А.В. Социально-экономические и политические условия принятия отечественных конституций [Текст] / А.В. Чернышова // 20-летие Конституции Российской Федерации: основные направления развития Российского государства и формирования гражданского общества.- Нижний Новгород: НИУ РАНХиГС.- 2014.- С. 219-222.

714. Чиркин В.Е. О конституционном большинстве Текст] / В.Е. Чиркин // Государство и право. -2012.- № 6. - С. 116-118.

715. Чиркин В.Е. О пропорциональной избирательной системе с преференциальным вотумом [Текст] / В.Е. Чиркин // Журнал российского права.- 2013.- № 6.- С. 80-87.

716. Шалыго П.А. Реформирование избирательного законодательства Российской Федерации в 2004 – 2013 гг. [Текст] / П.А. Шалыго // Глобальный научный потенциал. -2015. -№ 11.

717. Шарапо А.В. Парламентские выборы в Австрии как отражение общеевропейских электоральных тенденций. [Текст] /А.В. Шарапо // Беларусь в современном мире. - Минск: Белорусский государственный университет.- 2019.

718. Шарнина Л.А. Виды усмотрения в конституционном праве [Текст] / Л.А. Шарнина // Конституционное и муниципальное право. -2009.- № 15.- С. 2-7.

719. Шашкарова Г.В. К вопросу о понятии, содержании государственного органа как научной категории [Текст] / Г.В. Шашкарова // Пробелы в российском законодательстве. - 2021. Т. 14.- № 4.

720. Шеин С.А. Всеобщие выборы в Британии: победа двухпартийности или движение к системе крайнего плюрализма? [Текст] / С.А. Шеин // Мировая экономика и международные отношения. - 2016. Т. 60.- № 12.- С. 51-61.

721. Ширяев Ю.Е. Совет Федерации в системе конституционных институтов России и его роль в законодательном процессе [Текст] / Ю.Е. Ширяев // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России.- 2005.- № 4.

722. Шодонова М.Э., Лозовская С.В. Реализация избирательного права гражданином, ограниченным в дееспособности [Текст] /М.Э. Шодонова, С.В. Лозовская // Государственная власть и местное самоуправление.- 2015.- № 5.

723. Шпакова Р.П. Легитимность политической власти: Вебер и современность [Текст] / Р.П. Шпакова / // Советское государство и право. - 1990. - № 3.

724. Штатина М. Организация государственной власти по Конституции Венесуэлы 1999 г. [Текст] / М. Штатина // Право и жизнь.- 2000.- № 29.- С. 178-186.

725. Штей Н.А. Роль и место прокуратуры РФ в региональном законодательном процессе [Текст] / Н.А. Штей // Российский юридический журнал. -2003.- № 3.

726. Шугрина Е.С. Конституционно ли использование пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне? [Текст] / Е.С. Щугрина // Муниципальное право.- 2011.- № 3.- С. 2-5.

727. Шулбаева Ю.Л. Развитие бюджетных полномочий парламентов Англии, Франции и России [Текст] / Ю.Л. Шулбаева // Актуальные проблемы российского и зарубежного права.- М.: Статут, Изд-во РУДН, 2003.

728. Шульженко Ю.Л. Исследование проблем парламентаризма в советский период [Текст] /Ю.Л. Шульженко // Труды института государства и права Российской академии наук.- 2017. Т. 12. - № 2.- С. 32-56.

729. Шустров Д.Г. Между Сциллой и Харибдой: конституционный контроль за поправками к Конституции и политика [Текст] /Д.Г. Шустров // Вестник Московского университета. Серия: Право.- 2019.- № 2.

730. Шустров Д.Г. Полномочия Конституционного Суда РФ по предварительному конституционному контролю за поправками к Конституции РФ: конституционные и законодательные новеллы [Текст] /Д.Г. Шустров // Конституционное и муниципальное право. -2021.- № 8.- С. 48-59.

731. Щедрина Ю.В. Вопросы установления возрастного ценза для судей государственных судов в нормотворческой деятельности пореформенной России (вторая половина XIX – начало XX века) [Текст] / Ю.В. Щедрина // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. -2019.- № 1.

732. Щербаков Р.А. Позитивная юридическая ответственность как антиномия ретроспективной юридической ответственности [Текст] /Р.А. Щербаков // Евразийский юридический журнал.- 2016.- № 8.

733. Эбзеев Б.С. Конституция и современная государственность России: государство, демократия, личность сквозь призму практического конституционализма [Текст] / Б.С. Эбзеев // Гражданин. Выборы. Власть.- 2013. - № 2.

