

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Кубанский государственный аграрный университет  
имени И. Т. Трубилина»

## ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО

Учебник

Под общей редакцией доктора юридических наук,  
профессора М. С. Савченко

Краснодар  
КубГАУ  
2023

**УДК 342.53(075.8)**

**ББК 67.400.62**

**П18**

**Р е ц е н з е н т ы :**

**А. Д. Черненко** – председатель избирательной комиссии  
Краснодарского края;

**А. В. Булдин** – первый заместитель председателя комитета  
Законодательного Собрания Краснодарского края по вопросам  
использования природных ресурсов, экологической безопасности,  
санаторно-курортного комплекса и туризма;

**Л. П. Рассказов** – зав. кафедрой теории и истории государства и права  
Кубанского государственного аграрного университета,  
д-р юр. наук, профессор

**П18      Парламентское право : учебник / М. С. Савченко, С. В. Безуглов,**  
В. Н. Опарин, Е. В. Кириченко; под общ. ред. М. С. Савченко. –  
Краснодар : КубГАУ, 2023. – 216 с.

**ISBN 978-5-907757-87-5**

В учебнике рассмотрены следующие аспекты: развитие парламентаризма, теоретические основы и формы парламентаризма в России и зарубежных странах, особенности формирования деятельности и взаимодействия с другими органами публичной власти федерального парламента и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Учтены последние значительные изменения и дополнения, внесенные в российское законодательство.

Предназначен для обучающихся по направлениям подготовки 40.03.01, 40.04.01 Юриспруденция, направленность 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», а также для преподавателей и всех интересующихся вопросами парламентского права.

**УДК 342.53(075.8)**

**ББК 67.400.62**

© Савченко М. С., Безуглов С. В.,  
Опарин В. Н., Кириченко Е. В., 2023  
© ФГБОУ ВО «Кубанский  
государственный аграрный  
университет имени  
И. Т. Трубилина», 2023

**ISBN 978-5-907757-87-5**

## **ВВЕДЕНИЕ**

В условиях значительного обновления российского конституционного законодательства динамично развивается парламентское право как подотрасль конституционного права. С начала 2020 г. внесены значительные изменения и дополнения в законодательство, регулирующее порядок формирования палат Федерального Собрания Российской Федерации, осуществления ими законодательной, контрольной и иной деятельности, осуществления полномочий и гарантий деятельности парламентариев. Изменения конституционного законодательства коснулись как организационных аспектов деятельности Совета Федерации, так и Государственной Думы. Последние перемены значительно изменили парламентское право, а также роль парламента в системе публичной власти Российской Федерации.

В учебнике обобщены научные знания о состоянии и тенденциях развития парламентского права, проанализировано законодательство, регулирующее деятельность российского и региональных парламентов. Материалы учебника предоставляют возможность приобрести необходимые знания в области парламентских правоотношений, научиться самостоятельно анализировать проблемы парламентского права, практической организации парламентской деятельности.

Учебник включает 8 глав, в совокупности охватывающих предмет парламентского права. Сведения, содержащиеся в учебнике, отличаются актуальностью, так как подготовлены на основе конституционного законодательства по состоянию на 1 сентября 2023 г. Это делает издание особенно ценным теоретическим и информационным ресурсом для обучающихся, преподавателей вузов и всех, кто интересуется вопросами российского парламентского права.

## **ГЛАВА 1. ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО И ПАРЛАМЕНТАРИЗМ**

### **1.1 Представительная власть в системе государственной власти: понятие и характерные черты**

В современной юридической литературе присутствует множество подходов к определению понятия «государственная власть». Все они базируются на многообразном значении ключевого термина – «власть», исчерпывающие характеристики которого до сегодняшнего дня не выделены учеными. Чаще всего власть рассматривается как: а) одна из функций общества; б) как волевое отношение между двумя субъектами – властующим и подвластным; в) способность навязывать свою волю другим; г) как управление, связанное с принуждением.

Основываясь на перечисленных подходах к пониманию власти ученые ориентируются на категорию «государственная власть». Наиболее распространенными являются следующие интерпретации:

- 1) как системы органов государственной власти;
- 2) как особого волевого отношения между двумя субъектами - властующим (государство, его органы и должностные лица) и подвластным (граждане, население);
- 3) как проявление силы, т. е. совершение действий, связанных с принуждением;
- 4) как функции государства, т. е. группы социальных задач, решаемых государством;
- 5) как совокупности полномочий (компетенций), которыми наделены государственные органы.

Каждый из перечисленных подходов отражает объективную сущность государственной власти, акцентирует внимание на ее наиболее заметных в тот или иной исторический период качествах. В связи с этим поддержку заслуживает интегративный подход в понимании государственной власти, объединяющий различные взгляды.

Одну из основ конституционного строя России составляет принцип разделения властей. В Конституции Российской Федерации

ции классическая триада властей нашла отражение в ст. 10: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Данное требование относится не только к федеральным органам государственной власти, но и к органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Конституционный законодатель, по сути, связал понятие государственной власти с органами, ее осуществляющими, а также с соответствующими функциями, которые выполняют ее различные ветви. Понятие представительной власти им не используется, но в иных положениях Конституции России (ч. 2 ст. 66, ч. 1 ст. 104, ст. 134 и др.) можно встретить формулировку «законодательный (представительный) орган», которая задействована во многих нормативных актах, относящихся к текущему законодательству. При этом обращение к исполнительным и иным органам власти как представительным в действующем законодательстве отсутствует.

Исходя из этого может сложиться ошибочное представление о тождественности понятий «законодательная власть», «законодательный орган», с одной стороны, и «представительная власть», «представительный орган», с другой стороны. Действительно, все законодательные органы власти в России могут быть названы представительными, но не все представительные органы власти являются законодательными. Даже в Конституции России законодательный и представительный характер органа государственной власти обособляются. Так, в ст. 94 говорится, что Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Союз «и» связывает два самостоятельных качества российского парламента – законотворчество и представительство. Характеристика Федерального Собрания как законодательного органа означает, что только оно может принимать на федеральном уровне нормативно-правовые акты высшей юридической силы – законы. Представительный характер Федерального Собрания заключается в том, что оно призвано выражать интересы и волю народа Российской Федерации.

Понятие представительной власти следует искать в демократических основах российского конституционного строя. Согласно им

народ, как единственный источник власти в Российской Федерации, может осуществлять ее не только непосредственно, но и через своих представителей – органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции России). Развиваются эти основы в ст. 32 Конституции России, провозглашающей право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Исходя из способа выражения воли источником власти различают две формы народовластия – прямую и представительную. Для прямой (непосредственной) демократии характерно непосредственное осуществление власти народом путем прямого волеизъявления, без каких-либо посредников. Представительная демократия связана с осуществлением власти народом через своих представителей – органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, делегированных определенными полномочиями. Это позволяет ученым разделять все органы власти в государстве на две группы:

- непосредственной избираемые народом (например, Президент Российской Федерации, Государственная Дума, законодательные органы субъектов Российской Федерации, представительные органы местного самоуправления, главы муниципальных образований);
- органы, непосредственно или опосредованно сформированные избирателями, выражающие таким образом, опосредованную волю избирателей (Совет Федерации, Счетная палата России, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и т. д.).

Ключевыми признаками представительной демократии являются:

- 1) наличие органов власти, должностные лица которых представляют все население соответствующей территории или его части;
- 2) главенствующая роль представительных органов в системе органов власти;

- 3) наличие демократических институтов, обеспечивающих непосредственную связь органов власти с избравшим их населением;
- 4) наличие демократических форм работы избранных органов и их должностных лиц.

Таким образом, ключевым признаком представительной власти будет являться не сфера деятельности органов, ее осуществляющих, а то, что она реализуется публичными образованиями, непосредственно сформированными народом. В этом аспекте представительная власть может осуществляться не только законодательными, но и исполнительными органами власти (например, главами субъектов России, избираемыми населением), причем не только государственными, но и муниципальными (например, главами муниципальных образований, если они избираются на прямых выборах).

При этом следует учитывать, что не все органы власти, именуемые представительными, избираются напрямую гражданами. Например, характер представительства у палат Федерального Собрания является различным. Только Государственная Дума избирается на прямых выборах и представляет народ России, главным образом, в лице соответствующих политических партий. Совет Федерации народом не избирается, но представляет субъекты Российской Федерации, а точнее – их законодательные и исполнительные органы государственной власти.

Законодательная власть осуществляется только на федеральном и региональном уровне, а представительная власть присутствует также на уровне муниципалитетов. Если законодательная власть осуществляется исключительно органами государственной власти, то представительная власть активно реализуется и в рамках местного самоуправления. Вероятно, конституционный законодатель отказался от использования термина «представительная власть» при описании принципа разделения властей ввиду его широкой сферы применения. Кроме того, ни один из органов государственной власти не может осуществлять власть, относящуюся

к двум ветвям. Иное противоречило бы принципу разделения властей.

Перечисленные особенности позволяют прийти к выводу о том, что понятие представительной власти можно рассматривать в широком и узком смысле.

В широком значении, представительная власть – эта публичная власть, осуществляемая органами государственной власти и местного самоуправления, сформированными напрямую источником власти – народом, и призванными выражать его волю и интересы. В узком значении представительная власть – эта власть, осуществляемая органами законодательной власти или представительными органами местного самоуправления. Именно этот подход является доминирующим в законодательстве.

Несмотря на то, что в узком аспекте понятия представительной власти к субъектам, ее осуществляющим, отнесены не только законодательные органы государственной власти, но и местного самоуправления, последние в нормативных актах не принято именовать парламентами. Категория «парламент» используется федеральными и региональными нормотворцами, как правило, только по отношению к федеральным и региональным органам законодательной государственной власти.

Отличительной особенностью представительной власти может быть названо отсутствие четкой иерархии между органами, ее осуществляющими. Если в органах исполнительной власти в рамках соответствующих полномочий и предметов ведения в большинстве случаев наблюдается подчинение вышестоящим органам нижестоящих, включая возможность отмены первыми органами актов вторых, в представительных органах такого соподчинения нет. Каждый из представительных органов обладает собственной компетенцией, в которую не могут вмешиваться иные органы. К примеру, Федеральное Собрание России не может ни при каких обстоятельствах отменить акт законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Отдельно следует остановиться на понятии законодательной власти. В доктрине разделения властей она традиционно упоминается первой, в чем усматривается ее приоритетность для государства.

Начало деятельности законодательных органов в России связывается в юридической науке с вечевой демократией в Древнерусском государстве и земскими соборами XIV–XVI вв. Однако данные институты далеко отстояли от современного понимания теории народного представительства и законодательной деятельности.

В действующем законодательстве и юридической литературе нет единого определения законодательной власти.

По мнению С. А. Авакьяна, законодательная власть – разновидность государственной власти, осуществляемая главным образом парламентом государства, хотя не исключается принятие законов на референдуме<sup>1</sup>.

Схожее, по сути, определение дают Л. М. Гудошников и К. А. Кокорев: «Законодательная власть – это по существу власть государственного законодательного органа»<sup>2</sup>.

И. С. Назарова отождествляет понятия «законодательная власть» и «представительная власть» и дает следующее определение: «Представительная (законодательная) власть – это государственная власть, осуществляемая выборным государственным органом, коллегиальным по составу и порядку выработки и принятия решений, с особым характером связи депутатов с избирателями, наделенная исключительным правом принятия законов, правом контроля за исполнительной ветвью власти и финансовыми полномочиями»<sup>3</sup>.

Некоторые ученые не согласны с отнесением осуществления законодательной власти только к функционированию собственно законодательных органов власти (парламентов). П. А. Астафьев отмечает, что данные органы не являются единственными субъектами законодательной власти: эту власть могут осуществлять в какой-то мере и иные органы государства, в том числе Конституционный Суд Российской Федерации. Ученый справедливо подчеркивает, что невыборные способы формирования органов судебной

---

<sup>1</sup> Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М. : Юстицинформ, 2015. С. 296.

<sup>2</sup> Гудошников Л. М., Кокорев К. А. О некоторых теоретических аспектах административного права КНР // Реформы и право. 2011. № 2

<sup>3</sup> Назарова И. С. Система народного представительства как отражение сущности избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3.

власти не дают оснований говорить об их второстепенности по сравнению с коллегиальными представительными органами<sup>1</sup>.

В. Д. Ломовский фактически относит осуществление законодательной власти также к органам прокуратуры. Он рассматривает прокурорский надзор как продолжение законодательной функции государства, поскольку он направлен на обеспечение единства законности и верховенства закона, создание прочной основы для работы всех государственных органов, должностных лиц и граждан<sup>2</sup>.

Последние две точки зрения являются дискуссионными. Они базируются на фактически складывающихся в государстве и обществе отношениях, но в настоящее время отсутствуют правовые нормы, в которых Конституционный Суд Российской Федерации, прокуратура и другие органы относились бы к субъектам, осуществляющим законодательную власть. По сути, это также противоречит принципу разделения властей (ст. 10 и 11 Конституции России).

Таким образом, под законодательной властью в настоящее время следует понимать государственную власть, осуществляемую законодательными органами, направленную на создание законодательных актов и осуществление иных возложенных на них функций.

Система органов законодательной власти в России включает:

- Федеральное Собрание – парламент России;
- законодательных (представительных) органы государственной власти субъектов РФ.

Среди функций органов законодательной власти в России можно выделить следующие.

1. Народное представительство. Федеральное Собрание представляет всех граждан России, но в то же время некоторые социальные слои, партии, субъекты Федерации, объединения, землячества, этносы и т. д. В свою очередь законодательные органы субъектов Российской Федерации представляют население субъектов Российской Федерации, их избравшее.

---

<sup>1</sup> Астафичев П. А. Реализация нормотворческих полномочий коллегиальных органов народного представительства // Правоведение. 2003. № 5.

<sup>2</sup> Ломовский В. Д. Какой власти принадлежит прокуратура? // Российская юстиция. 2001. № 9.

2. Законотворчество. Законодательные органы субъектов Российской Федерации являются единственными законодательными органами соответствующих субъектов Федерации и принимают свои законы, т. е. нормативные акты высшей юридической силы после конституции (устава).

3. Парламентский контроль. Он осуществляется в отношении органов исполнительной власти в области различных сфер осуществления государственной власти, прежде всего по исполнению государственного бюджета и т. д. В России на федеральном уровне его формы несколько урезаны по сравнению с парламентскими республиками зарубежных стран в силу смешанной (суперпрезидентской) республиканской формы правления в нашей стране. Данная особенность суженного спектра парламентского контроля характерна и для большинства субъектов Российской Федерации.

4. Участие в формировании других органов государства и решении важнейших государственных вопросов. На федеральном уровне речь идет о полномочиях палат Федерального Собрания России по назначению Председателя Правительства России, Генерального прокурора России, судей Конституционного Суда России, Верховного Суда России, членов Центральной избирательной комиссии России, Председателя и аудиторов Счетной палаты России, по участию в процедуре импичмента, решения вопросов войны и мира, использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории государства и т. д. В субъектах Российской Федерации некоторые аналогичные должности также замещаются с участием законодательных органов субъектов Федерации, решаются иные важнейшие политические вопросы (например, законодательный орган субъекта Федерации участвует в наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица соответствующего субъекта Федерации, если это предусмотрено конституцией или уставом субъекта РФ).

## **1.2 Этапы становления российского парламентаризма**

Парламент (пер. с французского parler – говорить) – это выборный коллегиальный (коллективный) представительный орган государственной власти. Родиной парламента считается Англия, где

уже в XVII в. королевская власть была ограничена собранием крупнейших феодалов, высшего духовенства, представителей графств и городов.

С функционированием в государствах парламентов связывается такое явление государственной жизни как парламентаризм. Данный термин не используется в Конституции Российской Федерации, но в науке он рассматривается в трех аспектах:

1) как идеино-теоретическая концепция, обосновывающая необходимость института парламента и его общественно-государственных функций;

2) как реальный политико-правовой институт, воплощающий единство законодательной и представительной власти в государствах, где существует разделение властей;

3) как особый случай расширения власти парламента и наделения его полномочиями по формированию правительства (в парламентских республиках).

Основные признаки парламентаризма:

1) наличие в государстве парламента как представительного органа;

2) наделение парламента законодательными, органообразующими и контрольными полномочиями;

3) верховенство парламента;

4) наличие гражданского общества и высокая степень его демократизации.

Существенную роль в определении статуса парламента играет форма правления в государстве.

В отношении отправной точки российского парламентаризма в юридической литературе нет единого мнения. Большинство ученых отсчитывают историю российского парламентаризма со времени создания на основании царского Манифеста от 6 августа 1905 г. первой Государственной Думы или с момента издания Высочайшего Манифеста от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка». Последний документ устанавливал, что никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы.

Некоторые исследователи рассматривают становление российского парламентаризма начиная с вечевых собраний, которые были

исторически первой формой непосредственного участия народа в решении государственных дел<sup>1</sup>. Летописи упоминают о вечевых собраниях во всех древнерусских княжествах. Предметом обсуждения на вече могла стать любая проблема государственной жизни, чаще всего решались вопросы о призвании и изгнании князей, о военных походах и о заключении мирных договоров.

Полагаем, что отождествление представительных учреждений времен вече с парламентскими не является оправданным, поскольку их юридическая природа не идентична. В связи с этим, в качестве первого этапа можно выделить дореволюционный, берущий начало с формирования первой Государственной Думы, хотя она не обладала всеми признаками парламента в современном понимании.

В 1906 г. Николаем II была создана двухпалатная система высших законодательных органов. Нижней палатой первого российского парламента стала Государственная Дума, верхней – Государственный совет. Государственный совет получил статус полупредставительного органа. Председатель и вице-председатель Совета, а также половина его членов назначались императором, половина членов Государственного совета избирались от духовенства, дворянства, земств, Академии наук и профессоров университетов, крупнейших организаций промышленников и торговцев.

Государственная Дума и Государственный совет имели равные законодательные права. На рассмотрение императора представлялись только законопроекты, одобренные обеими палатами парламента.

Положение о выборах в первую Государственную Думу устанавливало двухступенчатые выборы, отдельно по губерниям, областям и по крупным городам. Число выборщиков, участвовавших в собраниях по губерниям и областям, было установлено специальным списком по каждой административной единице отдельно. Для собраний выборщиков по городам предусматривалась единая квота: по 160 человек – в столицах и по 80 человек – в остальных городах. Число членов Государственной Думы, избираемых выборщиками на собраниях, было определено отдельным списком по

---

<sup>1</sup> Орлинская О. М. Основные этапы эволюции парламентаризма в России до 1993 г. // Теория и практика общественного развития. 2013. № 12.

каждой губернии, области, городу. Всего в списке значилось 412 мандатов, в том числе 28 – от городов.

В период с 1906 по 1917 гг. были избраны четыре Думы. Выборы были не всеобщие, не равные и непрямые: в голосовании не могли участвовать женщины, молодежь до 25 лет, военнослужащие действительной службы, ряд национальных меньшинств, на несколько тысяч человек приходился лишь один выборщик.

Первая Государственная Дума, проработавшая с 27 апреля по 8 июля 1906 г., провела одну сессию и приняла всего восемь законопроектов.

Вторая Государственная Дума также успела провести лишь одну сессию – она начала работу 20 февраля 1907 г., но уже 2 июня была распущена.

Третья Государственная Дума была единственной, просуществовавшей весь положенный 5-летний срок – с 1 ноября 1907 г. по 9 июня 1912 г. Четвертая Дума работала с 15 ноября 1912 г. по 19 октября 1917 г.

Стать подлинным парламентом страны дореволюционные Думы так и не смогли, во-первых, в силу возлагавшихся на них полномочий и действовавших тогда основных законов, противоречивших принципу разделения, а во-вторых, в силу фактически существовавшего вертикального подчинения представительных органов страны, совершенно несвойственного парламентским представительным органам.

Вторым этапом в истории российского парламентаризма может быть назван советский период. После революции 1917 г. на втором Всероссийском съезде Советов 7–9 ноября 1917 г. был избран Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК) Советов рабочих и солдатских депутатов – верховный законодательный, распорядительный и контролирующий орган РСФСР, работающий в период между съездами Советов. ВЦИК избирался Всероссийским съездом Советов в количестве не более 200 членов. Позже его состав был увеличен до 386 человек.

Согласно Конституции РСФСР 1918 г. высшей властью в государстве объявлялся Всероссийский съезд Советов. Он формировался путем многостепенных выборов из числа представителей местных (городских и губернских) съездов Советов. Представители

городских Советов избирались по норме 1 депутат на 25 тыс. избирателей, а представители губернских Советов – по норме 1 депутат на 125 тыс. жителей. Поскольку Всероссийский съезд Советов был органом, действовавшим не постоянно, в период между его заседаниями «высшей властью республики» объявлялся Всероссийский центральный исполнительный комитет Советов.