734. Югов А.А., Бендюрина С.В. Конституционные основы статуса народных представителей в органах публичной власти [Текст] / А.А. Югов, С.В. Бендюрина // Российский юридический журнал.- 2001.- № 3.- С. 20-28.

735. Юртаева Е.А. Государственный совет в России (1906-1917 гг.) [Текст] / Е.А. Юртаева // Государство и право. - 1996. - № 4. - С. 145-152.

736. Якадин Д.Д. Юридическое делегирование полномочий в ракурсе централизации и децентрализации государственной власти (заметки на страницах Отчета Федерального Собрания России о 20-летнем развитии отечественного законодательства) [Текст] / Д.Д. Якадин // Вестник Нижегородской академии МВД России. -2014. № 1 (25). - С. 358-362.

737. Яковлев П.П. Испания: новые выборы вместо нового правительства [Текст] / П.П. Яковлев // Перспективы.- 2016.- № 2.

738. Якубов А.Е. Отрешение президента от должности и уголовное право [Текст] / А.Е. Якубов // Вестник Московского университета. -1994. - № 5.

739. Ярмонова Е.Н. Борьба за избирательные права женщин до 1917 г. [Текст] / Е.Н. Ярмонова // Правовая Россия: теория и практика. Йошкар-Ола: Коллоквиум. - 2012.

740. Яцек З., Ярослав Ш. Ограничение законодательных полномочий парламента как предварительное условие для установления сбалансированности власти: исторические и конституционные соображения [Текст] /З. Яцек, Ш. Ярослав // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. - 2019.- Т. 44.- № 3.

741. Яценко В.В. О некоторых вопросах формирования Совета Федерации [Текст] /В.В. Яценко // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия «История и право».- 2012. -№ 2.

2.3. Диссертации и авторефераты диссертаций

742. Абдулакимова А.Н. Правила внутреннего распорядка в исправительных учреждениях. [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.08 / А.Н. Абдулакимова. – Махачкала, 2005. .

743. Абравитова Ю.И. Законодательный процесс в Государственной Думе России: теория, практика, перспективы. [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук:12.00.02 / Ю.И. Абравитова.- СПб., 2007.

744. Адамович А.С. Конституционно-правовое регулирование законодательной компетенции Совета Федерации Федерального Собрания

Российской Федерации. [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.С. Адамович.- М., 2001. .

745. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность в Российской Федерации: проблемы теории и практики. [Текст]: автореф. дисс… докт. юрид. наук 12.00.02/ И.А. Алексеев.- М., 2014.

746. Анциферов Н.В. Официальное опубликование нормативного правового акта в современном конституционном праве России. [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 /Н.В. Анциферов – Кемерово, 2011.

747. Афанасьева И.А. Импичмент в конституционном механизме США. [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук:12.00.02/ И.А. Афанасьева.- М., 1982.

748. Бойко А.В. Становление парламентаризма в России и Германии в конце XIX – начале XX века: сравнительно-правовой анализ. [Текст]: дисс… канд. юрид. наук: 12.00.01/ А.В. Бойко.- Ростов-на-Дону, 2009.

749. Воробьев М.В. Становление института парламентаризма в современной России: взаимодействие депутатского корпуса и Аппарата Государственной Думы. [Текст]: автореф. дис. … канд. социол. наук: 23.00.02 / М.В. Воробьев – М., 2004.

750. Гарибашвили К.Д. Центральные органы государственной власти Мексики. [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 /К.Д. Гарибашвили - М., 1980.

751. Григорьев А.А. Развитие экономических основ местного самоуправления в городах федерального значения (на примере города Москвы). [Текст]: дис. … канд. экон. наук: 08.00.05/А.А. Григорьев – М., 2012.

752. Гурджибэк А.Б. Изменение конституций: сравнительно-правовой анализ. [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02.- М., 2005.

753. Гулямов Р.П. Государственная измена в средневековой Англии до и после статута 1352 года [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук:12.00.01/ Р.П. Гулямов. - Ростов-на-Дону, 2004.

754. Другова Ю.В. Бюджетный федерализм: правовой аспект [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12/ Ю.В. Другова.- М., 1999.

755. Дубессан Рафед Х. Дубессан. Реформа государственно-территориального устройства Республики Ирак в XXI веке: проблемы теории и практики [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук:12.00.02/ Дубессан. Х. Рафед Дубессан.- М., 2014.

756. Дебреворк Ядете Хауасс. Становление и развитие единого государства Эфиопии. (Конституционно-правовые проблемы) [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01/ Хауасс. Ядете Дебреворк.- М., 1996.