С образованием СССР 30 декабря 1922 г. был создан однопалатный Центральный исполнительный комитет (ЦИК) СССР – высший орган государственной власти в период между Всесоюзными съездами Советов. С февраля 1924 г. он стал состоять из двух палат: Союзный Совет и Совет Национальностей. ЦИК занимался экономическими вопросами, утверждением госбюджета, ратификацией международных договоров и т.д. Продолжал существовать ЦИК СССР до января 1938 г.

В соответствии с Конституцией СССР 1936 года высшим законодательным органом власти стал двухпалатный Верховный Совет (ВС) СССР, избираемый гражданами путем всеобщих равных и прямых выборов при тайном голосовании. Верховный Совет СССР состоял из двух равноправных палат: Совета Союза и Совета Национальностей.

Выборы Верховный Совет первого созыва прошли в декабре 1937 года, а выборы Верховного Совета последнего 11-го созыва – в марте 1984 г.

В 1988 г. Верховный Совет утвердил проект конституционной реформы, предусматривающей замену прежнего Верховного Совета двухуровневой системой высших представительных органов власти: Съездом народных депутатов и Верховным Советом. Высшим органом государственной власти становился всенародно избираемый Съезд народных депутатов СССР в составе 2250 человек.

Съезд народных депутатов СССР как высший орган государственной власти страны тайным голосованием избрал Верховный Совет СССР из числа народных депутатов в составе 542 человек.

1 декабря 1988 г. был принят Закон о выборах народных депутатов и 26 марта 1989 г. прошли первые выборы народных депутатов СССР. В Советском Союзе впервые за всю его историю состоялись выборы, на которых избирателям было предоставлено реальное право выбора из нескольких кандидатов. Из 2250 депутатов

треть избиралась от территориальных избирательных округов; треть – от национально-территориальных избирательных округов; еще одна треть – от общесоюзных общественных организаций.

После распада Советского Союза деятельность народных депутатов СССР была прекращена. Высшим органом государственной власти в России со 2 января 1992 г. стал Съезд народных депутатов РФ и избираемый им Верховный Совет.

Кризис в отношениях между законодательной и исполнительной ветвями власти в 1992–1993 гг. привел к введению в действие Указа Президента РФ от 21.09.1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»<sup>1</sup>, которым предусматривалось прекращение полномочий Съезда народных депутатов и Верховного Совета России.

Третий этап (постсоветский) в развитии российского парламентаризма начался в 1993 г. после принятия на всенародном голосовании 12 декабря новой Конституции России и избрания депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации Федерального Собрания России первого созыва.

Госдума первого созыва избиралась сроком на два года. Выборы проходили в условиях действия новой для России избирательной системы – мажоритарно-пропорциональной. Из 450 депутатов Государственной Думы были избраны 444 депутата: 225 – по федеральному округу и 219 – по одномандатным избирательным округам.

В соответствии со ст. 94 и 99 Конституции России Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является постоянно действующим представительным и законодательным органом Российской Федерации.

Представительный характер Федерального Собрания заключается в том, что оно призвано выражать интересы и волю народа Российской Федерации.

Характеристика Федерального Собрания как законодательного органа означает, что только оно может принимать на федеральном

---

<sup>1</sup> В нем говорилось о том, что деятельность Верховного Совета дискредитирует принцип парламентаризма в России, что необходимо провести выборы нового парламента.

уровне нормативно-правовые акты высшей юридической силы – законы. Являясь органом общей компетенции Федеральное Собрание может принимать законы по любым вопросам, входящим в предметы ведения РФ (ст. 71 Конституции РФ) и предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ (ст. 72 Конституции РФ).

Таким образом, Федеральное Собрание стало первым в истории России государственным органом, провозглашенным парламентом, хотя Верховный Совет имел основные черты парламента (коллективность и коллегиальность, выборность, обладание непрерывными от других государственных органов функциями и полномочиями).

Федеральное Собрание является постоянно действующим органом государственной власти. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе, хотя их полномочия ограничены определенным сроком. Поскольку Конституция РФ наделяет Президента РФ правом роспуска Государственной Думы, то в качестве гарантии нормы о том, что она является постоянно действующим органом, обязывает Президента РФ одновременно с роспуском назначить выборы новой Государственной Думы.

Постсоветские преобразования в сфере законодательной власти произошли не только на федеральном, но и на региональном уровне. Поскольку система Советов была упразднена, Конституцией России были предусмотрены новые законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборы которых проводились в течение 1993–1994 гг. Как правило, предусматривалось избрание законодательных органов первых созывов на два года, по аналогии с Государственной Думой и Советом Федерации. Однако некоторые региональные парламенты впоследствии сами продлили себе полномочия еще на два года.

Первую половину 1990-х гг. региональная законодательная власть была достаточно слабой. Выборы региональных парламентов регулировались актами глав исполнительной власти. Допускалось совмещение депутатских полномочий с работой в органах исполнительной власти. В составе первых законодательных собраний было много глав местных администраций, которые на том этапе

назначались губернаторами, т. е. принцип разделения властей не реализовывался.

Укреплению законодательных органов субъектов Российской Федерации способствовало принятие во всех субъектах их основных законов – конституций и уставов, учитывающих положения Конституции России 1993 г., приход председателей региональных парламентов в Совет Федерации в качестве представителей субъекта Российской Федерации по должности, выборы законодательных органов второго созыва, исключившие из числа депутатов представителей исполнительной власти.

### **1.3 Понятие и предмет парламентского права**

Общественные отношения, связанные с функционированием законодательных (представительных) органов власти, исторически составляют предмет конституционного (государственного) права. Эти отношения неразрывно связаны с самим существованием государства и его структур. Место парламентского права в правовой системе России непосредственно связано со значением и его ролью в жизни государства и общества.

Федеральное Собрание России стало первым государственным органом, конституированным в качестве российского парламента, занимающего самостоятельное место в системе публичных государственных формирований. Это предопределило развитие законодательной базы и значительное увеличение объема общественных отношений, подвергаемых правовому регулированию в рамках функционирования парламента. Способствовало этому также создание во всех субъектах Российской Федерации собственных законодательных органов власти.

Одновременно с объемом правового регулирования возросло и количество научных исследований парламентаризма. Отдельные ученые стали заявлять о необходимости обособления парламентского права и именования его отраслью права<sup>1</sup>. Однако данная идея не нашла поддержки у научной общественности. Представляется невозможным изъятие отношений, связанных с парламентаризмом, из предмета конституционного права только потому, что данная

---

<sup>1</sup> Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / предисл. Б. Н. Топорник. М., 1993. С. 1.

сфера имеет обширную нормативную и научную базу. Такое обособление возможно лишь в рамках учебных курсов или научной деятельности в целях детального анализа соответствующих положений.

Парламентское право на сегодняшний день в абсолютном большинстве научной и учебной литературы рассматривается в качестве подотрасли конституционного права.

В юридической литературе парламентское право обособливается от иных подотраслей и институтов конституционного права по предмету и методам правового регулирования.

Предмет парламентского права составляют общественные отношения, им регулируемые. Учитывая дискуссионную природу самого парламентского права, вопрос о его предмете не имеет однозначного ответа. Существуют различные интерпретации.

Так, А. Н. Кокотов выделяет в предмете парламентского права следующие общественные отношения:

- общий статус и место парламентских органов в системе публичной власти и политической системе;
- состав и структура парламентских органов, порядок их формирования (если формируются путем выборов);
- порядок деятельности парламентских органов и их структурных подразделений;
- статус парламентариев (депутатов, сенаторов) и порядок их работы;
- порядок взаимоотношений парламентских органов между собой, с другими органами власти и иными субъектами<sup>1</sup>.

Т. Я. Хабриева разграничивает в предмете парламентского права две группы общественных отношений:

- сущностные отношения (материального характера), посредством которых выявляется предназначение парламента, т. е. это, прежде всего, отношения между парламентом как представительным и законодательным органом и народом как источником власти, а также отношения межинституционального характера, призванные определить место парламента в системе разделения властей;

---

<sup>1</sup> Парламентское право России / Отв. ред. А. Н. Кокотов. Екатеринбург, 2008. С. 8–9.

– организационные, процессуальные отношения: парламентские процедуры, парламентский процесс, т. е. тот круг отношений, которые можно определить как собственно парламентские<sup>1</sup>.

По мнению Ю. В. Агибалова парламентское право регулирует внутреннее устройство и процессуально-организационную деятельность парламента, его взаимоотношения с другими органами государственной власти и с избирательным корпусом<sup>2</sup>.

Таким образом, предмет парламентского права составляют общественные отношения, отражающие различные аспекты функционирования законодательных органов Российской Федерации и ее субъектов, в том числе их формирование и взаимоотношения с иными субъектами права.

В связи с этим под парламентским правом следует понимать подотрасль конституционного права России, представляющую собой упорядоченную совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и функционированием законодательных органов Российской Федерации и ее субъектов в системе органов власти, в том числе их взаимодействием с иными субъектами права.

В системе парламентского права принято выделять две группы норм:

- 1) материальные – регламентируют статус парламентов, депутатский формирований и др.
- 2) процессуальные – определяют порядок формирования и деятельности парламентов.

#### **1.4 Источники парламентского права**

Термин «источник права» используется в юридической литературе, главным образом, в двух значениях.

В материальном смысле источник права – это различные условия или явления жизни (политические, экономические, социальные, культурные, духовные, географические, климатические, идеологические), предопределяющие сущность и содержание права (позитивного права). К этому значению источника права относится

---

<sup>1</sup> Хабриева Т. Я. К вопросу о месте российского парламентского права в системе права. Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. М., 2003. С. 23.

<sup>2</sup> Агибалов Ю.В. Парламентское право: учеб. пособие. Воронеж, 2002. С. 5.

также естественное право и правовой обычай. Иногда они обусловлены не объективными, а субъективными факторами.

Источник права в формально-юридическом смысле – это внешнее (юридическое) выражение правовых норм. Под источником парламентского права в юридическом смысле понимаются юридические формы выражения правовых норм, которые регулируют общественные отношения, составляющие предмет парламентского права. В этом значении термин «источник права», по сути, отождествляется с понятием «форма права», поэтому часто используется выражение «источник (форма) права».

Поскольку парламентское право является составной частью конституционного права, поэтому они обладают схожими качествами.

Первым и главным источником парламентского права является Конституция России. Она закрепляет основы организации государства и органов власти, демократический политический режим, республиканскую форму правления, принцип разделения властей, статус Федерального Собрания России, его структуру, состав, базовые начала формирования, полномочия палат, основы законодательного процесса в федеральном парламенте, взаимоотношения палат парламента с иными органами власти и другие положения.

На втором месте в системе источников располагаются законодательные акты Российской Федерации и ее субъектов.

В отличие от федеральных судов и Правительства Российской Федерации, Конституция России не предусматривает принятие о Федеральном Собрании специального закона. В юридической литературе ведется дискуссия о целесообразности закрепления статуса Федерального Собрания специальным федеральным конституционным или федеральным законом, чтобы повысить роль парламента. Подобные примеры есть в зарубежных государствах. Закон о парламенте существует в Японии, Канаде, Израиле и других странах. По мнению В. Е. Чиркина необходимость принятия подобного акта в России обуславливается тем, что он даст организованное представление о роли парламента, его представительной функции,

законодательной функции, о его функции в области кадров и роли в определении основ внутренней и внешней политики<sup>1</sup>.

Однако в ближайшее время такой закон вряд ли будет принят.

Во-первых, по части 1 ст. 108 Конституции РФ федеральные конституционные законы могут быть приняты только по вопросам, предусмотренным Конституцией. Среди них нет закона о Федеральном Собрании.

Во-вторых, принятие обычного федерального закона принесло бы статус Федерального Собрания, поскольку правовое положение органов, относящихся к другим ветвям власти урегулировано федеральными конституционными законами (ФКЗ «О Правительстве», ФКЗ «О Судебной системе», ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», ФКЗ «О Верховном Суде РФ», ФКЗ «О судах общей юрисдикции» и т. д.).

Существующие федеральные конституционные законы регламентируют лишь фрагментарные вопросы парламентского права. В частности, они детализируют полномочия палат Федерального Собрания. К таким актам можно отнести: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (с изм. и доп.) «О Конституционном Суде Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ (с изм. и доп.) «О Правительстве Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (с изм. и доп.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (с изм. и доп.) «О военном положении», Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (с изм. и доп.) «О чрезвычайном положении» и др.

Значительную часть федерального законодательства составляют федеральные законы. Одни из них, посвящены непосредственно организации деятельности парламента, а другие закрепляют полномочия в различных сферах.

---

<sup>1</sup> Стенограмма Круглого стола Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству на тему «Конституция РФ как правовая основа развития общества и государства» (Москва, Государственная Дума, 30 октября 2008 г.) // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 1.

К первым можно отнести Федеральный закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ (с изм. и доп.) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (с изм. и доп.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (с изм. и доп.) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и др.

К законам второй группы относятся: Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (с изм. и доп.) «О парламентском контроле», Федеральный закон от 27.12.2005 N 196-ФЗ (с изм. и доп.) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (с изм. и доп.) «О Счетной палате Российской Федерации», Федеральный закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ (с изм. и доп.) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» и др.

Комплексный характер носит Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Он одновременно фиксирует основные положения, касающиеся организаций законодательных органов власти субъектов Российской Федерации, закрепляет их основные полномочия, в том числе взаимоотношение с федеральными органами власти.

Законодательство субъектов Российской Федерации представлено их основными законами - конституциями и уставами, а также региональными законами.

Конституции и уставы субъектов Российской Федерации обладают высшей юридической силой и верховенством на территории субъекта Российской Федерации по отношению ко всем иным законам и подзаконным актам органов государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления. В них находят отражение положения, касающиеся устройства законодательных (представительных) органов государственной власти в субъекте Российской Федерации (порядок формирования, основы

деятельности, компетенция, прекращение полномочий, взаимоотношение с иными органами власти, регламентацией основ системы законодательства субъекта Российской Федерации и т. д.).

Законами субъектов Российской Федерации регулируется широкий спектр общественных отношений – комплексное определение статуса законодательного органа (например, Закон Краснодарского края от 28.06.1995 № 10-КЗ (с изм. и. доп.) «О Законодательном Собрании Краснодарского края»), порядок выборов регионального парламента (например, Закон Краснодарского края от 21.08.2007 № 1315-КЗ (с изм. и. доп.) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края»), статус региональных депутатов (например, Закон Краснодарского края от 24.04.1995 № 4-КЗ (с изм. и. доп.) «О статусе депутата Законодательного Собрания Краснодарского края») и др.

Следующую группу источников парламентского права образуют акты палат Федерального Собрания и законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Основную роль здесь играют регламенты - документы, регулирующие внутреннюю организацию законодательного органа. Их положения обязательны для данного органа, его членов, а иных субъектов, участвующих в парламентских процедурах, поскольку основы этих процедур и наиболее принципиальные их положения закреплены в Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов Российской Федерации.

Следует учитывать, что регламент законодательного органа не является самостоятельной формой правового акта, поскольку он принимается, как правило, в форме постановления. (например, Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-II ГД (с изм. и доп.) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ (с изм. и доп.) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 25.05.2011 № 2572-П (с изм. и доп.) «О Регламенте Законодательного Собрания Краснодарского края»).

По своей юридической природе данные источники относятся к локальным актам. В связи с этим в научной литературе иногда ставится под сомнение их нормативный характер<sup>1</sup>. Однако данная точка зрения не разделяется большинством ученых, поскольку принятие, например, палатами Федерального Собрания нормативных актов по вопросам их ведения прямо предусмотрено ч. 2 ст. 102, ч. 2 ст. 103 Конституции России. Эти акты являются объектом конституционного контроля со стороны Конституционного Суда Российской Федерации (п. «а» ч. 2 ст. 125 Конституции России). Не являются нормативными актами документы палат Федерального Собрания, законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые носят индивидуальный характер.

Акты Президента Российской Федерации в парламентском праве, в отличие от многих других отраслей права, не занимают значимого места среди источников. Иное противоречило бы принципу разделения властей и означало бы вмешательство одной ветви власти в сферу деятельности другой. Президентскими указами в основном регулируются вопросы, касающиеся законодательного процесса (например, Указ Президента РФ от 09.02.2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», Указ Президента РФ от 05.04.1994 г. № 662 (с изм. и доп.) «О порядке опубликования и вступления в силу Федеральных законов», Указ Президента РФ от 02.04.2014 № 198 (с изм. и доп.) «О порядке опубликования законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru))»).

#### Контрольные вопросы

1. Приведите понятие представительной власти.
2. Раскройте особенности представительной власти

---

<sup>1</sup> Выстропова А. В. Акты Федерального Собрания Российской Федерации : авто-реф. дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 1999. С. 19.

1. Охарактеризуйте этапы становления российского парламентаризма.
2. Сформулируйте понятие парламентского права.
3. Приведите примеры норм и институтов парламентского права.
4. Дайте характеристику предмета парламентского права.
5. Назовите федеральные и региональные источники парламентского права.

## **ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ ДВУХПАЛАТНОГО ПАРЛАМЕНТА**

### **2.1 Способы формирования верхних палат двухпалатных парламентов**

В настоящее время большинство государств Европы и бывшего СССР пришли к системе с двухпалатным парламентом. Существует ряд факторов, влияющих как на количество палат парламента, так и на порядок формирования и роли палат в двухпалатных парламентах, но не один из факторов не является однозначно определяющим особенности устройства представительного органа государства.

Традиционно одним из важнейших факторов, влияющих на структуру парламента, принято называть административно-территориальное устройство государства. Считается, что для федеративных государств более характерны двухпалатные парламенты, а для унитарных однопалатные. Однако в таких унитарных государствах как Польша, Италия, Франция и Хорватия сформированы двухпалатные парламенты. При этом французский парламент нередко использовался как образец для формирования конституционно-правового регулирования законодательных органов в других европейских странах. В то же время можно привести примеры и федераций, в которых образованы однопалатные парламенты, такие как Национальная ассамблея в Венесуэле и Федеральный национальный совет в Объединенных Арабских Эмиратах. Отдельно стоит упомянуть Федеральное собрание в Германии. Формально Бундестаг является однопалатным парламентом Германии, но при этом в стране также существует и постоянно действующий орган Бундесрат, который по порядку формирования и полномочиям приближен к классической верхней палате парламента, но, согласно Основному закону ФРГ<sup>1</sup>, является отдельным органом. Таким образом, формально Германию можно привести в пример как европейскую федерацию с однопалатным парламентом, но это не является в полной мере корректным утверждением.

---

<sup>1</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>

Среди других факторов, влияющих на структуру и количество палат парламента, можно выделить размер территории государства и численность его населения. Часто они связаны с государственным устройством, так как для больших густонаселенных государств больше характерно федеративное устройство и, соответственно, двухпалатный парламент, а для маленьких унитарное государство с однопалатным парламентом, но и здесь есть заметные исключения. Так, среди постсоветских республик, например, в Украине с сорокамиллионным населением был образован однопалатный парламент, в Азербайджане с более чем десяти миллионным населением парламент также однопалатный, как и в Киргизии и Туркменистане. Самый заметный пример – это Китай, обладающий огромной территорией и самым большим в мире населением, но при этом управляемый однопалатным представительным органом.

Важным фактором является и тесная интеграция религии в государственные институты. Страны, которые можно охарактеризовать как религиозные, практически всегда образуют однопалатный парламент. В качестве примера можно привести Ватикан, Саудовскую Аравию, Иран, Объединенные Арабские Эмираты, хотя бывают и исключения, такие как Исламская Республика Пакистан.

Начиная с середины XIV в., когда в Англии впервые был сформирован двухпалатный парламент в современном его понимании, бикамерализм распространялся вначале по Европе, а позже и по всему миру. К концу XX в. в западном мире это стало доминирующей тенденцией, охватившей большую часть европейских и латиноамериканских государств. При этом в большей части стран все еще действуют именно однопалатные парламенты, но говорить о тенденции на распространение бикамерализма можно опираясь на то, что целый ряд государств в XX в. заменил свои однопалатные парламенты двухпалатными, а обратный процесс в это же время встречается крайне редко.

Двухпалатная система организации парламента имеет свои преимущества и недостатки. Наличие двух палат парламента позволяет более точно выстроить в государстве систему сдерживающих факторов и противовесов, так как в случае конфликта исполн

нительной власти или главы государства с одной из палат парламента, вторая может выступить как сравнительно независимый арбитр. Особенно это важно для государств, где глава государства также является и главой исполнительной власти и поэтому не может сам объективно исполнять такие функции.

Наличие верхней палаты парламента совершенствует законодательный процесс, так участие в нем дополнительного органа, осуществляющего свою профессиональную экспертизу и, возможно, обладающего правом решающего голоса, повышает качество законов и снижает риск ошибки законодательного органа. Верхняя палата парламента также может иметь решающее значение при конфликте законодательного органа и главы государства, обладающего правом промульгации, в случае их разногласий по содержанию законодательных актов.

В федеративных государствах верхняя палата парламента обеспечивает равное представительство регионов и наделяет их дополнительным механизмом для отстаивания своих интересов при взаимодействии между собой и с федеральным центром. Кроме того, верхняя палата парламента является дополнительной защитой от узурпации власти законодательным органом. Возможные преимущества бикамерализма в каждой конкретной стране тесно связаны с ее государственным устройством, порядком формирования и полномочиями обеих палат парламента.

В то же время наличие двух палат в парламенте имеет и ряд недостатков. Некоторые из тех, что выделяют в научной литературе, сложно признать существенными, такие как, например, необходимость больших финансовых расходов на поддержание деятельности двух палат парламента. Некоторые – спорными, так, например, к недостаткам относят усложнение и замедление законотворческого процесса. Но замедление темпа принятия законов не является однозначно негативным, так как закон принимается в течение ряда месяцев, а действовать будет (по крайней мере, теоретически) десятилетия, поэтому эффективное правовое регулирование общественных отношений, которое может достигаться за счет участия в законодательном процессе верхней палаты парламента, имеет большее значение, чем скорость принятия закона. Суще-

ствуют также и потенциальные однозначно негативные последствия бикамерализма. Функционирование двух палат в законодательном органе создает больше пространства для конституционного кризиса в случае если их полномочия и взаимная ответственность не были должным образом уравновешены в основном законе государства, что, зачастую, не возможно гарантировать до вступления этого закона в силу и возникновения первых разногласий.

Для выявления особенностей формирования двухпалатных парламентов целесообразно рассмотреть несколько конкретных примеров из зарубежных стран и проанализировать историю становления современного российского парламентаризма.

Первоначально в Палату Лордов Великобритании, полное название которой «Достопочтенные лорды, духовные и светские, Соединенного королевства Великобритании и Северной Ирландии, собравшиеся в Парламенте», попадали крупные феодалы, и места в палате передавались по наследству вместе с соответствующим титулом. Со временем система пережила несколько реформ и, вначале, в состав палаты вошли так называемые «пожизненные пэры», которые получали место в парламенте за какие-либо достижения и не передавали его по наследству, а, позже, в начале XXI в. в ходе конституционной реформы палата была полностью реорганизована и представители семейств, обладавших титулами, «наследственные пэры», которые до этого составляли в ней большинство, были практически полностью из нее исключены. Численный состав Палаты Лордов не установлен законодательно, но существуют требования, предъявляемые к лицу, желающему стать членом палаты. Возрастной ценз 21 год, гражданство любой из стран Содружества или Ирландии, при этом до середины XX в. действовал строгий ценз оседлости, не позволявший стать членом Палаты Лордов никому, кроме лиц, родившихся непосредственно на территории Великобритании. Кандидат также не должен быть признан банкротом или виновным в государственной измене. Совершение любых других преступлений формально не исключает возможности получить кресло в Палате Лордов Великобритании.

Большую часть палаты составляют светские лорды, но двадцать шесть кресел отдано представителям духовенства. Это пять церковных прелатов, включая предстоятеля англиканской церкви

Архиепископа Кентерберийского и 19 епископов. Светские лорды выбираются в палату разными путями в зависимости от того относятся они к наследственным или к пожизненным пэрам. Из наследственных пэров 15 человек выбираются всей верхней палатой, а 75 политическими партиями, входящими в парламент, пропорционально их представительству. Еще два пэра соответствуют наследуемым церемониальным должностям. С 2000 г. часть пэров в Палате Лордов также назначает специальная Комиссия по назначениям, целью которой является обеспечить в верхней палате парламента присутствие беспартийных представителей. Пожизненных пэров, согласно «Акту о пожизненных пэрах»<sup>1</sup> 1958 г., назначает монарх по представлению премьер-министра. Удостоиться такой чести можно за оказание британской короне выдающихся услуг и, традиционно, такой титул после отставки присваивается всем значимым политическим деятелям Великобритании, включая премьер-министров, депутатов Палаты Общин, послов и консулов в крупнейших странах, членов внутреннего кабинета. Полученное таким образом место в Палате Лордов не передается по наследству.

Парламент Германии является однопартийным согласно Основному Закону ФРГ, но поскольку полномочия Бундесрата близки к традиционным полномочиям верхней палаты бикамерального парламента представляет интерес рассмотрение порядка его формирования.

Бундесрат формируется из представителей 16 земель ФРГ, при этом каждая земля может направить от трех до шести представителей, в зависимости от численности ее населения. Группа членов Бундесрата из одной земли называется делегацией. Возглавляет делегацию, как правило, глава правительства соответствующей земли, а входят в нее, помимо него, другие члены правительства, определенные ландтагом, т. е. представительным органом земли. На сегодняшний день в Бундесрате действует 69 делегатов, при этом их численность установлена таким образом, чтобы делегации четырех самых крупных земель (Бавария, Баден-Вюртемберг, Нижняя Саксония и Северный Рейн-Вестфалия) обладали 24 голосами, т. е. не позволяли набрать квалифицированного большинства без

---

<sup>1</sup> Life Peerages Act 1958 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislation.gov.uk/>

участия делегатов хотя бы одной из этих земель. Члены Бундесрата не отказываются от своих должностей в правительствах земель, совмещая две должности и не получают оплаты за свою работу в Бундесрате, ограничиваясь командировочными на время участия в заседаниях палаты. Срок полномочий делегатов не ограничен в Основном Законе прямо, но полномочия делегации прекращаются после очередных выборов в ландтаге земли, направившей делегацию. Таким образом, срок полномочий всех делегаций составляет пять лет, кроме делегации от Вольного ганзейского города Бремен, так как его ландтаг единственный в Германии переизбирается раз в четыре года.

Верхняя палата французского парламента – Сенат обеспечивает представительство в парламенте Франции муниципалитетов страны. Вся территория Франции разделена на 95 департаментов. Количество сенаторов от каждого из департаментов определяется численностью населения департамента. Выборы в каждом из департаментов непрямые, для них организуется специальная коллегия выборщиков, в которую входят депутаты нижней палаты парламента, Национального собрания, от соответствующего департамента, члены Регионального совета (представительного органа) и Совета департамента и делегаты от муниципальных образований, расположенных на территории департамента. Процесс регламентируется ст. 24 Конституции Франции<sup>1</sup>. В случае если от департамента избирается всего два сенатора выборы проходят в два тура. В первом туре выбирается один кандидат по системе абсолютного большинства, а во втором победитель по системе относительного большинства. В настоящее время в состав Сената входит 348 сенаторов. Срок полномочий сенатора равен шести годам. Состав палаты меняется ротационно, избрание половины состава Сената происходит раз в три года. Существует традиция, согласно которой представители социалистических партий занимают левые места в зале заседаний, а представители консервативных правые и именно из этой традиции появилась практика называть соответствующие и

---

<sup>1</sup> Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/anglais/constiution\\_anglais\\_juillet2008.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_juillet2008.pdf)

близкие им партии «левыми» и «правыми», существующая и в российских неофициальных классификациях.

Сенат США представляет собой редкий случай верхней палаты парламента, формируемой путем выборов на всенародном голосовании. Это не всегда было так и, согласно изначальному тексту ст. 1 Конституции США<sup>1</sup> сенаторы избирались членами законодательных собраний штатов США. Но в 1913 г. была принята и вступила в силу семнадцатая поправка к Конституции США и выборы сенаторов были объединены с выборами в Палату представителей (нижнюю палату Конгресса США).

Сенат США состоит ровно из 100 сенаторов, по 2 сенатора назначаются от каждого штата, вне зависимости от размеров его территории и численности населения. Сенаторы избираются сроком на шесть лет и как во Франции сенат избирается ротационно. Однако в США порядок ротации усложнен. Все сенаторы делятся на три класса, по 33 сенатора в первом и втором и 34 в третьем. На каждом очередных выборах в Сенат, которые проходят раз в два года, избираются сенаторы одного из классов. Таким образом, полное обновление палаты происходит также, как и во Франции, раз в шесть лет, но не за два этапа, а за три. Два сенатора от одного штата не могут принадлежать одному классу сенаторов. В случае если сенатор по каким-либо причинам (обычно смерть или состояние здоровья) не может продолжать осуществлять свои полномочия, назначаются досрочные нерегулярные выборы этого сенатора, приуроченные к ближайшим регулярным выборам сенаторов. До этого времени кресло сенатора занимает преемник, назначенный в соответствии законодательством штата, представителем которого являлся сенатор, прекративший осуществление своих полномочий. В большинстве случаев преемник назначается указом губернатора соответствующего штата. При этом класс сенатора не меняется, и полномочия не продлеваются. Таким образом, новый назначенный сенатор покинет Конгресс США вместе с остальными сенаторами своего класса, осуществляя свои полномочия в течение того срока, который не сумел завершить его предшественник.

---

<sup>1</sup> Конституция США от 17 сентября 1787 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution>

В числе требований к кандидату на пост сенатора в США установлены возрастной ценз в 30 лет, ценз гражданства, девятилетний ценз оседлости и постоянное место жительства именно в том штате, от которого кандидат планирует избираться в Сенат. Действующий Президент США Джозеф Байден-младший в молодости создал прецедент, будучи выбранным в Сенат еще в двадцативосьмилетнем возрасте, но достигнув тридцатилетия до даты, в которую ему было необходимо принять присягу.

Действующий на сегодняшний день порядок формирования Совета Федерации является результатом множества изменений и экспериментов на пути оптимизации механизма по созданию органа, который одновременно будет и представлять интересы всех субъектов Российской Федерации и, на профессиональной основе, осуществлять стандартные для верхней палаты парламента полномочия. Рассмотрение процесса эволюции законодательства о формировании Совета Федерации позволяет ознакомиться с различными подходами к формированию верхних палат двухпалатного парламента, использовавшимися на разных этапах конституционного строительства в Российской Федерации.

Согласно заключительным и переходным положениям члены Совета Федерации первого созыва, которые в Конституции названы депутатами Совета Федерации, избираются сроком на два года и осуществляют свои полномочия на непостоянной основе. Именно тот факт, что первый созыв Совета Федерации избирался непосредственно населением, позволяет называть его членов депутатами. Сам порядок был определен в указе Президента Российской Федерации № 1626 от 11 октября 1993 года «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания»<sup>1</sup>. Депутатом Совета Федерации мог стать гражданин Российской Федерации, достигший двадцатилетнего возраста. В дальнейшем в истории России такие молодые граждане никогда больше не смогут войти в состав Совета Федерации. Сами выборы проходили по мажоритарной системе по

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 11 октября 1993 г. № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа:  
<https://constitution.garant.ru/history/active/181394/>

двухмандатным избирательным округам. Территории избирательных округов соответствовала территория субъектов Российской Федерации. Каждый избиратель, получая бюллетень, мог оставить свой голос сразу за двух кандидатов. На сегодняшний день, согласно тексту ст. 96 Конституции Российской Федерации, порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным законом и, поэтому подобное урегулирование указом Президента было бы невозможно.

Первый созыв Государственной Думы под самое завершение своих двухлетних полномочий принял Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup>. Первый из теперь уже четырех последовательно сменивших друг друга федеральных законов с таким наименованием. Закон отменял прямые выборы членов Совета Федерации. Вместо них предлагалось формирование палаты из двух представителей от каждого субъекта. Одним из представителей выступал глава законодательного (представительного) органа субъекта, а вторым глава исполнительного органа государственной власти субъекта. Такой механизм формирования Совета Федерации, по должности, имел свои преимущества. В состав Совета Федерации вошли профессиональные политики, досконально знающие проблемы своих регионов и непосредственно заинтересованные в их решении. Они могли сочетать отстаивание интересов своего региона на уровне исполнения своих полномочий парламентария и учёт интересов федерации на уровне исполнения своих полномочий как представителей государственной власти на уровне региона.

Но недостатков у указанного механизма формирования было существенно больше. Конституция Российской Федерации в ст. 99 определяет Федеральное Собрание как постоянно действующий орган. В ситуации, когда все члены верхней палаты парламента в силу своих должностных обязанностей, связанных с их полномочиями в субъектах, должны находиться в своих регионах соблюдение

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ (утратил силу) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 декабря 1995 г., № 50, ст. 4869.

этого положения в полной мере становится практически неосуществимым. Также ставилось под сомнение и соблюдение закрепленного в ст. 10 Конституции Российской Федерации принципа закрепления властей, так как в верхнюю палату законодательного органа входили руководители исполнительных органов субъектов Федерации. Кроме того, руководители исполнительных органов субъектов по своей основной должности не были вовлечены в законотворческий процесс, участие в котором теперь становилось для них обязательным, а высокая рабочая нагрузка по основному месту работы оставляла мало времени на изучение новых видов деятельности. Вопрос о конституционности положений закона даже был поставлен перед Конституционным судом Государственной Думой, но в определении от 10 апреля 1997 года № 57-О<sup>1</sup> Конституционный суд отказал в принятии запроса. В качестве основания было указано, что это запрос на рассмотрение конституционности конституционной нормы, что не входит в предмет компетенции Конституционного суда. Также в определении было отмечено, что Государственная Дума, как субъект законотворчества, может вносить изменения в федеральные законы.

В результате Президент Российской Федерации выступил с инициативой о внесении изменений в состав Совета Федерации и в процесс его формирования. Новый Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ все также носил название «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>2</sup>. Закон превращал верхнюю палату в постоянной действующий орган, состоящий из членов Совета Федерации, которые не выполняют никаких других функций. Были изменены требования к кандидату на эту должность. Возрастной ценз был увеличен до тридцати лет. Теперь члены Совета Федерации назначались законодательным (представительным) органом субъекта и высшим

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 10 апреля 1997 г. № 57-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Федерального Собрания о проверке конституционности Федерального закона от 5 декабря 1995 года «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»» // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 июня 1997 г., № 24, ст. 2804.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 05.08.2000 № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (утратил силу) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/901766194?section=text>

должностным лицом субъекта на срок своих полномочий. Такая схема гораздо ближе к действующей на сегодняшний день, но в ней содержались серьезные отличия в самом порядке наделения представителей субъектов полномочиями. Представитель от законодательного (представительного) органа субъекта избирался по-разному в зависимости от того однопалатным или двухпалатным был законодательный (представительный) орган субъекта и от того применялся ли ротационный механизм при его формировании. Если законодательный (представительный) орган субъекта был однопалатным и ротация не применялась, то представитель избирался представительным органом по предложению его председателя. В двухпалатных парламентах, в которых не применялась ротация, представители избирались поочередно, от каждой из палат, на половину срока полномочий палаты, а кандидатура предлагалась председателем соответствующей палаты. Наконец, в представительных органах, которые формировались путем ротации, представитель избирался на срок полномочий однократно избранных депутатов представительного органа субъекта. Вне зависимости от способа избрания, группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа субъекта могла предложить другую кандидатуру. Второй представитель, который назначался от исполнительного органа государственной власти субъекта, также мог быть отвергнут законодательным органом, если на очередном или внеочередном заседании две трети от общего числа депутатов проголосовали против его назначения.

В первом своем Послании Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г.<sup>1</sup> Президент Российской Федерации Дмитрий Анатольевич Медведев предложил изменить порядок формирования Совета Федерации. Новый порядок вступил в силу два с половиной года спустя, в 2011 г. Согласно новому порядку, кандидаты на должность члена Совета Федерации должны были иметь опыт представитель-

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

ской работы. Таким образом, круг кандидатов сужался до депутатов Государственной Думы, входивших в качестве кандидата в депутаты в региональную группу кандидатов федерального списка кандидатов, соответствующую субъекту Российской Федерации, от которого избирается или назначается кандидат, депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующего субъекта и депутатов представительных органов муниципальных образований, расположенных на его территории. В отличие от порядка формирования Совета Федерации образца 1995 г., не происходило совмещения должностей. Депутат Государственной Думы, регионального законодательного (представительного) органа субъекта или представительного органа муниципального образования после назначения в Совет Федерации обязан был сложить свои депутатские полномочия.

Позднее, в том же 2011 г., Председатель Правительства Владимир Владимирович Путин вновь поднял вопрос о возможности формирования Совета Федерации путем прямых выборов из кандидатов от партий, получивших места в законодательных (представительных) органах субъектов. Это предложение не получило дальнейшего развития и вот уже больше десяти лет никто на официальном уровне не возвращался к вопросу о замене формирования Совета Федерации представителями от органов власти субъекта на прямые выборы его населением.

Следующие крупные изменения принес Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ с традиционным названием «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup>. Согласно его тексту, с 1 января 2013 г. начинал действовать новый порядок формирования Совета Федерации, максимально приближенный к действующему в России на сегодняшний день. Он также изменял требования к кандидату на должность члена Совета Федерации, сокращая ценз оседлости до пяти лет,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ (утратил силу) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

устанавливая возрастной ценз в тридцать лет и требование безупречной репутации. Этот закон сохранял силу меньше, чем предыдущий и, в 2020 г. был сменен Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ, который, как и три предыдущих, носит название «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup>. Тот факт, что изменения порядка формирования Совета Федерации оформляются не путем внесения поправок в действующие законы, а путем принятия полностью нового федерального закона под аналогичным наименованием свидетельствует как о важности предмета регулирования, так и о масштабности каждого очередного витка изменений. В целом для российской правовой системы нехарактерен подобный подход и четыре последовательно сменивших друг друга федеральных закона с одинаковым названием и одинаковым предметом регулирования – это представляющее интерес исключение, а не правило.

## **2.2 Представительные и законодательные полномочия современных парламентов**

Полномочия современных парламентов можно классифицировать по ряду критериев, таких как сфера деятельности, форма закрепления, направление деятельности. При этом в контексте формы закрепления полномочий, сами парламенты можно классифицировать по степени определенности их полномочий.

В рамках сферы деятельности все полномочия могут быть разделены на относящиеся к сфере законодательной власти, исполнительной власти и судебной власти. Иногда также отдельно отмечают контрольные и надзорные полномочия. Парламент, как представительный и законодательный орган, в первую очередь обладает полномочиями характерными для органа законодательной власти, но во многих странах, на сегодняшний день, также имеет и судебные полномочия, а парламентский контроль является практически обязательным элементом деятельности любого современного парламента.

---

<sup>1</sup> О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ (в ред. от 29.05.2023) // [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

По форме закрепления выделяют полномочия парламента, закрепленные в Конституции или ином основном законе страны; полномочия, закрепленные в иных законах; полномочия, которые установлены внутренними документами парламентов, например, регламентами палат и, характерные для ангlosаксонской системы права, полномочия, вытекающие из сложившихся конституционных обычаев. Парламенты, в свою очередь, можно подразделить по следующим признакам: полномочия полностью определены в законах страны; полномочия определены частично, а частично дополнены регламентами или обычаями и парламенты; полномочия не определены и складываются только из сложившейся парламентской практики и обычаяв. В современном мире наблюдается устойчивая тенденция к сокращению количества парламентов последнего типа.

По направлению деятельности все полномочия можно разделить на внутригосударственные и внешнегосударственные. При этом следует отметить, что парламент любого современного государства, осуществляя свои полномочия, вне зависимости от их направления, осуществляет три основные функции – законодательную, представительскую и контрольную. Парламент может не ограничиваться этими функциями, исполняя также роль судебной инстанции или выполняя финансовые функции, но именно три вышеуказанных функции являются основными для парламентов как для представительных законодательных органов.

Представительный характер современного парламента зависит от государственного устройства и количества палат. Парламент является представителем всего населения государства, но в двухпалатных парламентах могут присутствовать дополнительные особенности. Так в двухпалатных парламентах федеративных государств нижняя палата парламента обычно обеспечивает всенародное представительство, а верхняя представительство отдельных субъектов федерации, в то время как в двухпалатных парламентах унитарных государств, верхняя палата может реализовывать представительство крупных муниципалитетов или иных административно-территориальных образований. В консервативных государствах, где структура и порядок формирования парламента не менялся много лет и в государствах, в которых присутствует сильное социальное расслоение, нижняя и верхняя палаты парламента также могут обеспечивать представительство разных социальных

групп таким образом, чтобы вместе двухпалатный парламент представлял интересы всего населения страны. Для полноценного выполнения представительской функции парламент должен действовать непосредственно в интересах населения. Такая позиция находит свое отражение, например, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 года №2-П<sup>1</sup>, в котором отмечается, что акты парламента должны воплощать интересы большинства населения, а не только самого парламентского большинства. При этом в этом же Постановлении подчеркивается важность обеспечения полной численности состава Федерального Собрания и каждой из его палат в отдельности. Конституционный суд отмечал, что «принятие предложенной Государственной Думой интерпретации понятия общее число депутатов как числа только фактически избранных в Государственную Думу депутатов, за исключением тех, чьи полномочия на момент голосования прекращены в установленном порядке, может привести к тому, что Государственная Дума будет правомочна принимать федеральные законы и иные важные для страны акты по вопросам своего ведения, даже если фактически утратит свой представительский характер вследствие вакантности значительной части депутатских мандатов». Конституционный Суд также подчеркивает, что любые акты, принятые с нарушением правил представительства, противоречат Конституции и окажутся нелегитимными. Эта позиция Конституционного Суда представляется справедливой в отношении любого современного представительного органа, если регулирующее его законодательство прямо не устанавливает обратного.