757. Дерхо Д.С. Конституционное правообразование как категория конституционного права и нормативная модель. [Текст]: дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.02/ Д.С. Дерхо.- Екатеринбург, 2019.

758. Джавакян Г.З. Принцип разумной сдержанности как механизм ограничения власти в Российской Федерации. [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук:12.00.02/ Г.З. Джавакян – М., 2022.

759. Дзахова Л.Х. Современные тенденции развития партийности в модернизации политической системы России. [Текст]: автореф. дис. … докт. полит. наук: 23.00.02/ Л.Х. Дзахова. – Ростов-на-Дону, 2011.

760. Дыдымов З.О. Совет Национальностей Верховного Совета Союза ССР (конституционно-правовой статус). [Текст]: дис. … канд. юрид. наук:12.00.02/ З.О. Дыдымов М., 1990.

761. Златопольский Д.Л. Образование и развитие СССР как союзного государства. [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук /Д.Л. Златопольский.- М., 1949.

762. Иванов В.В. Автономные округа в составе края, областей - феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование). [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. /В.В. Иванов.- М., 2002.

763. Кармадонов К.С. Официальное опубликование нормативно-правовых актов как стадия правотворческого процесса. [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01/ К.С. Кармадонов – М., 2007.

764. Катанова Е.Н. Функциональный анализ самоидентифицирующих высказываний (на материале американских и британских парламентских дебатов). [Текст]: автореф. дис. … канд. филолог. наук: 10.02.04 /Е.Н. Катанова. – Воронеж, 2009.

765. Кебец А.А. Правовая культура и проблемы совершенствования парламентского законотворчества. [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.А. Кебец. - Минск, 1995.

766. Киреева Е.Ю. Муниципальная служба в условиях реформы государственного управления: вопросы методологии и практики. [Текст]: автореф. дисс… докт. юрид. наук: 12.00.02 / Е.Ю. Киреева. - М., 2010.

767. Кириенко Г.С. Исключительное ведение субъектов Российской Федерации: конституционно-правовая теория и практика. [Текст]: дисс… канд. юрид. наук: 12.00.02 / Г.С. Кириенко.- Белгород, 2010.

768. Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики) [Текст]: дисс…докт. юрид. наук:12.00.02 / С.Д. Князев.- Владивосток, 1999.

769. Ковалев С.М. Верхние палаты парламентов федеративных государств. [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02/ С.М. Ковалев.- М., 2006.

770. Константинова А.С. Публичная парламентская речь в современной Германии и России. [Текст]: автореф. дис. … канд. филолог. наук: 10.02.20/А.С. Константинова – Пятигорск, 2013.

771. Короткова О.А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект. [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01/ О.А. Короткова – М., 2010.

772. Корчагина Л.А. Возникновение и основные черты феодального государства в Германии X - XIII вв. [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук:12.00.01/ Л.А. Корчагина.- Свердловск, 1990.

773. Котегова М.А. Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт. [Текст]: дисс. … канд. юрид. наук:12.00.02 /М.А. Котегова.- М., 2007.

774. Кремнев П.П. Образование и прекращение существования СССР как субъекта международного права. [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10/ П.П. Кремнев.- М., 2000.

775. Кудряшов А.В. Правовые основы согласования воль и интересов субъектов права законодательной инициативы. [Текст]: автореф. дис. … канд юрид наук.: 12.00.01/ А.В. Кудряшов – М., 2008.

776. Курманов М.М. Законодательные (представительные) органы государственной власти республик в системе органов государства (компетенция, взаимодействие, ответственность). [Текст]: автореф. дисс… канд. юрид. наук:12.00.02/ М.М. Курманов.- Казань, 2003.

777. Куцина С.И. «Польская правда» - важнейший памятник феодального права средневековой Польши. [Текст]:автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 710 / С.И. Куцина.- М., 1972.

778. Лашманкин Е.А. Статус фракций политических партий в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовое исследование). [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук:12.00.02/ Е.А. Лашманкин – М., 2012.

779. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование. [Текст]: дисс… докт. юрид. наук:12.00.02/ М.А. Липчанская.- Саратов, 2012.

780. Лисов В.В. Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную службу Российской Федерации и ее

прохождением. [Текст]: автореф. дисс… канд. юрид. Наук: 12.00.02 / В.В. Лисов.- Саратов, 2014.

781. Любимов А.П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: конституционно-правовое исследование. [Текст]: автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.02/ А.П. Любимов – М., 2002.

782. Мануйлов А.Е. Контроль гражданского общества за государственным аппаратом: теоретико-правовое исследование. [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.Е. Мануйлов – Екатеринбург, 2018.