Законодательная функция современных парламентов в унитарных государствах заключается в том, что парламент либо обладает исключительным правом принимать государственные законы, либо является единственным государственным органом, их принимающим, оставляя за самим населением страны эту же функцию в исключительных случаях, например, для принятия основного закона

---

<sup>1</sup> 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» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

страны или значимых поправок к нему. В федеративных государствах система сложнее и парламент обладает исключительным правом на принятие федеральных законов по вопросам, которые отнесены к его компетенции основным законом страны или иными законодательными актами, разграничающими полномочия парламента страны и законодательных (представительных) органов субъектов. В редких случаях парламент может делегировать свои полномочия в области законотворчества другим органам, в том числе и из других ветвей власти, так, например, парламент Испании имеет возможность наделить правительство правом издавать нормативные правовые акты по вопросам его компетенции, имеющие силу закона.

В странах с бикамеральным парламентом разные палаты обычно по-разному осуществляют законодательную функцию. Традиционно, либо обе палаты обладают правом законодательной инициативы, либо, как в Российской Федерации, у нижней палаты таким правом обладают депутаты, но не сама палата, но бывают исключения. Так, например, отсутствует право законодательной инициативы у верхней палаты парламента Нидерландов. В ряде стран верхняя палата парламента участвует в законодательном процессе только в качестве своеобразной второй инстанции, вступая в процесс только после принятия закона нижней палатой, а в других, как, например, во Франции, может принимать законы самостоятельно в пределах своей компетенции. Существует также формальная разница в том, будет ли передан в верхнюю палату принятый нижней палатой закон, как в Российской Федерации, или он сохранит статус законопроекта, как, например, в Республике Беларусь. Также в различных парламентах может отличаться и степень обязательности участия верхней палаты в законодательном процессе. Верхняя палата либо обязана участвовать в принятии каждого закона, либо самостоятельно выбирает принимать ей участие в законодательном процессе или воздержаться, либо законодательство устанавливает перечень вопросов, по которым участие верхней палаты обязательно, а по остальным остаётся на усмотрение ее членов.

Для более эффективного исполнения своей законодательной функции современные парламенты осуществляют планирование

законодательной деятельности и, в случае с федеративными государствами, координацию планов законодательной деятельности федерального и региональных парламентов. Планирование законодательной деятельности заключается в предварительном определении, какие конкретно изменения необходимо внести в действующее законодательство, для того, чтобы оно лучше соответствовало потребностям государства и общества. В различных государствах планирование законодательной деятельности реализовано неодинаково. В Российской Федерации Совет Государственной Думы готовит и утверждает на первом заседании палаты примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию палаты. Программа готовится на основе предложений профильных комитетов. Решение о ее утверждении оформляется постановлением палаты. Подготовленная программа направляется для ознакомления Президенту, в Правительство, в Совет Федерации, в комитеты, комиссии и фракции Государственной Думы, в Верховный и Конституционный суды, а также в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. Программа является примерной, полное её соблюдение необязательно и сохраняется возможность внесения на рассмотрение новых актов, при возникновении необходимости оперативного принятия закона, регулирующего вопросы, имеющие принципиальное значение в сложившихся обстоятельствах. Также в российском парламенте программа касается только последовательности обсуждения законопроектов, уже принятых к рассмотрению.

Современные парламенты могут либо не имеют системы планирования законодательной деятельности вообще, либо, как в Российской Федерации, действуют в соответствии с примерной программой, либо устанавливают более строгие требования, включающие в себя обязательное принятие решения по всем запланированным к рассмотрению законопроектам.

## **2.3 Особенности формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации**

Согласно действующему законодательству Совет Федерации состоит из сенаторов Российской Федерации. Конституционно-правовое регулирование порядка формирования Совета Федерации

Федерального Собрания Российской Федерации закреплено в ст. 95 Конституции РФ и конкретизировано в ст. 1 ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup>. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти – на срок полномочий соответствующего органа; Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, – пожизненно; не более тридцати представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно. Те из представителей Российской Федерации, которые не осуществляют свои полномочия пожизненно, назначаются сроком на шесть лет. Сенаторы Российской Федерации, в отличие от депутатов Государственной Думы, не создают фракции и партийные объединения, однако запрета для сенаторов на принадлежность к политическим партиям законодательство не устанавливает, более того, согласно ст. 6 ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>2</sup>, сенатор вправе участвовать на безвозмездной основе в управлении политической партией.

Сенатором Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста тридцати лет, обладающий безупречной репутацией, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

---

<sup>1</sup> О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ (в ред. от 29.05.2023) //www.pravo.gov.ru

<sup>2</sup> Федеральный О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (в ред. от 31.07.2023) // Российская газета. 1994. 12 мая; www.pravo.gov.ru

Кроме этого кандидату необходимо закрыть счета и вклады в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, прекратить хранение в них денежных средств и ценностей или осуществить их отчуждение.

Для представителей Российской Федерации, которых Президент назначил осуществлять полномочия пожизненно, закон также содержит достаточно абстрактное определение: «могут быть назначены граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности».

Закон также устанавливает ряд обстоятельств, исключающих возможность претендовать на осуществление полномочий сенатора. Не могут осуществлять полномочия сенатора граждане, признанные судом недееспособными или ограничено дееспособными; содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда; имеющие неснятую и непогашенную судимость за тяжкие или особо тяжкие преступления, либо преступления экстремистской направленности, а также те граждане, судимость которых за тяжкие преступления была снята или погашена менее десяти лет назад, за особо тяжкие менее пятнадцати лет назад и за ряд прямо перечисленных в законе составов преступления – менее пяти лет назад; подвергнутые административному наказанию за пропаганду либо публичное демонстрирование атрибутики и символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральным законом или за производство и распространение экстремистских материалов – до истечения срока, в течение которого гражданин считается подвергнутым административному наказанию.

Законом установлен и ценз оседлости, применяемый к кандидатам для наделения полномочиями сенатора – представителя субъекта Российской Федерации. Такой кандидат должен либо постоянно проживать на территории соответствующего субъекта в течение пяти лет непосредственно перед выдвижением его кандидатуры, либо в совокупности в течение двадцати лет. При этом указанное требование не распространяется на кандидатов, которые уже являются представителями от данного субъекта в Совете Федерации, депутатов Государственной Думы, которые избранных по одномандатному избирательному округу, образованному на терри-

тории субъекта, либо входившим в региональную группу федерального списка кандидатов, соответствующую субъекту, а также лиц имеющих воинское звание высшего офицера или специальное звание высшего начальствующего состава либо соответствующий им классный чин юстиции и лиц замещающих должность федеральной государственной гражданской службы и имеющим классный чин, соответствующий воинскому званию генерала армии, адмирала флота, генерал-полковника, адмирала. Кроме этого, если кандидат в течение пяти лет, предшествующих выдвижению его на пост сенатора проходил службу в органах внутренних дел Российской Федерации, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, органах по контролю за оборотом наркотических и психотропных веществ, таможенных органах Российской Федерации, налоговых органах Российской Федерации, Следственном комитете Российской Федерации, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах прокуратуры Российской Федерации, военную службу, дипломатическую службу, федеральную государственную гражданскую службу, государственную гражданскую службу или муниципальную гражданскую службу данного субъекта, то к нему также не применяется ценз оседлости.

Любой кандидат на пост сенатора Совета Федерации, вне зависимости от основания его назначения или избрания, обязан представить пакет из шести документов. Представители субъектов представляют документы в представительный орган, наделяющих или полномочиями или высшему должностному лицу субъекта соответственно, представители Российской Федерации – Президенту Российской Федерации, а Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, предоставляет документы непосредственно в Совет Федерации.

Перечень документов включает сведения о размере и об источниках доходов, а также доходов супруги (супруга) и несовершеннолетних детей за год, предшествующий году, в котором кандидат может быть наделен полномочиями сенатора Российской Федерации; сведения об имуществе, принадлежащем ему, а также его су-

пруге (супругу) и несовершеннолетним детям на праве собственности; заявление с обязательством в случае наделения полномочиями сенатора Российской Федерации прекратить деятельность, несопоставимую со статусом сенатора Российской Федерации; сведения о принадлежащем ему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, а также сведения о своих обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации и о таких обязательствах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в отношении каждой сделки по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), цифровых финансовых активов, цифровой валюты, совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка; письменное уведомление о том, что он не имеет счетов (вкладов), не хранит наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, не владеет и (или) не пользуется иностранными финансовыми инструментами. Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, принявший решение об осуществлении полномочий сенатора Российской Федерации также представляет в Совет Федерации письменное заявление, подтверждающее такое решение.

Порядок наделения сенатора полномочиями зависит от способа его назначения. В разном порядке наделяются полномочиями сенаторы представители от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта, сенаторы представители от исполнительного органа государственной власти субъекта, сенаторы представители Российской Федерации и Президент, прекративший исполнение своих полномочий.

Кандидатуру на пост сенатора – представителя от законодательного (представительного) органа власти вносит на рассмотрение в соответствующий орган его председатель, фракция, представленная в этом органе или группа его депутатов, численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов. Каждый из указанных субъектов вправе внести на рассмотрение не более одной кандидатуры. Кандидатом для наделения полномочиями сенатора Российской Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации может быть только депутат этого органа. Решение о наделении полномочиями сенатора Российской Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов этого органа и оформляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Решение о наделении полномочиями сенатора Российской Федерации - представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть принято в течение одного месяца со дня первого заседания в правомочном составе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации нового созыва, в том числе в случае досрочного прекращения полномочий этого органа предыдущего созыва.

Процедуру рассмотрения законодательным (представительным) органом кандидатуры на пост сенатора орган утверждает самостоятельно, закрепляя ее в регламенте.

В качестве примера можно рассмотреть порядок, установленный главой 20 регламента Законодательного Собрания Краснодарского края<sup>1</sup>. После предоставления всех необходимых документов каждому кандидату на должность сенатора предоставляется до 20 мин для выступления на заседании Законодательного Собрания и ответов на вопросы депутатов Законодательного Собрания.

---

<sup>1</sup> Приложение к постановлению Законодательного Собрания Краснодарского края от 25 мая 2011 г. № 2572-П «Регламент законодательного собрания Краснодарского края» (в ред. Постановлений ЗС Краснодарского края от 26.01.2023 № 269-П) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/461604002>

По окончании ответов на вопросы депутаты Законодательного Собрания переходят к обсуждению рассматриваемых кандидатур. Решение о наделении полномочиями сенатора принимается большинством голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания путем тайного голосования и оформляется постановлением Законодательного Собрания. В случае если выдвинуто более двух кандидатов и ни один из них в ходе голосования не получил требуемого числа голосов, проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов. Если в итоге ни за одного из кандидатов не проголосовало необходимое количество депутатов Законодательного Собрания, то голосование признается несостоявшимся и переносится на следующее заседание Законодательного Собрания. Одно и то же лицо не может быть представлено в качестве кандидата для наделения полномочиями сенатора более двух раз подряд. Постановление Законодательного Собрания о наделении полномочиями сенатора не позднее дня, следующего за днем его вступления в силу, направляется в Совет Федерации и размещается на официальном сайте Законодательного Собрания в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Постановление Законодательного Собрания о наделении полномочиями сенатора должно быть принято в течение одного месяца со дня первого заседания в правомочном составе Законодательного Собрания нового созыва, в том числе в случае досрочного прекращения полномочий Законодательного Собрания предыдущего созыва. Большинство регламентов законодательных (представительных) органов других субъектов Российской Федерации имеют схожее регулирование процесса наделения полномочиями кандидата на пост сенатора.

Порядок наделения полномочиями сенатора Российской Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации различается в зависимости от способа избрания высшего должностного лица субъекта.

В случае если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации, каждый кандидат на данную должность представляет в соответ-

ствующую избирательную комиссию три кандидатуры, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями сенатора Российской Федерации. Список кандидатур и сведения о кандидатурах представляются одновременно с документами, необходимыми для регистрации в качестве кандидата на должность высшего должностного лица субъекта.

В случае если в субъекте предусмотрено избрание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, кандидат представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти данного субъекта Российской Федерации три кандидатуры одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями сенатора Российской Федерации.

В обоих случаях одна и та же кандидатура для наделения полномочиями сенатора Российской Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может быть представлена разными кандидатами, а решение о наделении сенаторами полномочий должно быть принято вновь избранным высшим должностным лицом субъекта не позднее, чем на следующий день после его вступления в должность и оформлено соответствующим указом (постановлением).

Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, принявший решение об осуществлении полномочий сенатора Российской Федерации, подает в Совет Федерации письменное заявление, подтверждающее такое решение. Заявление может быть подано однократно.

Сенаторы – представители Российской Федерации назначаются в Совет Федерации указом Президента.

Полномочия сенатора начинаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта, либо указа Президента или поступления в Совет Федерации заявления Президента, прекратившего исполнение своих полномочий.

Полномочия сенатора Российской Федерации – представителя от субъекта Российской Федерации прекращаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной

власти субъекта Российской Федерации о наделении полномочиями нового сенатора Российской Федерации – представителя от этого органа.

Полномочия сенатора Российской Федерации, осуществляемые Президентом Российской Федерации, прекратившим исполнение своих полномочий, и сенатора Российской Федерации – представителя Российской Федерации, назначенного Президентом Российской Федерации пожизненно, прекращаются по соответствующему заявлению.

Полномочия сенатора Российской Федерации – представителя Российской Федерации, назначенного указом Президента Российской Федерации, прекращаются по истечении шести лет со дня вступления в силу этого указа.

В случае досрочного прекращения полномочий сенатора Российской Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации решение о наделении полномочиями нового сенатора Российской Федерации – представителя от этого органа должно быть принято не позднее чем через один месяц со дня досрочного прекращения полномочий предыдущего сенатора.

В случае досрочного прекращения полномочий сенатора Российской Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в десятидневный срок наделяет полномочиями сенатора Российской Федерации – представителя от этого органа одну из кандидатур, которые были представлены им при проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В случае досрочного прекращения полномочий сенатора Российской Федерации – представителя Российской Федерации его должность считается вакантной до назначения Президентом Российской Федерации нового сенатора Российской Федерации – представителя Российской Федерации.

Представляет интерес практика Конституционного Суда Российской Федерации, сложившаяся вокруг процесса формирования

Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В Конституционный суд неоднократно поступали запросы о проверки конституционности отдельных положений законов, регулирующих этот процесс и, на сегодняшний день существует несколько судебных актов, соответствующих разным периодам истории российского парламентаризма, которые наиболее целесообразно рассмотреть для оценки позиций Конституционного Суда Российской Федерации по этому вопросу.

Осенью 1995 г. группа депутатов Государственной Думы и Верховный Суд Российской Федерации подали запросы о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации»<sup>1</sup>. Несмотря на то, что запрос касался выборов депутатов Государственной Думы, отдельные тезисы из определения Конституционного Суда об отказе в принятии этого запроса к рассмотрению касаются порядка формирования любого органа государственной власти. Согласно тексту определения, во-первых, в соответствии с конституционным принципом разделения властей, Конституционный суд не вправе подменять законодателя, поэтому должен воздерживаться от решения вопросов, которые должны быть решены представительным органом в ходе законодательной процедуры, во-вторых, Конституционный суд должен воздерживаться от рассмотрения дел, в которых аспекты политической целесообразности преобладают над правовыми. В итоге суд признал, что рассмотрения вопроса о порядке формирования представительного органа было бы вторжением либо в компетенцию законодателя, призванного обеспечить посредством правовой регламентации представительский характер законодательного органа, либо судов общей юрисдикции, обязанных устраниТЬ нарушения избирательных прав. Поскольку в определении Конституционного суда используется формулировка «обеспечить посредством правовой

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 1995 г. № 77-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и запроса Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»» [Электронный ресурс] // ЭПС «Система ГАРАНТ» - Режим доступа: <https://garant.ru/>

регламентации представительский характер законодательного органа» можно утверждать, что такая же позиция справедлива не только для выборов депутатов Государственной Думы, но и для процесса формирования Совета Федерации, который на момент вынесения определения также был сформирован путем проведения прямых выборов.

Весной 1997 г. в Конституционный суд был направлен новый запрос депутатов Государственной Думы, связанный с формированием палат российского парламента. На этот раз депутаты просили проверить конституционность федерального закона от 5 декабря 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup>. Запрос был направлен, несмотря на то, что ранее Конституционный Суд уже обозначил, что не считает подобные проверки входящими в его компетенцию. Но, в отличие от запроса 1995 г., новый был направлен не в период проведения электоральных мероприятий и, к тому же, 20 февраля 1997 г., прямо перед направлением депутатского запроса, ушел в отставку второй Председатель Конституционного Суда Владимир Александрович Туманов и со сменой председателя на Марата Викторовича Баглай могла поменяться и позиция суда. Тем не менее, Конституционный суд опять ответил определением об отказе в принятии запроса к рассмотрению. В определении было отмечено, что «Государственная Дума как субъект законодательного процесса, руководствуясь ст. 96 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, могла бы реализовать свои полномочия по внесению соответствующих изменений в оспариваемый ею Закон или принять по этому вопросу новый федеральный акт, тем более, что запрос Государственной Думы оформлен постановлением, т. е. поддержан большинством от ее общего состава. Обращение Государственной Думы с запросом о проверке конституционности ранее принятого ею акта, по существу, связано с отступлением от установленного

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 10 апреля 1997 г. № 57-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Федерального Собрания о проверке конституционности Федерального закона от 5 декабря 1995 года «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»» [Электронный ресурс] // ЭПС «Система ГАРАНТ» - Режим доступа: <https://garant.ru/>

способа изменения закона в действующей законотворческой процедуре, предусматривающей также участие Совета Федерации – второй палаты Федерального Собрания, и ставит под сомнение нормальное функционирование двухпалатного законодательного органа. При этом обнаруживается стремление с помощью решения Конституционного Суда Российской Федерации повлиять на позиции во внутрипарламентской дискуссии, в результате которой должно быть найдено целесообразное и сбалансированное решение о принятии нового или изменении действующего закона. Конституционный Суд Российской Федерации, однако, не может выступать участником законотворческого процесса». Таким образом, Конституционный Суд повторно обозначил позицию о том, что проверка конституционности положений о порядке формирования палат парламента не относится к его компетенции.

Еще одним важным актом, относящимся к современному периоду функционирования Совета Федерации, является Заключение Конституционного Суда Российской Федерации о соответствии положениям глав 1,2 и 9 Конституции положений Закона о поправке к Конституции, в связи с запросом Президента Российской Федерации от 16 марта 2020 года<sup>1</sup>. В нем указано, что изменения конституционного статуса Совета Федерации и Государственной Думы согласуются с принципами народовластия и федеративного устройства, которыми обусловлена двухпалатная структура Федерального Собрания, призванная отразить разные стороны народного представительства, и не противоречат проистекающим из основ конституционного строя принципам разделения полномочий между федеральными органами государственной власти и их взаимодействия (их взаимоотношений). Также отмечено, что При увеличении числа представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, в составе Совета Федерации, а также

---

<sup>1</sup> 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» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации - Режим доступа: <http://pravo.gov.ru>

предоставлении Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, полномочий сенатора Российской Федерации явное численное преобладание в Совете Федерации представителей от субъектов Российской Федерации сохраняется, что не дает оснований поставить под сомнение федеративную основу двухпалатной модели российского парламентаризма.

### Контрольные вопросы

1. Какие факторы влияют на структуру и порядок формирования парламента?
2. Какими преимуществами, и какими недостатками обладает двухпалатная структура парламента?
3. Какие существуют способы формирования верхних палат двухпалатных парламентов?
4. Какие существуют критерии классификации полномочий парламента?
5. Какими нормативными правовыми актами определяется порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации?
6. Какие требования предъявляются к кандидату на пост сенатора Российской Федерации?
7. В каком порядке Президент назначает сенаторов – представителей Российской Федерации?
8. В чем заключается законодательная функция современных парламентов?

## **ГЛАВА 3. СОВРЕМЕННЫЙ РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

### **3.1 Взаимодействие палат российского парламента**

По своей структуре Федеральное Собрание является бикамеральным органом, т. е. состоящим из двух палат. В юридической литературе в связи с этим высказываются разные точки зрения о его статусе.

Большинство авторов рассматривают Федеральное Собрание как самостоятельный субъект права. Однако некоторые ученые ставят под сомнение сам факт существования такого органа как Федеральное Собрание. Так, по мнению П. А. Астафичева, исходя из смысла Конституции РФ, Федеральное Собрание не имеет самостоятельных предметов компетенции, поскольку Конституция РФ не предусматривает возможность принятия каких-либо решений на совместных заседаниях палат.

Е. И. Колюшин считает, что Федеральное Собрание – самостоятельный орган, но в организационном плане таковым не является, поэтому его юридическая самостоятельность носит фиктивный характер. По его мнению, ни парламентарии, ни председатели палат не вправе представлять Федеральное Собрание как единый орган государственной власти, а сами палаты никаких совместных органов, кроме вспомогательных комиссий по конкретным законопроектам не создают и не принимают совместных решений. Самостоятельным государственным органом является лишь каждая из палат.