783. Микешин Н.П. Совместные постановления Правительства СССР и ЦК КПСС. [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.П. Микешин.- М., 1953.

784. Никипорец-Такигава Г.Ю. Интернетизация политического пространства на примере России. [Текст]: дис. … докт. полит. наук: 23.00.02/ Г.Ю. Никипорец-Такигава – СПб., 2020.

785. Никитенко М.Г. Депутатские (парламентские) слушания в Российской Федерации. [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02/ М.Г. Никитенко – Екатеринбург, 2006.

786. Носова Г.В. Государственная политика протекционизма и предпринимательство в России в первой половине XIX в. [Текст]: дис. … канд. истор. наук: 07.00.02 / Г.В. Носова – М., 2003.

787. Омельченко О.А. Монархия просвещенного абсолютизма в России (политическая доктрина, правовая политика, государственные реформы). [Текст]: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.01/ О.А. Омельченко – М., 2001.

788. Петров А.В. Демократические выборы как инструмент формирования многопартийности в Сибирском федеральном округе. [Текст]: автореф. дис. … канд. полит. наук: 23.00.02/ А.В. Петров – Чита, 2009.

789. Петушкин С.А. Роль Парламента в развитии федеративных отношений в многонациональной России. [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02 / С.А. Петушкин.- М., 2004.

790. Плотников А.А. Конституция РСФСР 1918 года (историко-правовое исследование). [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/ А.А. Плотников.- М., 2003.

791. Побережный В.Д. Общественное мнение в системе социалистической демократии [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.Д. Побережный. - М., 1980.

792. Полянцев Н.И. Принцип равного избирательного права в советском государстве [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.И. Полянцев.- Ленинград, 1956.

793. Прохоров М.В. Федеративные начала в организации и деятельности парламента: проблемы России и опыт зарубежных стран. [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук:12.00.02 /М.В. Прохоров.- М., 1997.

794. Романовская В.Б. Законодательство английского парламента XIII - XV вв. (к вопросу формирования и развития сословно-представительной монархии в Англии). [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.Б. Романовская.- М., 1990.

795. Рыжиков В.А. Всероссийские и всесоюзные съезды Советов - высшие представительные органы советского государства на первой главной фазе его развития. [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук /В.А. Рыжиков.- М., 1954.

796. Савченко И.С. Парламентская дисциплина: закономерности и факторы развития. [Текст]: автореф. дис. … докт. полит. наук: 23.00.02 / И.С. Савченко – М., 2007.

797. Садовникова Г.Д. Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития. [Текст]: дисс… докт. юрид. Наук:12.00.02/ Г.Д. Садовникова. - М., 2013.

798. Свистунова Л.Ю. Парламентские слушания как организационно-правовая форма деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти в Российской Федерации. [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02/ Л.Ю. Свистунова – Саратов, 2013.

799. Сенникова Д.В. Институт представительства в муниципальной демократии (правовое регулирование и проблемы реализации в городских округах). [Текст]: Автореф. дисс… канд. юрид. наук:12.00.02/ Д.В. Сенникова.- СПб., 2016.

800. Сидоров В.В. Формирование партийных коалиций в парламентских системах. [Текст]: дис. … канд. полит. наук; 23.00.02/В.В. Сидоров – Казань, 2013.

801. Шевченко В.Ю. Прокуратура в системе разделения властей и государственном механизме защиты конституционных прав граждан. [Текст]: автореф. дисс… канд. юрид. наук:12.00.02 / В.Ю. Шевченко. - Саратов, 2009.

802. Шмыгановский А.В. Конституционно-правовые основы политической конкуренции. [Текст]: автореф. дисс… канд. юрид. наук: 12.00.02/ А.В. Шмыгановский. - М., 2016.

803. Шуваева М.С. Правовые и организационные основы назначения и производства комплексной экспертизы. [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.09 / М.С. Шуваева – М., 2006.

804. Юрина Е.В. Российская модель разделения властей в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Е.В. Юрина – М., 2008.

805. Шодонова М.Э. Ограничение гражданской дееспособности физических лиц по законодательству Российской Федерации. [Текст]: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.03/ М.Э. Шодонова.- М., 2004.

806. Юрина Е.В. Российская модель разделения властей в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. [Текст]: дис. … канд. юрид. наук:12.00.02/ Е.В. Юрина – М., 2008.

807. Якунин Г.С. Влияние общественного мнения на развитие внутрипартийной демократии. [Текст]: автореф. дис. … канд. социолог. наук: 22.00.07/ Г.С. Якунин. – М., 1990.