С таким подходом нельзя согласиться, поскольку в регламентах Государственной Думы и Совета Федерации говорится о них не как о самостоятельных органах власти, но как о палатах Федерального Собрания. Компетенция Государственной Думы и Совета Федерации в совокупности составляет компетенцию Федерального Собрания. Факт существования такого органа как Федеральное собрание подтверждается тем, что в Конституции России предусмотрено ежегодное обращение к нему Президента России.

Анализ Конституции России позволяет выделить несколько форм взаимодействия палат российского парламента.

Первой формой может быть названо проведение палатами совместных заседаний. В соответствии со ст. 100 Конституции России Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. Они могут собираться совместно только для заслушивания посланий Президента Российской Федерации. Кроме того, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации присутствуют при принесении присяги вновь избранным Президентом России (ч. 3 ст. 82 Конституции), но данное мероприятие не рассматривается Конституцией как заседание Федерального Собрания.

Ко второй форме взаимодействия палат российского парламента можно отнести решение кадровых вопросов.

Конституция России и текущее законодательство предусматривают совместное формирование некоторых государственных органов Государственной Думой и Советом Федерации:

– Счетная палата Российской Федерации (Совет Федерации назначает по представлению Президента России ее Председателя и половину от общего числа аудиторов (п. «и» ч. 1 ст. 102 Конституции России); Государственная Дума также по представлению Президента России назначает заместителя Председателя Счетной палаты и другую половину аудиторов (п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции России));

– Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (из 15 членов 5 назначаются Президентом России, 5 – Советом Федерации, 5 – Государственной Думой (п. 4 ст. 21 Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Совет Федерации, Государственная Дума, совместно с законодательными органами субъектов Российской Федерации формируют Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации, являющийся совещательным и консультативным органом при палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

Решение кадровых вопросов проявляется также в совместном участии в прекращении полномочий иных органов власти. Так, по

ст. 93 Конституции России Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения.

Третья форма взаимодействия связана с федеральным законодательным процессом. Его парламентская часть начинается в Государственной Думе и завершается в Совете Федерации.

Общий порядок принятия всех видов федеральных законов предусматривает их обязательное одобрение двумя палатами Федерального Собрания. В случае отклонения Советом Федерации федерального закона, принятого Государственной Думой, последняя может двумя третями голосов от общего числа депутатов палаты повторно принять закон, который в последующем, минуя Совет Федерации, будет направлен на подпись Президенту России. Это является единственным случаем, когда федеральный закон может быть без согласия на это Совета Федерации. При этом федеральные законы, предусмотренные ст. 106 Конституции России, а также все законы о поправках к Конституции России и федеральные конституционные законы не могут быть направлены на подпись Президенту России без их одобрения Советом Федерации.

Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации обладают равными правами на выражение законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104 Конституции России). В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий (ч. 4 ст. 105 Конституции России). Решения, выработанные согласительной комиссией, принимаются путем раздельного голосования представителей палат. Оно считается принятым, если за него проголосуют обе депутации.

Четвертая форма взаимодействия палат связана с организационно-контрольной деятельностью. Она имеет многообразное проявление. Это могут быть:

- возможность депутатов Государственной Думы присутствовать на любом открытом или закрытом заседании Совета Федерации (ч. 7 ст. 32 Регламента Совета Федерации) и аналогичная возможность сенаторов Российской Федерации присутствовать на всех заседания Государственной Думы (ч. 1 ст. 38 Регламента Государственной Думы);

– проведение совместных парламентских расследований (Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ (с изм. и доп.) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»);

– утверждение Государственной Думой по согласованию с Советом Федерации формы оперативного доклада о ходе исполнения федерального бюджета (ч. 3 ст. 19 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»);

– направление документов, поступающих в Государственную Думу, в Совет Федерации (проекты соответствующих государственных программ Российской Федерации, в том числе федеральных целевых программ, предложения о внесении изменений в государственные программы Российской Федерации, в том числе в федеральные целевые программы, проект основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации, проект бюджетного прогноза (проект изменений бюджетного прогноза) Российской Федерации на долгосрочный период, проект основных направлений таможенно-тарифного регулирования (ч. 3 ст. 175.3 Регламента Государственной Думы);

– выработка согласованного между палатами порядка формирования общих делегаций и российских частей межпарламентских комиссий (парламентских или рабочих групп) Федерального Собрания (ст. 206 Регламента Государственной Думы);

– утверждение Государственной Думой согласованного с Советом Федерации единого порядка протокольного, финансового и организационно-технического обеспечения иностранных парламентских делегаций в Российской Федерации, а также депутатов Государственной Думы, выезжающих за пределы Российской Федерации в рамках российских частей межпарламентских комиссий или в составе делегаций Государственной Думы или Федерального Собрания (ст. 209 Регламента государственной Думы).

– принятие палатами обращений друг к другу и др.

В заключение отметим, что Государственная Дума и Совет Федерации являются равноправными палатами единого российского парламента. В юридической литературе Государственная Дума часто называется «нижней палатой», а Совет Федерации – «верхней

палатой». Указанная характеристика не означает, что Государственная Дума подчиняется Совету Федерации. Просто большинство вопросов, прежде чем попасть в Совет Федерации, в обязательном порядке должны пройти рассмотрение в Государственной Думе. Именование Государственной Думы «нижней палатой» лишь показывает, что законодательный процесс в Федеральном Собрании начинается с Государственной Думы.

### **3.2 Взаимодействие парламента с Президентом РФ**

Как и российский парламент, Президент Российской Федерации, являющийся главой государства, представляет народ России. Они активно взаимодействуют во множестве сфер и по различным вопросам.

Для оперативного взаимодействия Президентом России учреждены должности его полномочных представителей в Государственной Думе и Совете Федерации. Их статус определен в Указе Президента России от 22.06.2004 № 792 (с изм. и доп.) «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации».

Президент, как глава государства, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Основным документом, в котором эти направления формулируются, являются ежегодные послания Президента России Федеральному Собранию. В них, как правило, обобщаются итоги за прошлый год и обозначаются цели и задачи, которые должны быть ориентирами в деятельности государственных органов в ближайшем будущем.

В рамках законодательного процесса взаимоотношения включают:

- право Президента выступать с правом законодательной инициативы и вносить законопроекты (ч. 1 ст. 104, ст. 134 Конституции);
- возможность применения права вето в отношении федераль-

ных законов, направленных парламентом (кроме случаев их повторного принятия палатами Федерального Собрания квалифицированным большинством) (ч. 3 ст. 107 Конституции);

– подписание и обнародование Президентом принятых парламентом законов, (ч. 2 ст. 107 (Конституции).

Подробно вопросы взаимоотношения Президента с парламентом в сфере законотворчества урегулированы в Указе Президента РФ от 13.04.1996 № 549 (с изм. и доп.) «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе». Кроме того, Президент вправе обратиться в Конституционный Суд России с запросом о проверке конституционности законов, принятых парламентом, а депутаты Государственной Думы и сенаторы могут попросить проверить соответствие Конституции нормативных актов Президента.

Активное взаимодействие Президента России с парламентом имеет место по кадровым вопросам. Президент направляет в соответствующие палаты парламента представления (предложения) о назначении на должность соответствующих должностных лиц.

В Государственную Думу Президент России представляет кандидатуры на должности: Председателя Правительства России, Председателя Счетной палаты и половины от общего числа ее аудиторов, Председателя Банка России, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (может вносить предложение).

В Совет Федерации Президент вносит для назначения на должность кандидатуры: Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, его заместителя и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, его заместителей и судей Верховного Суда Российской Федерации, Председателя Счетной палаты и половины от общего числа ее аудиторов. Президент назначает федеральных министров «силового блока» после консультаций с Советом Федерации (п. 1 ч. 1 ст. 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

Также Президент России вносит в Совет Федерации представление о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда

Российской Федерации, его заместителя и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, его заместителей и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

Отдельным блоком взаимоотношений Президента с Федеральным Собранием можно назвать вопросы, связанные с их непосредственным функционированием.

Так, Конституция России предусматривает непосредственное участие Президента в формировании верхней палаты парламента. Он может назначить не более 30 представителей Российской Федерации в Совете Федерации (сейчас таких представителей нет). По жизненному сенатором, по общему правилу, становится Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки (он может отказаться от должности).

В отношении Государственной Думы Президент осуществляет назначение выборов депутатов (п. «а» ст. 84 Конституции) и обладает правом роспуска, но только в случаях, закрепленных в статье 109 Конституции России.

В свою очередь Совет Федерации назначает выборы Президента России (п. «д» ч. 1 ст. 102 Конституции), а также на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения может отрешить Президента от исполнения полномочий в случаях и порядке, определенных в ст. 93 Конституции.

Одной из функций Президента России является обеспечение согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти. Законодательство не закрепляет исчерпывающий перечень всех случаев, при которых Президент может использовать согласительные процедуры. Президент свободен в выборе конкретных согласительных процедур, ко-

торые могут быть применены при конфликте между ним и парламентом, между палатами Федерального Собрания.

Сотрудничество Президента и парламента имеет место в рамках функционирования Государственного Совета. По Федеральному закону от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» в него входят по должности Председатель Правительства Российской Федерации, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). По решению Президента Российской Федерации в состав Государственного Совета могут быть включены представители политических партий, имеющих фракции в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, представители местного самоуправления.

Председатели Государственной Думы и Совета Федерации включены в состав Совета Безопасности России. Представители палат включаются в состав советов и комиссий при Президенте (например, в совет по развитию местного самоуправления).

### **3.3. Механизм взаимодействия парламента и Правительства РФ**

Основы взаимоотношений Правительства России с парламентом предопределяются конституционными положениями о разделении властей. Федеральное Собрание представляет законодательную власть, а Правительство – исполнительную. Они едины в осуществлении государственной власти, но различаются по выполняемым функциям. Их взаимодействие не следует низводить до упрощенного представления, что законодательная власть (парламент) принимает законы, а исполнительная власть (правительство) их исполняет. Соответственно нельзя говорить о том, что парламент (законодательная власть) обладает верховенством над правительством (исполнительной властью), поскольку первый формируется непосредственно источником власти (народом) и принимает обязательные для исполнения законы. Данные субъекты самостоятельны

и не подчинены друг другу. Как и Президент России, Правительство Российской Федерации имеет своих постоянных полномочных представителей в Государственной Думе и Совете Федерации. Их статус урегулирован Постановлением Правительства РФ от 01.02.2000 № 94 (с изм. и доп.) «О Полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации».

Помимо полномочных представителей интересы Правительства России могут выражать официальные и специальные представители в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 06.09.2021 № 1506 «Об утверждении Положения об официальных и о специальных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Официальные представители представляют в палатах Федерального Собрания внесенные Правительством Российской Федерации законопроекты. Полномочия специального представителя определяются поручением Председателя Правительства Российской Федерации или одного из его заместителей, для защиты позиций Правительства Российской Федерации по заключению, официальному отзыву на внесенный законопроект или поправкам к нему. Представители Правительства Российской Федерации присутствуют на заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении законов и законопроектов, где им предоставляется слово в соответствии с регламентами палат Федерального Собрания.

В свою очередь палаты парламента могут назначать своих представителей в Правительстве России. Так, Регламентом Совета Федерации предусматривается должность полномочного представителя Совета Федерации в Правительстве России.

Взаимоотношения Правительства с парламентом характеризуются по сферам, в которых они реализуются.

Во-первых, это решение кадровых вопросов:

– Государственная Дума утверждает по представлению Президента Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации;

– Государственная Дума утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации кандидатуры заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д.1» ст. 83 Конституции Российской Федерации;

– Совет Федерации проводит консультации по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;

– Государственная Дума может выразить недоверие Правительству России или отказать в доверии по вопросу, поставленному Председателем Правительства России, на основании чего Президент Российской Федерации может объявить об отставке Правительства России.

По решению Правительства Российской Федерации представители палат Федерального Собрания Российской Федерации могут участвовать в работе правительенных комиссий и российских частей межправительственных комиссий между Российской Федерацией и иностранными государствами. Решение о направлении представителя (представителей) Государственной Думы для участия в работе правительской комиссии, российской части межправительственной комиссии принимается Советом Государственной Думы по представлению профильного комитета, если иной порядок не предусмотрен федеральными законами.

Вторая сфера – законодательный процесс. В его рамках Правительство России:

- обладает правом законодательной инициативы;
- дает письменные заключения на законопроекты о введении или об отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и на законопроекты, предусматривающие расходы, по-

крываемые за счет федерального бюджета, в срок, не превышающий одного месяца со дня поступления законопроекта в Правительство Российской Федерации;

– может направлять в палаты Федерального Собрания официальные отзывы на рассматриваемые палатами Федерального Собрания федеральные законы и законопроекты, которые подлежат обязательному оглашению или распространению при рассмотрении федеральных законов и законопроектов на заседаниях Государственной Думы или Совета Федерации;

– направляет субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу официальный отзыв на законопроект (если в соответствии с федеральным законом законопроект может быть внесен в Государственную Думу только при наличии официального отзыва Правительства Российской Федерации) в срок, не превышающий одного месяца со дня поступления законопроекта в Правительство Российской Федерации;

– направляет в обязательном порядке в органы государственной власти субъектов Российской Федерации разрабатываемые Правительством России проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации.

Законопроектная работа Правительства России раскрывается в Постановлении Правительства РФ от 30.04.2009 № 389 (с изм. и доп.) «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации», Постановлении Правительства РФ от 02.06.2004 № 264 (с изм. и доп.) «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности», Постановлении Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (с изм. и доп.) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».

Третья сфера, взаимодействия Правительства и парламента – контрольная. Она, главный образом, связана с контрольной деятельностью парламента в отношении органов исполнительной власти. Ее нормативную основу составляют Конституция России, Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (с изм. и доп.) «О парламентском контроле», регламенты палат Федерального Собрания.

Соприкосновение Правительства и Федерального Собрания имеет место в следующих формах парламентского контроля:

- 1) рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
- 2) проведение палатами Федерального Собрания Российской Федерации, комитетами палат Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации мероприятий по осуществлению предварительного парламентского контроля, текущего парламентского контроля и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений;
- 3) заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе ответов на вопросы, поставленные Государственной Думой;
- 4) направление палатами Федерального Собрания Российской Федерации парламентских запросов;
- 5) направление сенаторами Российской Федерации, депутатами Государственной Думы запросов сенаторов Российской Федерации, запросов депутатов Государственной Думы;
- 6) заслушивание на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации информации членов Правительства Российской Федерации, руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, ответов указанных должностных лиц на вопросы сенаторов Российской Федерации, депутатов Государственной Думы в рамках «правительственного часа», а также заслушивание информации указанных должностных лиц на заседаниях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации;
- 7) заслушивание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, иных должностных лиц;
- 8) приглашение членов Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц на заседания комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации;
- 9) проведение парламентских слушаний;

10) предоставление Правительством информации парламенту в рамках проведения парламентских расследований.

Контрольную деятельность в рамках взаимодействия парламента с Правительством Российской Федерации не следует сводить исключительно к контролю первого над вторым. Правительство также может в определенной степени контролировать законотворческую деятельность Федерального Собрания. В частности, Правительство России может обратиться с запросом в Конституционный Суд России о проверке конституционности законов, принятых парламентом, что может привести впоследствии к признанию их неконституционными и утратившими силу.

### **3.4. Взаимодействие парламента и судебной власти**

Помимо Президента России и Правительства, Федеральное Собрание активно взаимодействует с органами, представляющими судебную власть. Оперативное взаимодействие осуществляется соответствующими полномочными представителями Государственной Думы, Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации и Верховном Суде Российской Федерации. Их правовое положение определяется актами соответствующей палаты:

- Постановление Государственной Думы от 13.04.2012 № 269-6 ГД (с изм. и доп.) «О полномочном представителе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации»;
- Постановление Государственной Думы от 26.10.2012 № 1050-6 ГД (с изм. и доп.) «О полномочном представителе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Верховном Суде Российской Федерации»;
- Постановление Совета Федерации от 11.03.2022 № 69-СФ «О полномочном представителе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации»;
- Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 05.12.2018 N 563-СФ «О полномочном представителе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Верховном Суде Российской Федерации».

Основными задачами полномочных представителей является обеспечение оперативного взаимодействия судебных и законодательных органов государственной власти, а также представление правовой позиции соответствующей палаты в судебном органе. Полномочные представители могут принимать участие в судебных заседаниях. Они информируют свои палаты о решениях, принимаемых Конституционным или Верховным Судом, представляют ежегодные отчеты о своей деятельности.

Полномочные представители палат парламента вправе запрашивать необходимые при подготовке дела к слушанию в суде заключения, материалы и информацию в структурных подразделениях своих палат, взаимодействовать с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также с учеными и специалистами.

Взаимодействие парламента с органами судебной власти, по сути, характеризуется тремя блоками вопросов:

- 1) законодательный процесс;
- 2) решение кадровых вопросов;
- 3) контрольная деятельность.

В рамках законодательного процесса Конституционный Суд и Верховный Суд России наделены правом законодательной инициативы в Государственной Думе. Однако в отличие от иных субъектов, которые могут вносить законопроекты фактически по любым вопросам, высшие судебные инстанции России ограничены возможность высказать инициативу только по вопросам, относящимся к их ведению. Кроме того, ст. 134 Конституции России не наделяет их правом выступить с инициативой по пересмотру Конституции или внесению конституционных поправок.

Согласно Регламенту Государственной Думы, в примерную программу законопроектной работы на текущую сессию в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, относятся законопроекты, необходимость принятия которых вытекает из федеральных конституционных законов и федеральных законов или из решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Если законопроект, поступивший в Государственную Думу, затрагивает вопросы, относящиеся к ведению Конституционного

Суда или Верховного Суда России, Совет Государственной Думы направляет его и материалы к нему в данные судебные органы для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний. При рассмотрении законопроектов, относящихся к ведению соответствующего судебного органа, Государственная Дума направляет в него постановление об одобрении или принятии законопроекта.

Международные договоры, подлежащие ратификации в форме федерального закона, подлежат проверке на предмет конституционности Конституционным Судом Российской Федерации до вступления их в силу. Если международный договор признается Конституционным Судом противоречащим Конституции России, не подлежат введению в действие и применению, т. е. парламентом не может быть принят закон об их ратификации.

Решение кадровых вопросов в рамках взаимодействия парламента с органами судебной власти производится в форме участия Совета Федерации в назначении некоторых судей на должность и освобождении от нее. В частности, верхняя палата Федерального Собрания назначает на должность по представлению Президента Российской Федерации Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, его заместителя и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, его заместителей и судей Верховного Суда Российской Федерации.

Совет Федерации по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом принимает решение о прекращении полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, его заместителя и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, его заместителей и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

Парламент взаимодействует с высшими судебными инстанциями России в ходе процедуры отрешения Президента России от должности. Верховный Суд России дает заключение о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков государственной измены или иного тяжкого преступления. Конституционный Суд России дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения Государственной Думой обвинения.

Наконец, третья сфера, в которой происходит взаимодействие органов, представляющих законодательную и судебную власть, связана с контрольной деятельностью. Ее особенностью может быть названо отсутствие контроля законодательной власти над судебной. Во многом это предопределется особым статусом судебных органов и судей. Согласно ч. 1 ст. 120 Конституции России судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону. Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» прямо указывает, что парламентскому расследованию не подлежит деятельность суда по осуществлению правосудия. Воз действовать на судебную власть парламент может только путем принятия законов, затрагивающих деятельность судебных органов, которым последние обязаны подчиняться.

Контрольные функции связаны, как правило, с проверкой судебными органами деятельности парламента, принимаемых им актов. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой частью состава сенаторов Российской Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Совета Федерации, Государственной Думы и т. д. Проверить конституционность законов, принятых парламентом, подлежащих применению в конкретном деле, рассматриваемом судом, Конституционный Суд России может также по жалобам граждан на нарушение их конституционных

прав и свобод, а также по запросам судов. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Президента Российской Федерации проверяет конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном частями 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции Российской Федерации, законов до их подписания Президентом Российской Федерации.

Конституционный Суд России может выступать в качестве арбитра если между палатами парламента или между парламентом и иными органами государственной власти возникнет какой-либо спор о компетенции.

### Контрольные вопросы

1. Раскройте механизм взаимодействия палат Федерального Собрания при формировании государственных органов.
2. Опишите порядок взаимодействия Государственной Думы и Совета Федерации в законодательном процессе.
3. Дайте характеристику взаимодействия Совета Федерации с Президентом РФ.
4. Каков порядок взаимодействия Государственной Думы с Президентом РФ при формировании Правительства РФ?
5. Раскройте механизм взаимодействия Государственной Думы и Правительства РФ.
6. По каким вопросам Совет Федерации и Государственная Дума могут обратиться в Конституционный Суд РФ?

## **ГЛАВА 4. СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **4.1 Структура и порядок работы Совета Федерации**

Внутреннее устройство Совета Федерации определяется Конституцией РФ (ст. 101) и Регламентом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В структуру Совета Федерации входят Председатель Совета Федерации, его первый заместитель, заместители Председателя Совета Федерации, Совет палаты, комитеты и комиссия по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых сенаторами Российской Федерации, Аппарат Совета Федерации.

Председатель Совета Федерации, его первый заместитель и заместители избираются из числа сенаторов тайным голосованием с использованием бюллетеней. Совет Федерации может принять решение о проведении тайного голосования с использованием электронной системы. Эти должностные лица избираются на срок их полномочий в качестве сенаторов – представителей от законодательного и исполнительного органа субъекта РФ. Кандидатуры на должность Председателя Совета Федерации предлагаются сенаторами. После обсуждения палата утверждает список кандидатур для голосования. Кандидат считается избранным, если в результате голосования он получил более половины голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации.

Кандидатуры на должность первого заместителя, заместителей Председателя Совета Федерации предлагаются Председателем Совета Федерации. По каждой кандидатуре проводится обсуждение и раздельное голосование. Совет Федерации может избрать Председателя Совета Федерации, прекратившего свои полномочия на этом посту, почетным Председателем Совета Федерации.

***В полномочия Председателя Совета Федерации входит:*** вызов заседания Совета Федерации; формирование проекта повестки дня заседания Совета Федерации, внесение его на рассмотрение

Совета палаты; проведение заседания палаты; подписание постановления Совета Федерации; приведение к присяге лиц, назначенных на должности судьи Конституционного Суда РФ и Генерального прокурора РФ; осуществление руководства проведением мероприятий по осуществлению парламентского контроля; организация работы Совета палаты и проведение его заседаний; координация работы комитетов Совета Федерации; направление Президенту РФ для подписания и официального опубликования одобренных Советом Федерации законов Российской Федерации о поправках к Конституции, федеральных конституционных законов и федеральных законов; представление палаты во взаимоотношениях с органам публичной власти и с парламентами иностранных государств и иные полномочия.

Совет палаты образуется для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности Совета Федерации. В его состав входят Председатель Совета Федерации, первый заместитель, заместители Председателя Совета Федерации, председатели комитетов.

Заседание Совета палаты проводится, как правило, в день, предшествующий дню заседания Совета Федерации.

**Совет палаты:** утверждает графики заседаний СФ на весеннюю и осеннюю сессии; утверждает перечень вопросов для заслушивания в рамках «правительственного часа» рассматривает проект повестки дня заседания Совета Федерации; формирует список лиц, приглашенных на заседание Совета Федерации; принимает решение о внесении Президенту кандидатур для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты и аудиторов; принимает решения о проведении парламентских слушаний; утверждает план мероприятий Совета Федерации.

Решения Совета палаты принимаются большинством голосов от общего числа сенаторов. Совет Федерации вправе отменить любое решение Совета палаты.

**Комитеты Совета Федерации** образуются из числа сенаторов для разработки концептуальных предложений по реализации полномочий Совета Федерации, предварительного рассмотрения одобренных Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации проектов законов и других вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации. Каждый сенатор Российской

Федерации, за исключением Председателя, обязан состоять в одном из комитетов Совета Федерации. В состав комитета должны входить не менее 11 и не более 21 сенатора. Комитеты создаются по различным направлениям (политическим, экономическим, социальным и др.) В Совете Федерации образованы 10 комитетов: по конституционному законодательству и государственному строительству; по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера; по обороне и безопасности; по международным делам; по бюджету и финансовым рынкам; по экономической политике; по аграрно-продовольственной политике и природопользованию; по социальной политике; по науке, образованию и культуре; по Регламенту и организации парламентской деятельности.

Заседания комитетов проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц и правомочно, если на нем присутствует более половины от общего числа членов. Комитеты вправе проводить совместные заседания. В заседаниях комитета могут принимать участие представитель Президента РФ, члены Правительства РФ, Председатель Счетной палаты, его заместитель и аудиторы. Представители органов государственной власти и общественных объединений участвуют в заседаниях комитета с согласия его председателя.

1 февраля 2023 г. создана Временная комиссия Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации.

Для организационного, информационного и документационного обеспечения деятельности сенаторов создается *Аппарат Совета Федерации*.

Заседания Совета Федерации проводятся в Москве. Каждому сенатору отводится постоянное место в зале заседаний.

Совет Федерации в соответствии со ст. 41 Регламента собирается *весеннюю сессию* – с 25 января по 15 июля; *на осеннюю* – с 16 сентября по 31 декабря. Во время сессии проводятся заседания палаты, заседания Совета палаты, заседания комитетов, парламентские слушания, ведется работа сенаторов в субъектах Российской Федерации.

Утренние заседания проводятся с 10:00 до 14:00 с перерывом на 30 мин, вечерние – с 16:00 до 18:00. Заседания являются открытыми, но палата по предложению Президента РФ, Председателя Правительства РФ, председательствующего на заседании, комитета, а также группы сенаторов не менее 25 человек или комитета может принять решение о проведении закрытого заседания.

На заседании ведутся протокол и стенограмма (дословное воспроизведение в письменной форме всего, что было произнесено участниками заседания). Протокол заседания подписывается председательствующим. Стенограмма открытого заседания публикуется в Бюллетене заседания Совета Федерации, а стенограмма закрытого заседания хранится в соответствующем структурном подразделении Аппарата Совета Федерации как секретный документ.

Совет Федерации вправе пригласить на заседание палаты для выступления по актуальным вопросам известных государственных, политических, общественных деятелей, деятелей науки, культуры, искусства («время эксперта»). Длительность выступления не должна превышать 30 мин. Кандидатуры выступающих и темы их выступлений предлагаются Председателю Совета Федерации органами Совета Федерации и рассматриваются Советом палаты.

Заседания Совета Федерации проходят по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц, как правило, проводятся в один день или в течение нескольких дней подряд. В соответствии со ст. 43 Регламента по предложению Президента РФ, Председателя Совета Федерации, Совета палаты, комитета Совета Федерации по вопросам, отнесенными к его ведению, не менее одной трети от общего числа сенаторов возможно проведение внеочередного заседания.

Заседание Совета Федерации считается правомочным, если на нем присутствует более половины от общего числа сенаторов. Проекты актов представляются сенаторам, как правило, не позднее чем за 24 ч до начала заседания.

Первоочередному рассмотрению на заседании Совета Федерации подлежат следующие вопросы:

- а) послания и обращения Президента РФ;
- б) проекты актов Совета Федерации по вопросам, относящимся к ведению Совета Федерации

в) проекты законов о поправках к Конституции РФ, одобренные Государственной Думой; ФКЗ, одобренные Государственной Думой; федеральные законы, принятые Государственной Думой и подлежащие обязательному рассмотрению в Совете Федерации;

г) предложения о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ;

д) предложения о направлении запросов Совета Федерации в Конституционный Суд РФ.

Решения Совета Федерации по вопросам, отнесенными к ведению Совета Федерации, оформляются постановлениями палаты.

#### **4.2 Полномочия Совета Федерации и порядок их реализации**

В соответствие со ст. 102 Конституции РФ к ведению Совета Федерации относятся следующие вопросы:

– *утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;*

Границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия (ст. 67 Конституции РФ). Вопрос об изменении границ между субъектами РФ рассматривается Советом Федерации по взаимному согласию субъектов РФ, границы между которыми предполагается изменить (ст. 144 Регламента). Для утверждения изменения границ между субъектами РФ в СФ представляются следующие документы (ст. 145): соглашение (договор) об изменении границ, подписанное высшими должностными лицами субъектов РФ и утвержденное законодательными органами субъектов РФ; обоснование изменения границ; карта местности с нанесенными на ней линией границы между субъектами РФ и предлагаемой линией границы между ними, описание границ.

Вопрос об утверждении изменения границ между субъектами Российской Федерации рассматривается на заседании Совета Федерации после принятия Комитетом Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера соответствующего заключения. Решение принимается большинством голосов сенаторов и оформляется постановлением Совета Федерации. Например, Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 11 февраля

2022 г. № 16- СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации Калужской областью и Брянской областью».

– *утверждение указов Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения;*

Вопрос об утверждении указа Президента РФ о введении военного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации в срок, не превышающий 48 ч с момента получения этого указа, о введении чрезвычайного положения – в срок, не превышающий 72 ч.

Решение об утверждении указов Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения принимается большинством голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации. Например, Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 19.10.2022 № 462-СФ «Об утверждении Указа Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей»».

В случае неутверждения Советом Федерации указа Президента РФ о введении военного (чрезвычайного) положения, указ Президента РФ о введении военного (чрезвычайного) положения и военное (чрезвычайное) положение прекращают свое действие со следующего дня после дня принятия такого решения Советом Федерации.

– *решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ;*

Совет Федерации рассматривает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации на после получения обращения Президента РФ, содержащего обоснование его предложения. Совет Федерации приглашает на свое заседание Президента РФ, Председателя Правительства РФ, руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Рассмотрение вопроса начинается с доклада Президента РФ либо по его поручению полномочного

представителя Президента в Совете Федерации, после чего оглашаются заключения Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности, Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитета Совета Федерации по международным делам.

Решение о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации. Например, Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 22.02.2022 № 35-СФ «Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации».

– назначение выборов Президента РФ;

В соответствии со ст. 81 Конституции РФ порядок выборов Президента РФ определяется федеральным законом. В соответствии с ст. 5 ФЗ от 10.01.2003 «О выборах Президента Российской Федерации» решение о назначении выборов Президента РФ должно быть принято не ранее чем за 100 дн и не позднее чем за 90 дн до дня голосования и официально опубликовано не позднее чем через 5 дн со дня его принятия. Днем голосования на выборах Президента РФ является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента РФ и в котором 6 лет тому назад был избран Президент РФ.

Решение назначении выборов Президента РФ принимается большинством голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации. Например, Постановление Совета Федерации Федерального Собрания от 15 декабря 2017 г. №528-СФ «О назначении выборов Президента Российской Федерации».

Совет Федерации назначал выборы Президента РФ 6 раз: постановлениями Совета Федерации от 15.11.1995 выборы были назначены на 12 июня 1996 г.; от 5.01.2000 – досрочные выборы – на 26 марта 2000 г.; от 10.12.2003 – на 14 марта 2004 г.; от 26.11.2007 – на 2 марта 2008 г.; от 25.11.2011 – на 4 марта 2012 г; от 15.12.2017 – на 18 марта 2018 г.

– отрешение Президента РФ от должности;

В соответствии с ст. 93 Конституции РФ Президент РФ может быть отрешен от должности СФ только на основании выдвинутого ГД обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ. Если в этот срок решение СФ Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента РФ считается отклоненным.

– *лишение неприкословенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий;*

Это может быть осуществлено в случае возбуждения уголовного дела по факту совершения тяжкого преступления. Председатель Следственного комитета в случае возбуждения уголовного дела в отношении Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в связи с совершением им тяжкого преступления в период исполнения полномочий Президента направляет представление в Государственную Думу. Принятое ГД постановление о даче согласия на лишение неприкословенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, с представлением Председателя Следственного комитета направляется в трехдневный срок в Совет Федерации. Палата рассматривает в трехмесячный срок вопрос о лишении неприкословенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, принимает по данному вопросу постановление и в трехдневный срок извещает о нем Председателя Следственного комитета.

Решение Государственной Думы об отказе в даче согласия на лишение неприкословенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, либо решение Совета Федерации об отказе в лишении неприкословенности указанного лица является обстоятельством, исключающим производство по соответствующему уголовному делу и влекущим прекращение такого дела.

– *назначение на должность по представлению Президента РФ Председателя Конституционного Суда РФ, заместителя*

*Председателя Конституционного Суда РФ и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ;*

Кандидатуры на указанные должности рассматриваются Советом Федерации по представлению Президента РФ и предварительно обсуждаются в Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, который готовит заключение по каждой кандидатуре. После обсуждения по каждой представленной к назначению кандидатуре проводится голосование. Назначенными считаются лица, получившие при голосовании большинство голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации. Назначения на указанные должности оформляются постановлениями Совета Федерации. Например, Постановление Совета Федерации Федерального Собрания от 8 июня 2022 г. №175-СФ «О назначении Бушева Андрея Юрьевича на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации».

– *проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность Генерального прокурора РФ, заместителей Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов РФ, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов РФ;*

Президент РФ направляет в Совет Федерации представление по кандидатуре на должность Генерального прокурора РФ и материалы, характеризующие предлагаемую кандидатуру. Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитете по обороне и безопасности готовят заключения по представленной кандидатуре. На заседании Совета Федерации с докладом выступает полномочный представитель Президента РФ. Результаты рассмотрения представленной Президентом Российской Федерации для проведения консультаций кандидатуры на должность Генерального прокурора РФ оформляются постановлением Совета Федерации.

Представления по кандидатурам на другие вышеназванные должности и материалы, характеризующие предлагаемые кандидатуры в Совет Федерации также направляет Президент РФ.

Представленные Президентом РФ для проведения консультаций кандидатуры на должность прокуроров обсуждаются в соответствии с вопросами ведения в Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, Комитете Совета Федерации по обороне и безопасности, Комитете Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, которые готовят заключения по представленным кандидатурам. На заседания комитетов приглашается Генеральный прокурор РФ.

Председатель Совета Федерации информирует в письменной форме Президента РФ о результатах проведения комитетами Совета Федерации консультаций по представленным Президентом РФ кандидатурам на вышеназванные должности.

*– назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента РФ;*

Кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты РФ, аудитора Счетной палаты РФ рассматриваются Советом Федерации по представлению Президента РФ. Кандидатуры вносятся Президенту РФ Советом палаты по предложениям комитетов Совета Федерации (не менее 3-х кандидатур). Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам дает заключение по каждой кандидатуре, формирует список кандидатур и представляет его на заседание Совета палаты.

Совет Федерации рассматривает вопрос о назначении на должность Председателя Счетной палаты РФ, аудитора Счетной палаты РФ в течение 30 дней со дня, следующего за днем получения представления Президента РФ.

Председатель Счетной палаты РФ или аудитор считается назначенным на должность, если за представленную Президентом РФ кандидатуру проголосовало большинство от общего числа сенаторов РФ. Назначение оформляется постановлением Совета Федерации.

Например, Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 23.06.2021 № 280-СФ «О назначении Мамедова Сергея Валерьевича на должность аудитора Счетной палаты Российской Федерации».

*– проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;*

Совет Федерации информирует Президента РФ о результатах рассмотрения представленных Президентом РФ кандидатур на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти не позднее недельного срока со дня получения представлений и других материалов, характеризующих представленные кандидатуры.

Представленные Президентом для проведения консультаций кандидатуры предварительно обсуждаются в соответствии с вопросами ведения в Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, Комитете Совета Федерации по обороне и безопасности, Комитете Совета Федерации по международным делам, Комитете Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, которые готовят заключения по представленным кандидатурам.

На заседании Совета Федерации с докладом выступает полномочный представитель Президента РФ. Результаты рассмотрения представленных Президентом РФ для проведения консультаций кандидатур оформляются постановлением Совета Федерации.

*– прекращение по представлению Президента РФ в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда РФ, заместителя Председателя Конституционного Суда РФ и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных*

*ных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий;*

Совет Федерации прекращает полномочия вышеуказанных судей по представлению Президента РФ. Вопрос рассматривается Советом Федерации в 14-дневный срок со дня получения представления Президента РФ. Представление Президента РФ о прекращении полномочий судьи предварительно обсуждается в Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитете по обороне и безопасности, которые готовят заключения.

Решение о прекращении полномочий судьи принимается большинством голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации.

– *заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации.*

После выступления Генерального прокурора РФ, ответов на вопросы сенаторов Российской Федерации слово для выступления продолжительностью не более 5 минут предоставляется представителю комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение данного вопроса на заседании Совета Федерации. По итогам рассмотрения доклада Генерального прокурора РФ Совет Федерации может принять постановление.

Например, Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25.05.2022 № 173-СФ «О докладе Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2021 год».

Совет Федерации одобряет федеральные законы (ч. 4 ст. 105 Конституции РФ) по вопросам ведения России и совместного ведения России и субъектов Российской Федерации (ст. 71, 72) и одобряет федеральные конституционные законы (ч. 2 ст. 108).

Совет Федерации может обращаться в Конституционный Суд РФ (ст. 125):

- с запросами о соответствии Конституции РФ федеральных конституционных законов, федеральных законов нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;
- с ходатайствами о разрешении споров о компетенции между Советом Федерации и федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ;
- с запросом о даче толкования Конституции РФ;
- с запросом о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Совет Федерации назначает на должность 5 членов Центральной избирательной комиссии России.

Актами Совета Федерации являются постановления, принимаемые по вопросам ее ведения большинством голосов от общего числа сенаторов РФ. В ст. 68 Регламента закреплено, что палата вправе принимать заявления и обращения по общеполитическим и социально-экономическим вопросам, которые оформляются постановлением палаты.

#### **4.3 Порядок выборов депутатов Государственной Думы**

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 95, 96, 97) Государственная Дума состоит из 450 депутатов и избирается сроком на 5 лет. Порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается федеральным законом от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах

депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право постоянного проживания на территории иностранного государства.

Депутаты избираются по смешанной избирательной системе (пропорционально-мажоритарной). Половина депутатов избирается по одномандатным избирательным округам (1 округ – 1 депутат). Образование одномандатных избирательных округов осуществляется на основании сведений о численности избирателей, зарегистрированных на территориях субъектов РФ. Границы одномандатных избирательных округов определяются исходя из численности избирателей, зарегистрированных на территориях субъектов РФ. Одномандатные избирательные округа образуются на основе единой нормы представительства избирателей, определяемой путем деления общего числа избирателей, зарегистрированных в Российской Федерации, на 225 одномандатных избирательных округов.

Вторая половина депутатов избирается по федеральному избирательному округу, включающему всю территорию государства, пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями.

Выборы депутатов Государственной Думы назначает Президент РФ, не ранее чем за 110 дн и не позднее чем за 90 дн до дня голосования. Днем голосования является третье воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва (в 2021 г. – 19 сентября). Указ Президента РФ о назначении выборов депутатов официально публикуется не позднее чем через 5 дн со дня его принятия.

В целях реализации прав избирателей соответствующими комиссиями составляются списки избирателей на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей (ГАС «Выборы»).

Кандидаты выдвигаются непосредственно (путем самовыдвижения или политическими партиями) и в составе федеральных списков. Решение о выдвижении федерального списка, который должен включать не менее 200 и не более 400 кандидатов, принимается на съезде политической партии тайным голосованием. Выдвижение федерального списка кандидатов на съезде политической партии осуществляется в течение 25 дн после дня официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы. В общефедеральную часть федерального списка может быть включено не более 15 кандидатов, региональная часть должна охватывать всю территорию Российской Федерации. Политическая партия вправе выдвинуть кандидатами беспартийных граждан, при этом они должны составлять не более половины списка. Для поддержки федерального списка нужно собрать не менее 200 тыс. подписей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7 тыс. подписей избирателей, зарегистрированных в данном субъекте Федерации. Подписи не требуются, если на последних выборах в Государственную Думу федеральный список партии был допущен к распределению мандатов либо получил не менее 3 % голосов избирателей или если список кандидатов был допущен к распределению мандатов в законодательном органе хотя бы одного субъекта Российской Федерации.

Выдвижение кандидатов в депутаты в одномандатных избирательных округах осуществляется на съезде политической партии с указанием избирательного округа, в котором будет баллотироваться каждый кандидат. Политическая партия вправе выдвинуть по одномандатному избирательному округу только одного кандидата. В список кандидатов, выдвинутых по одномандатным округам, могут быть включены граждане, не являющиеся членами данной или иной политической партии.

Кандидатам, выдвинутым политической партией, как и самовыдвиженцам необходимо собрать не менее 3 % подписей избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тыс. избирателей – не менее 3 тыс. подписей. При получении необходимой поддержки федерального списка кандидаты от партии в одномандатных округах регистрируются без сбора подписей. Подписи

могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором выдвинут кандидат, список кандидатов.

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрен перечень оснований для отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключения кандидата из заверенного списка кандидатов (ст. 38).

Кандидат, выдвинутый в составе списка кандидатов, не позднее чем за 15 дн до дня голосования, а при наличии вынуждающих к тому обстоятельств не позднее чем за один день до дня голосования, кандидат, выдвинутый непосредственно, не позднее чем за пять дней до дня голосования, а при наличии вынуждающих к тому обстоятельств не позднее чем за один день до дня голосования вправе представить в Центральную избирательную комиссию письменное заявление о снятии своей кандидатуры. Указанное заявление отзыва не подлежит.

Политическая партия, принявшая решение о выдвижении кандидата по единому избирательному округу, списка кандидатов, вправе отозвать этого кандидата, список кандидатов. Такое решение представляется в Центральную избирательную комиссию не позднее чем за пять дней до дня голосования. Если кандидат, список кандидатов был зарегистрирован, Центральная избирательная комиссия принимает решение об аннулировании регистрации кандидата, списка кандидатов.

Со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов начинается предвыборная агитация и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования. Федеральным законом от 30.04.2021 №115-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» было установлено, что если избирательная комиссия, организующая выборы, примет решение о проведении голосования в течение нескольких дней подряд, то в этом случае агитация прекращается в ноль часов по местному времени первого дня голосования.

Кандидат и избирательное объединение самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоя-

тельно проводят ее, а также вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения иных лиц, достигших на день голосования возраста 18 лет. Предвыборная агитация может проводиться следующими методами: на каналах организаций телерадиовещания; в периодических печатных изданиях и в сетевых изданиях; посредством проведения агитационных публичных мероприятий; посредством выпуска и распространения, в том числе в информационных сетях, включая Интернет, печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов; иными не запрещенными законом методами.

Голосование проводится с 8:00 до 20:00 по местному времени на избирательных участках. Члены участковой комиссии выдают избирателям по два избирательных бюллетеня различной формы, утвержденной Центральной избирательной комиссией РФ, по предъявлении паспорта или иного документа, заменяющего паспорт гражданина. В избирательном бюллетене по федеральному избирательному округу расположены в порядке, определяемом по результатам жеребьевки, наименования политических партий, которыми выдвинуты зарегистрированные федеральные списки кандидатов в депутаты. Избирательный бюллетень по одномандатному избирательному округу содержит в алфавитном порядке фамилии, имена и отчества всех зарегистрированных по этому избирательному округу кандидатов.

Бюллетень заполняется избирателем в специально оборудованной кабине путем проставления любого знака в квадрате, относящемся к кандидату или списку кандидатов, в пользу которого он сделал выбор. Заполненные избирательные бюллетени опускаются избирателями в опечатанные ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов.

Избранным по одномандатному округу признается кандидат, который набрал наибольшее число голосов избирателей. По результатам выборов по федеральному избирательному округу к распределению депутатских мандатов допускаются списки кандидатов, получившие не менее 5 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Центральная избирательная комиссия РФ устанавливает общие результаты выборов депутатов Государственной Думы не позднее чем через две недели после дня голосования.

#### **4.4 Структура и порядок работы Государственной Думы**

Внутреннее устройство Государственной Думы определяется Конституцией РФ (ст. 101) и Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (раздел I).

*В структуру Государственной Думы* входят Председатель Государственной Думы, его первые заместители, заместители Председателя Государственной Думы, Совет Государственной Думы, комитеты и комиссии, фракции, Аппарат Государственной Думы.

Количество заместителей Председателя определяет палата.

Председатель Государственной Думы, его первые заместители и заместители избираются из числа депутатов тайным голосованием с использованием бюллетеней. Государственной Думы может принять решение о проведении открытого голосования. Кандидатуры на должность Председателя Государственной Думы, его первых заместителей и заместителей предлагаются фракциями. Кандидат считается избранным, если в результате голосования он получил более половины голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

*В полномочия Председателя Государственной Думы входит:* проведение заседания палаты; организация работы Совета Государственной Думы; осуществление общего руководства деятельностью Аппарата Государственной Думы; представление палаты во взаимоотношениях с органам публичной власти и с парламентами иностранных государств; участие в согласительных процедурах, используемых Президентом РФ; направление поступивших законопроектов и материалов к нему в профильный комитет и во фракции; подписание постановления Государственной Думы; направление в Совет Федерации для рассмотрения одобренных Государственной Думой проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных законов и принятых федеральных законов и иные полномочия (ст. 11 Регламента).

Для предварительной подготовки и рассмотрения вопросов деятельности палаты создается *Совет Государственной Думы*. Его членами с правом решающего голоса являются Председатель Государственной Думы, его первые заместители, заместители и руко-

водители фракций. В работе Совета могут принимать участие с правом совещательного голоса председатели или по их поручению представители комитетов Государственной Думы.

**Совет Государственной Думы:** формирует проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на очередную сессию; принимает решение о включении законопроекта в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию; формирует проект календаря рассмотрения вопросов Государственной Думой на очередной месяц; формирует проект порядка работы очередного заседания Государственной Думы и проект порядка работы дополнительного заседания Государственной Думы; назначает комитет Государственной Думы ответственным за подготовку законопроекта, внесенного в Государственную Думу; принимает решение по представлению соответствующего комитета Государственной Думы о дате и процедуре рассмотрения Государственной Думой представленных на утверждение кандидатур Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров; принимает решение о проведении парламентских слушаний; решает иные вопросы организации работы Государственной Думы.

Заседания Совета Государственной Думы проходят по понедельникам и средам. Заседания палаты проводятся в соответствии с примерной программой законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию, календарем рассмотрения вопросов Государственной Думой на текущий месяц и порядком работы очередного заседания.

Депутаты входят в соответствующую фракцию – объединение депутатов, выдвигавшихся политической партией в составе федерального списка, допущенного к распределению депутатских мандатов, и депутатов, выдвигавшихся этой политической партией по одномандатным избирательным округам. Депутат вправе состоять только в одной фракции. В случае выхода из состава фракции полномочия депутата прекращаются. Фракция избирает из своего состава руководителя фракции и заместителя (заместителей) руководителя фракции.

В соответствии со ст. 101 (ч. 3) Конституции РФ Государственная Дума образует **комитеты и комиссии**. **Комитеты** образуются, как правило, на основе принципа пропорционального представительства фракций. Численный состав каждого комитета определяется Государственной Думой, но не может быть менее 12 и более 35 депутатов. Каждый депутат, за исключением Председателя Государственной Думы, его заместителей и руководителей фракций, обязан состоять в одном из комитетов. В Государственной Думе образованы комитеты по государственному строительству и законодательству; по аграрным вопросам; по труду, социальной политике и делам ветеранов; по просвещению; по финансовому рынку; по экономической политике и др.

В заседаниях комитета могут принимать участие представитель Президента РФ, члены Правительства РФ, Председатель Счетной палаты, его заместитель и аудиторы, представители субъектов права законодательной инициативы, члены Общественной палаты, представители средств массовой информации.

Государственная Дума вправе создавать постоянные и временные **комиссии**. На основе принципа пропорционального представительства фракций в Государственной Думе образованы постоянные комиссии: Комиссия по Регламенту и обеспечению деятельности Государственной Думы; Комиссия по вопросам депутатской этики; Комиссия по обеспечению жилищных прав граждан; Комиссия по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами, и мандатным вопросам.

К структурным подразделениям Государственной Думы относится также **Аппарат Государственной Думы**, создаваемый для осуществления правового, организационного, документационного, аналитического, информационного, финансового, материально-технического, социально-бытового обеспечения деятельности депутатов.

В соответствии со ст. 99 Конституции РФ Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент РФ может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока. Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат Государственной Думы.

Заседания Государственной Думы проводятся открыто, гласно и освещаются в средствах массовой информации. Государственная Дума может принять решение о проведении закрытого заседания.

Государственная Дума в соответствии со ст. 4 Регламента собирается *весеннюю* и *осеннюю* сессии. Во время сессии проводятся заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания комитетов и комиссий, парламентские слушания, ведется работа депутатов в комитетах, комиссиях и во фракциях, а также с избирателями. Как правило, одна неделя каждого месяца во время сессии предназначается для работы депутатов Государственной Думы с избирателями.

Заседания Государственной Думы проходят по вторникам, средам и четвергам с 12:00 до 16:00, за исключением дней работы депутатов с избирателями. Понедельник и пятница отводятся для работы депутатов в комитетах и комиссиях, во фракциях.

На заседаниях Государственной Думы, как правило, по средам первой и третьей недель пленарных заседаний месяца отводится время для ответов федеральных министров, иных должностных лиц, на вопросы депутатов Государственной Думы «правительственный час»). Государственная Дума по предложению депутатов, фракций, комитетов и комиссий вправе пригласить на свое заседание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства РФ, его заместителей, Генерального прокурора РФ, Председателя Центрального банка РФ, Председателя Центральной избирательной комиссии РФ, иных должностных лиц.

Заседание Государственной Думы считается правомочным, если на нем присутствует более половины от общего числа депутатов. На заседании ведутся протокол и стенограмма. Протокол заседания подписывается председательствующим. Стенограммы заседаний, за исключением стенограмм закрытых заседаний, подлежат опубликованию, а также размещаются в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы.

Решения Государственной Думы по вопросам, отнесенным к ее ведению, оформляются постановлениями палаты.

## **4.5 Полномочия Государственной Думы и порядок их реализации**

В соответствие со ст. 103 Конституции РФ к ведению Государственной Думы относятся следующие вопросы:

– *утверждение по представлению Президента РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ;*

Перед назначением Председателя Правительства РФ Президентом РФ, его кандидатуру предварительно утверждает Государственная Дума.

Представление по кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится в Государственную Думу Президентом РФ не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Председателя Правительства РФ Государственной Думой или освобождения Президентом РФ от должности либо отставки Председателя Правительства РФ.

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения представления. Представленная кандидатура на должность Председателя Правительства РФ считается утвержденной Государственной Думой, если за нее проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. Решение Государственной Думы оформляется постановлением палаты.

В случае отклонения Государственной Думой кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ Президент РФ в течение недели со дня ее отклонения вносит представление по новой кандидатуре или повторно по той кандидатуре, которая была отклонена Государственной Думой. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ. В этом случае Президент РФ вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы

*– утверждение по представлению Председателя Правительства РФ кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, за исключением федеральных министров, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;*

Государственная Дума утверждает кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ для их последующего назначения на должность Президентом РФ. Представления по кандидатурам заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров вносятся в Государственную Думу Председателем Правительства РФ. Государственная Дума рассматривает представленные Председателем Правительства РФ кандидатуры в течение недели со дня внесения соответствующих представлений. Представленные кандидатуры на должность считаются утвержденными Государственной Думой, если за них проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. Решение Государственной Думы оформляется постановлением палаты. Например, Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10.11.2020 № 9033-7ГД «Об утверждении Козлова Александра Александровича на должность Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации».

В случае отклонения Государственной Думой кандидатуры Председатель Правительства Российской Федерации в течение недели со дня ее отклонения вносит представление по новой кандидатуре или повторно по той кандидатуре, которая была отклонена Государственной Думой. В случае двукратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур Председатель Правительства РФ в течение недели со дня отклонения второй кандидатуры вправе представить третью кандидатуру на указанную должность либо кандидатуру, которая ранее была отклонена Государственной Думой. Если после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур более одной трети должностей членов Правительства РФ остаются вакантными, Президент РФ вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

*– решение вопроса о доверии Правительству РФ;*

Мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству вносится в Совет Государственной Думы группой депутатов, численность которой составляет не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы. Если в ходе обсуждения депутаты, инициировавшие выражение недоверия Правительству, отзовут свои подписи и при этом численность депутатов, внесших предложение о выражении недоверия Правительству, становится меньше одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы, то вопрос о выражении недоверия Правительству снимается с повестки заседания.

Постановление о недоверии Правительству принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

В соответствии с ч. 4 ст. 117 Конституции РФ Председатель Правительства РФ вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Обсуждение этого вопроса проводится в порядке, аналогичном порядку рассмотрения вопроса о выражении недоверия Правительству. Решение о доверии Правительству РФ принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, результаты голосования оформляются постановлением. Если такое решение не принимается, на голосование ставится вопрос об отказе в доверии Правительству Российской Федерации. Если ни одно из решений (выражение доверия или отказ в доверии) не принято, рассмотрение вопроса прекращается (ст. 154 гл. 18 Регламента Государственной Думы).

*– заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;*

Вопросы о деятельности Правительства РФ фракции направляют в Комитет по Регламенту и организации работы Государственной Думы, который после их обобщения, формирует перечень вопросов Государственной Думы о деятельности Правительства РФ, направляемый в Правительство РФ. Дата рассмотрения вопроса о ежегодном отчете Правительства о результатах его деятельности устанавливается Советом Государственной Думы по согласованию с Председателем Правительства РФ. При рассмотрении

этого вопроса Государственная Дума заслушивает Председателя Правительства РФ, депутаты вправе задавать ему вопросы, высказывать свое мнение о деятельности Правительства. По итогам рассмотрения ежегодного отчета Правительства РФ о результатах его деятельности Государственная Дума вправе принять постановление.

*– назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ;*

Государственная Дума назначает на должность сроком на пять лет и освобождает от должности Председателя Центрального банка РФ по представлению Президента РФ. Кандидатуру для назначения на эту должность представляет Президент РФ не позднее чем за три месяца до истечения полномочий действующего Председателя Центрального банка РФ. В случае досрочного освобождения от должности Председателя Центрального банка РФ Президент РФ представляет кандидатуру на эту должность в двухнедельный срок со дня освобождения. В случае отклонения предложенной на должность Председателя Центрального банка РФ кандидатуры Президент в течение двух недель вносит новую кандидатуру. Одна и та же кандидатура не может вноситься более двух раз.

Одно и то же лицо не может занимать должность Председателя Центрального банка РФ более трех сроков подряд.

Председатель Банка России считается назначенным, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. Решение Государственной Думы оформляется постановлением палаты. Например, Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21.04.2022 № 1211-8 ГД «О назначении Набиуллиной Эльвиры Сахипзадовны на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации»

Государственная Дума вправе освободить от должности Председателя Центрального банка РФ по представлению Президента РФ по основаниям, установленным ст. 14 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»

*– заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка РФ;*

Центральный банк РФ ежегодно не позднее 15 мая года, следующего за отчетным, представляет в Государственную Думу свой

годовой отчет, который предварительно рассматривается на заседаниях Комитета Государственной Думы по финансовому рынку, Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, Комитета Государственной Думы по экономической политике и Комитета Государственной Думы по контролю. При рассмотрении отчета Государственная Дума заслушивает доклад Председателя Банка и содоклады представителей комитетов. Депутаты Государственной Думы вправе задавать вопросы Председателю Центрального банка РФ, его содокладчикам высказывать свое мнение о деятельности Банка и его годовом отчете. Преимущественное право на выступление принадлежит представителям фракций в Государственной Думе и комитетов палаты. По итогам рассмотрения годового отчета Центрального банка РФ Государственная Дума принимает постановление (ст. 173 Регламента).

*– назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты РФ по представлению Президента РФ;*

Кандидатуры для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты РФ, аудитора Счетной палаты РФ рассматриваются Государственной Думой по представлению Президента РФ. Президенту РФ кандидатуры аудиторов и не менее 3-х кандидатур на должность заместителя Председателя Счетной палаты РФ вносятся Советом Государственной Думы по предложениям фракций. Представленные для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты и аудиторов кандидатуры предварительно рассматривается на заседании Комитета Государственной Думы по контролю. Заместитель Председателя Счетной палаты РФ или аудитор считается назначенным на должность, если за представленную Президентом РФ кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов. Назначение оформляется постановлением Государственной Думы.

*– назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;*

Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного могут вноситься в Государственную Думу Президентом РФ, Советом Федерации, депутатами Государственной Думы и фракциями в

течение месяца до окончания срока полномочий предыдущего Уполномоченного. Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием. Каждая кандидатура включается в список для тайного голосования двумя третями голосов от общего числа депутатов. Государственная Дума принимает постановление о назначении на должность Уполномоченного не позднее 30 дней со дня истечения срока полномочий предыдущего Уполномоченного.

Например, Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.04.2021 № 10219-7 ГД «О назначении Москальковой Татьяны Николаевны на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации».

– *объявление амнистии;*

Объявление амнистии осуществляется Государственной Думой путем принятия постановлений. Проекты постановлений об объявлении амнистии вносятся в Государственную Думу и рассматриваются ею в порядке, установленном для внесения и рассмотрения законопроектов. Государственная Дума принимает указанные постановления большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Постановления подписываются Председателем Государственной Думы и подлежат официальному опубликованию.

Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.04.2015 № 6576-6 ГД «Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов».

– *выдвижение обвинения против Президента РФ в целях отрешения его от должности или против Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности.*

Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности может быть внесено по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Государственной Думы. Предложение, содержащее конкретные указания на признаки преступления, которое вменяется в вину Президенту РФ, направляется Государственной Думой на заключение

специальной комиссии, образуемой палатой для проверки обоснованности обвинения. Специальная комиссия избирается Государственной Думой в составе председателя, его заместителя и 13 членов комиссии. Заключение специальной комиссии о наличии фактических обстоятельств, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, и о соблюдении процедуры выдвижения такого обвинения принимается большинством голосов членов комиссии.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключение специальной комиссии рассматриваются на заседании Государственной Думы. По итогам обсуждения Государственная Дума двумя третями голосов от общего числа депутатов палаты принимает постановление о выдвижении обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления отдельно по каждому предложению о выдвижении обвинения. Постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления в пятидневный срок направляется в Совет Федерации, а также для дачи заключений в Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ.

Аналогичный порядок выдвижение обвинения против Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности.

В соответствии со ст.103.1 Государственная Дума может осуществлять парламентский контроль. в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля будет рассмотрен в следующей главе.

Государственная Дума принимает федеральные законы (ч. 1 ст. 105 Конституции РФ) по вопросам ведения России и совместного ведения России и субъектов Российской Федерации (ст. 71, 72) и одобряет федеральные конституционные законы (ч.2 ст.108). В Регламенте палаты закреплено, что Государственная Дума: рассматривает федеральный закон о ратификации, прекращении или приостановлении действия международного договора; принимает

Регламент; рассматривает предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

Государственная Дума может обращаться в Конституционный Суд РФ (ст.125):

- с запросами о соответствии Конституции РФ федеральных конституционных законов, федеральных законов нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;
- с ходатайствами по спорам о компетенции, в которых одной из сторон является Государственная Дума;
- с запросом о даче толкования Конституции РФ в случае обнаружившейся неопределенности в понимании положений Конституции РФ.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Государственная Дума назначает на должность 5 членов Центральной избирательной комиссии России.

Актами Государственной Думы являются постановления, принимаемые по вопросам ее ведения большинством голосов от общего числа депутатов. Кроме того, в ст. 93 Регламента закреплено, что палата вправе принимать заявления и обращения, которые оформляются постановлением палаты.

### Контрольные вопросы

1. Перечислите структурные органы Совета Федерации и назовите их полномочия.
2. Опишите порядок работы Совета Федерации.

3. Раскройте содержание полномочий Совета Федерации.
4. Какими способами могут выдвигаться кандидаты в депутаты Государственной Думы?
5. Охарактеризуйте порядок выборов депутатов по мажоритарной системе.
6. Каков порядок выборов депутатов по пропорциональной системе ?
7. Перечислите структурные органы Государственной Думы и назовите их полномочия.
8. Опишите порядок работы Государственной Думы.
9. Назовите полномочия Государственной Думы.
10. Каков порядок осуществления полномочий Государственной Думы?

## **ГЛАВА 5. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ**

### **5.1 Парламентский контроль: понятие, цели, принципы, виды**

Осуществление парламентского контроля представляет собой реализацию одного из основных принципов построения современного демократического государства - принципа разделения властей с четким перечнем полномочий для каждой ветви власти. В государствах с устойчивой моделью разделения властей парламент является органом, представляющим интересы граждан. Как представительный орган, Федеральное Собрание является представителем всего многонационального народа Российской Федерации и всех субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>. В соответствии со ст. 10, ч. 1 и ст. 11 Конституции РФ парламент реализует законодательную функцию государственной власти, обладая исключительным правом принимать федеральные конституционные законы и федеральные законы, которые обязаны соблюдать все органы публичной власти, должностные лица, граждане и их объединения. Наряду с представительной и законодательной функциями, парламентом осуществляется контрольная функция, которая заключается в осуществлении контроля за деятельностью органов исполнительной власти и принимаемыми ими решениями.

В Конституции РФ закреплены следующие полномочия парламента в сфере осуществления парламентского контроля: Государственная Дума вправе решать вопрос о доверии Правительству РФ (п. «б» ст. 103), утверждает кандидатуру Председателя Правительства РФ, представленную Президентом РФ (п. «а» ст. 103), утверждает кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, представленные Председателем Правительства РФ (п. «а1» ст. 103); Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета (ч. 5 ст. 101); Правительство РФ представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета и ежегодные отчеты о своей деятельности, в том

---

<sup>1</sup>Конституционное право : учебник / М. С. Савченко, С. В. Безуглов, В. Н. Опарин, В. Л. Рассказов, В. В. Гончаров, Е. В. Кириченко, под. общ. ред. М. С. Савченко. Краснодар : КубГАУ, 2021. С. 230.

числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (п. «а» ч. 1 ст. 114); Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц (ст. 103.1).

Закрепленные в гл. 5 Конституции РФ положения, позволяют сделать вывод о взаимосвязи контрольной, законодательной и представительной функций парламента. Например, реализация полномочий законодательного органа происходит посредством различных форм контроля, осуществляемых Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания РФ: контроль за исполнением бюджета (ч. 5 ст. 101 Конституции РФ), контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (п. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ); контроль за деятельностью органов государственной власти (п. «е», ст. 102, п. «б», «з» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ); контроль в области внешней и внутренней политики (п. «а», «б», «в», «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ).

Порядок осуществления парламентского контроля определяется Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» и регламентами палат Федерального Собрания.

В Федеральном законе от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»<sup>1</sup> понятие парламентского контроля отсутствует. В нормах регионального законодательства встречаются попытки формулирования дефиниции парламентского контроля или контрольных полномочий парламента, но в большинстве случаев в региональных законах закреплена лишь возможность парламентского контроля<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>О парламентском контроле : федер. закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2304. [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

<sup>2</sup>Савченко М. С., Жирова Е. Н. Парламентский контроль: понятие и назначение // Политехнический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2016. № 116. С. 593–605.

Юридической наукой не разработано четкое и однозначное определение термина «парламентский контроль». В научной литературе можно встретить различные понятия парламентского контроля. Так, А. Р Гиздатов отмечает, что парламентский контроль – это конституционно-правовая возможность высшего законодательного органа государственной власти, парламентариев мониторинга и проверки законности осуществления полномочий органами исполнительной власти и их должностными лицами с целью последующей оценки их деятельности и возможного применения мер реагирования<sup>1</sup>.

Наиболее полной, раскрывающей качественные характеристики парламентского контроля, является дефиниция, сформулированная А. С. Зубаревым, который под парламентским контролем понимает «совокупность основанных на законе контрольных мероприятий Федерального Собрания (его палат, структурных подразделений, отдельных парламентариев), направленных на выявление несоблюдений норм Конституции РФ, федерального законодательства в деятельности, составляющей объект контроля»<sup>2</sup>

Предлагаем под парламентским контролем понимать деятельность федерального и региональных парламентов, их структурных органов и отдельных парламентариев по выявлению и предотвращению нарушений при реализации исполнительными органами государственной власти федерального и регионального законодательства. По своей сущности парламентский контроль представляет собой совокупность различных действий, направленных на достижение одной цели, которая заключается в координации и проверке деятельности органов исполнительной власти, вне зависимости от их вида. Правовая сущность парламентского контроля просто и точно разъяснена видным русским правоведом С. А. Котляревским: «Если парламент участвует в осуществлении законодательной власти, он не может быть равнодушным к исполнению этих законов»<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Гиздатов А. Р. Сущность и формы парламентского контроля в Российской Федерации // Вопросы управления. 2014. № 27.

<sup>2</sup>Зубарев А. С. Контроль Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов исполнительной власти : дис. ... канд. юр. наук. Белгород, 2015. С. 31.

<sup>3</sup>Котляревский С. А. Власть и право. М., 1915. С. 306.

К субъектам парламентского контроля относятся: Совет Федерации, Государственная Дума, комитеты и комиссии палат Федерального Собрания РФ, парламентская комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, сенаторы Российской Федерации, депутаты Государственной Думы. Счетная палата РФ, высшим органом внешнего государственного контроля, подотчетным Федеральному Собранию, участвует в осуществлении парламентского контроля в случаях, порядке и формах, предусмотренных Федеральным законом «О парламентском контроле» и Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации».

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О парламентском контроле» основными *целями парламентского контроля являются*: обеспечение соблюдения Конституции РФ, исполнения федеральных конституционных и федеральных законов; защита конституционных прав и свобод человека и гражданина; укрепление законности и правопорядка; выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения; противодействие коррупции; выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства и повышение эффективности его исполнения.

*К задачам парламентского контроля можно отнести следующие:* анализ соблюдения и исполнения законов; выявление и устранение причин, препятствующих надлежащему и эффективному соблюдению и исполнению законодательства; принятие решений по вопросам контроля за соблюдением и исполнением законов.

В ст. 5 Федерального закона «О парламентском контроле» названы 18 форм контрольной деятельности парламента:

«1) рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

2) проведение палатами Федерального Собрания РФ, комитетами палат Федерального Собрания РФ, Счетной палатой РФ меро-

приятий по осуществлению предварительного парламентского контроля, текущего парламентского контроля и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений.

3) заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе ответов на вопросы, поставленные Государственной Думой;

4) рассмотрение Государственной Думой годовых отчетов Центрального банка РФ и принятие решений по ним;

5) заслушивание докладов Председателя Центрального банка РФ о деятельности Центрального банка РФ при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;

6) осуществление в отношении Центрального банка РФ парламентского контроля в иных формах в соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»;

7) направление палатами Федерального Собрания Российской Федерации парламентских запросов;

8) направление сенаторами Российской Федерации, депутатами Государственной Думы запросов сенаторов РФ, запросов депутатов Государственной Думы (далее – депутатский запрос);

9) заслушивание на заседаниях палат Федерального Собрания РФ информации членов Правительства РФ, руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, ответов указанных должностных лиц на вопросы сенаторов Российской Федерации, депутатов Государственной Думы в рамках «правительственного часа», а также заслушивание информации указанных должностных лиц на заседаниях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания РФ;

10) заслушивание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ, Генерального

прокурора РФ, Председателя Центрального банка РФ, Председателя Центральной избирательной комиссии РФ, иных должностных лиц;

11) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты Российской Федерации, заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудиторов Счетной палаты Российской Федерации;

12) осуществление палатами Федерального Собрания Российской Федерации взаимодействия со Счетной палатой Российской Федерации в случаях и формах, предусмотренных Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации»;

13) осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации;

14) заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению;

15) направление представителей палат Федерального Собрания Российской Федерации в организации, создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов, и их отзыв из данных организаций;

16) приглашение членов Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц на заседания комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации;

17) проведение парламентских слушаний;

18) проведение парламентских расследований».

Многообразие целей контрольной деятельности и правовых форм, в которых она осуществляется, позволяет классифицировать парламентский контроль на следующие **виды**:

**По объектам** парламентский контроль можно разделить на *внутренний и внешний*. *Объектами внутреннего парламентского контроля* является деятельность комитетов, комиссий, парламентариев. *Внешний контроль* характеризуется осуществлением проверочных действий в отношении организационно неподчиненных парламенту объектов.

**В зависимости от того, на какой стадии деятельности подконтрольного объекта проводится проверка,** парламентский

контроль может быть *предварительным, текущим и последующим*. Под предварительным контролем понимается контроль, предупреждающий исполнение необоснованных решений. Такой контроль предполагает проведение экспертиз, выдачу заключений, проверку учреждений или организаций до осуществления ими определенных действий, что позволяет предотвратить нарушения. Текущий контроль проводится в процессе самой управленческой деятельности независимо от того, достигнуты или нет конечные результаты. Последующий контроль заключается в проверке результативности уже проведенных мероприятий, обобщении и распространении опыта.

**По содержанию:** контроль в сфере соблюдения прав человека; в сфере обороны и безопасности; финансовый контроль; в сфере охраны правопорядка и другим (перечень открытый).

**По предмету:** конкретный контроль, связанный с конкретной ситуацией, например, парламентское расследование работы биологических лабораторий на территории Украины, и абстрактный, не связанный с конкретным делом, например, контроль за исполнением федерального бюджета).

Основу понимания сущности парламентского контроля составляют его принципы. Под принципами парламентского контроля понимаются основополагающие начала, обязательные правила-требования, в соответствии с которыми проводится проверка реализации государственными органами исполнительной власти действующего законодательства. В ст. 3 федерального закона № 77-ФЗ закреплено, что парламентский контроль осуществляется в соответствии с **принципами законности; соблюдения прав и свобод человека и гражданина; разделения властей; самостоятельности и независимости субъектов парламентского контроля; системности, гласности**.

**Принцип законности**, который закреплен в ч. 2 и 3 ст. 15 Конституции РФ, заключается в требовании точного и неуклонного соблюдения и исполнения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов всеми участниками осуществления парламентского контроля (палатами Федерального Собрания РФ, их комитетами и комиссиями, парламентариями).

*Принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина* означает признание, соблюдение и защиту государством прав и свобод человека и гражданина и всесторонний учет в деятельности органов государственной власти интересов личности.

*Принцип разделения властей* характеризует один из способов усиления роли российского парламента в системе разделения властей, путем расширения его контрольных полномочий<sup>1</sup>, поскольку наличие эффективных правовых механизмов парламентского контроля позволяет выявлять и предотвращать факты неправомерного поведения органов государственной власти.

*Принцип самостоятельности и независимости субъектов парламентского контроля* означает нормативно закрепленную организационную, функциональную и материальную независимость субъектов, осуществляющих парламентский контроль, от проверяемых лиц. Сутью такой независимости является право органа парламентского контроля самостоятельно определять предмет и методы своей контрольной деятельности, а также содержание и формы отчетов.

*Принцип системности* означает единство организационно-правовых основ контрольной деятельности, периодичность ее осуществления и законодательно закрепленное взаимодействие органов, осуществляющих парламентский контроль.

*Принцип гласности* предусматривает общедоступность результатов контроля, которая должна обеспечиваться публикацией в открытой печати его результатов: отчетных материалов и официальных ответов исполнительных органов власти на выводы контрольных органов, с указанием мер, принятых для устранения нарушений. Информация о парламентском контроле открыта для общества и средств массовой информации, в том числе может распространяться посредством сети Интернет, за исключением той информации, доступ к которой ограничен законодательством. Результаты парламентского контроля размещаются на официальных сайтах палат Федерального Собрания, а также в Бюллетеене парламентского контроля.

---

<sup>1</sup>Савченко М. С., Жирова Е. Н. Парламентский контроль: понятие и назначение // Политехнический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2016. № 116. С. 593–605.

К принципам контрольной деятельности парламента можно отнести принципы плановости, объективности, ответственности субъектов парламентского контроля.

*Принцип плановости* заключается в осуществлении парламентского контроля в соответствии с утвержденным годовым планом контрольных мероприятий, который способствует организованному и оперативному осуществлению парламентского контроля.

*Принцип объективности* заключается в том, что субъекты, осуществляющие парламентский контроль, должны обладать необходимым уровнем профессиональной квалификации, не допускать предвзятости и соблюдать беспристрастность. От степени их профессионализма зависит достоверность результатов контрольных мероприятий.

*Принцип ответственности субъектов парламентского контроля* означает, что субъекты, осуществляющие парламентский контроль, несут ответственность за достоверность результатов контроля. Субъекты, в отношении которых осуществляется, парламентский контроль, могут быть привлечены к ответственности за воспрепятствование проведению контрольных мероприятий. Это может выражаться в виде предоставления недостоверных сведений или их сокрытие, невыполнение требований субъектов парламентского контроля<sup>1</sup>.

Формы регионального парламентского контроля и механизм его осуществления субъекты Российской Федерации устанавливают самостоятельно. Контрольные полномочия региональных парламентов закреплены в законах субъектов РФ, регламентирующих деятельность законодательных органов. Так, в соответствии п. 3.31 ст. 16 Закона Краснодарского края «О Законодательном Собрании Краснодарского края»<sup>2</sup> Законодательное Собрание осуществляет контроль за: исполнением федеральных законов по

---

<sup>1</sup> Выскребенцева М. Ю. К вопросу о законодательном закреплении парламентского контроля в современной России // Государственная власть и местное самоуправление, 2014, № 9.

<sup>2</sup> О Законодательном Собрании Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 28 июля 1995 г. № 10-КЗ // <http://www.consultant.ru/tregbase>.

предметам совместного ведения Российской Федерации и Краснодарского края, законодательства Краснодарского края, принимаемого Законодательным Собранием; исполнением краевого бюджета, использованием кредитных ресурсов и ассигнований из федерального бюджета; выполнением государственных программ Краснодарского края и планов социально экономического развития края; соблюдением установленного порядка управления и распоряжения государственной федеральной собственностью и собственностью Краснодарского края. Нормы аналогичного содержания закреплены в региональных нормативно-правовых актах большинства субъектов РФ. Контрольные полномочия региональных парламентов относятся к следующим важнейшим блокам: контроль за целевым и эффективным использованием государственных бюджетных средств; контроль за деятельностью государственных органов; контроль за исполнением федерального и регионального законодательства государственными органами и должностными лицами.

Согласно краевому законодательству, парламентский контроль осуществляется Законодательным Собранием Краснодарского края в следующих формах: рассмотрение информации о соблюдении и ходе исполнения правовых актов на пленарных заседаниях ЗСК; рассмотрение информации о соблюдении и ходе исполнения правовых актов на заседаниях постоянных комитетов, рабочих групп; проведение депутатами ЗСК проверок исполнения правовых актов; депутатский запрос; парламентские (депутатские) слушания. К иным формам осуществления контрольной деятельности ЗСК относятся: проведение совещаний комитета ЗСК, совместных совещаний нескольких комитетов ЗСК; проведение «круглых столов» ЗСК по определенным вопросам; участие в заседаниях, совещаниях органов исполнительной власти Краснодарского края, территориальных управлениях федеральных органов власти; работа депутатов в избирательных округах.

Таким образом, законодательная власть, формируя правовые

основы организации и функционирования государственных органов, выполняет контрольную функцию, проверяя посредством различных форм качество и своевременность реализации законов. Сущность парламентского контроля заключается в выявлении и предотвращении злоупотреблений и нарушений органами государственной власти и должностными лицами при реализации нормативно-правовых актов.

## **5.2 Процессуально-правовые формы парламентского контроля**

Формы осуществления контрольной деятельности можно подразделить на следующие группы: *процессуально-правовые организационно-правовые, функционально-правовые*. *Процессуально-правовые формы* реализуются при осуществлении контроля за исполнением принятых решений. К ним относятся следующие формы контрольной деятельности:

### ***Рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству Российской Федерации***

Согласно п. «б» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ к ведению Государственной Думы относится решение вопроса о доверии Правительству. Правовая основа осуществления указанной процедуры установлена ч. 3 ст. 117 Конституции РФ и гл. 18 Регламента Государственной Думы. Мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству согласно ст. 149 Регламента Государственной Думы<sup>1</sup> вносится в письменной форме в Совет Государственной Думы группой депутатов, численность которой составляет не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы. К предложению прилагается проект постановления Государственной Думы и список депутатов, инициировавших выражение недоверия Правительству с указанием фракций и (или) номера одномандатных избирательных округов. В списке проставляется дата и подписи депутатов. Государственная Дума должна

---

<sup>1</sup> Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 15.12.2020) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801,37; СЗ РФ. 2020. № 51. Ст. 8372

рассмотреть вопрос о выражении недоверия Правительству на ближайшем пленарном заседании по истечении семи дней со дня внесения соответствующего предложения.

В ходе его обсуждения на заседании Государственной Думы с заявлением вправе выступить Председатель Правительства или его заместитель (в случае отсутствия Председателя). Депутаты имеют возможность задавать вопросы Председателю и членам Правительства. Обсуждение прекращается по предложению об этом, одобренному большинством голосов депутатов, принявших участие в голосовании. Если в ходе обсуждения депутаты Государственной Думы, которые инициировали выражение недоверия Правительству, отзовут свои подписи и при этом численность депутатов Государственной Думы, внесших предложение о выражении недоверия Правительству, становится меньше одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы, то вопрос о выражении недоверия Правительству исключается из порядка работы палаты без дополнительного голосования.

Постановление о недоверии Правительству принимается открытым или тайным голосованием большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Выражение Государственной Думой недоверия Правительству не означает обязательной его отставки. Президент РФ может не согласиться с решением Государственной Думы об отставке Правительства РФ. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент РФ либо объявляет об отставке Правительства, РФ либо распускает Государственную Думу.

В соответствии с ч. 4 ст. 117 Конституции РФ Председатель Правительства РФ вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Это должно быть оформлено мотивированным представлением, текст которого должен быть сразу распространен среди депутатов Государственной Думы. Данный вопрос рассматривается Государственной Думой во внеочередном порядке. Совет Государственной Думы может определить срок, который необходим для проведения правовой экспертизы и изучения фактических обстоятельств, послуживших основанием для поста-

новки вопроса о доверии Правительству. В случае если Председатель Правительства ставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству в тот период, когда внесено, либо рассматривается Государственной Думой предложение о выражении недоверия Правительству, первым должно быть рассмотрено предложение депутатов Государственной Думы о выражении недоверия Правительству РФ. В случае принятия Государственной Думой постановления о недоверии Правительству РФ и объявления Президентом РФ о несогласии с решением Государственной Думы, представление Председателя Правительства РФ рассматривается по истечении трех месяцев со дня его внесения.

Обсуждение вопроса о доверии Правительству РФ, поставленного его Председателем, проводится в порядке, аналогичном порядку рассмотрения вопроса о выражении недоверия Правительству. Решение о доверии Правительству РФ принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, результаты голосования оформляются постановлением. Если такое решение не принимается, на голосование ставится вопрос об отказе в доверии Правительству Российской Федерации. Если ни одно из решений (выражение доверия или отказ в доверии) не принято, рассмотрение вопроса прекращается (ст. 154 гл. 18 Регламента Государственной Думы).

*Проведение палатами, комитетами палат Федерального Собрания РФ, Счетной палатой РФ мероприятий по осуществлению предварительного, текущего и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений*

В соответствии с п. 2 ст. 5 ФЗ «О парламентском контроле» к субъектам парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений отнесены палаты Федерального Собрания, их комитеты и Счетная палата РФ. Предварительный парламентский контроль осуществляется в ходе обсуждения и утверждения проектов законов по бюджетно-финансовым вопросам с целью определения достоверности и обоснованности показателей формирования федеральных бюджетов. Текущий парламентский контроль проводится в процессе рассмотрения конкретных вопросов по исполнению бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами. Последующий

парламентский контроль осуществляется в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

К полномочиям палат Федерального Собрания относятся рассмотрение и утверждение федерального бюджета России, отчета о его исполнении, рассмотрение и принятие законов по вопросам федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии, установление размеров государственного внутреннего и внешнего долга и др.

Конституция РФ закрепила за Федеральным Собранием право контролировать исполнение федерального бюджета, реализуемое через создание специального органа – Счетной палаты<sup>1</sup>. Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все органы публичной власти, предприятия и учреждения, на федеральные внебюджетные фонды, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, если они используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность. В процессе исполнения федерального бюджета Счетная палата контролирует полноту и своевременность поступлений доходов федерального бюджета, а также вносит предложения по устранению нарушений, выявленных в результате контроля.

Согласно ст. 18 Федерального закона № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата осуществляет предварительный аудит формирования федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в целях установления их соответствия федеральному законодательству, а также определения обоснованности показателей проектов бюджетов. В рамках такого аудита осуществляются экспертно-аналитические и контрольные мероприятия, проверка и анализ обоснованности показателей проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, их соответствия положениям посланий Президента РФ

---

<sup>1</sup> О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 05.04.2013. № 41-ФЗ (ред. от 10.07. 2023) // Российская газета. 2013. 10 апреля; [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

и иных программных документов, оценка качества прогнозирования доходов федерального бюджета, использования бюджетных средств, инвестиционной и долговой политики.

По результатам экспертно-аналитических и контрольных мероприятий Счетная палата готовит заключения на проекты федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и представляет их палатам Федерального Собрания.

Статья 19 ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» устанавливает порядок анализа исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и контроля за организацией их исполнения. Счетная палата ежеквартально представляет палатам Федерального Собрания оперативный доклад о ходе исполнения федерального бюджета, в котором приводится анализ данных о доходах, расходах и об источниках финансирования дефицита федерального бюджета.

В соответствии со ст. 20 Счетная палата осуществляет последующий контроль в ходе проверки исполнения федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за отчетный финансовый год в целях определения соответствия фактических показателей исполнения бюджетов показателям, установленным соответствующими законами о бюджете, полноты и своевременности исполнения показателей бюджета. Счетная палата осуществляет внешнюю проверку годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и готовит заключения на отчеты об их исполнении. Эти заключения представляются в Государственную Думу и Совет Федерации, а также направляются в Правительство Российской Федерации.

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата вправе направить представления для принятия мер по устранению выявленных недостатков и нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства (ст. 26). В представлении Счетной палаты РФ отражаются: информация о выявленных недостатках и нарушениях законодательства, требования о

принятии мер по их устраниению, а также устраниению причин и условий таких нарушений. Представление Счетной палаты должно быть выполнено в указанный в представлении срок или, если срок не указан, в течение 30 дн со дня его внесения в объект контроля. О принятых мерах по результатам выполнения представления Счетная палата уведомляется в письменной форме руководителем объекта контроля.

При невыполнении или ненадлежащем выполнении предписаний Счетной палаты Коллегия Счетной палаты может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам объектов контроля (ст. 27). Ежегодно не позднее 1 марта года, следующего за отчетным, Счетная палата РФ предоставляет отчет о своей работе Совету Федерации и Государственной Думе, который подлежит обязательному опубликованию.

По данным отчета об итогах работы в 2022 г. Счетная палата РФ провела 246 контрольных и 61 экспертно-аналитическое мероприятие. По поручениям Совета Федерации Федерального Собрания РФ и обращениям сенаторов Российской Федерации проведено 24 мероприятия, позволившие выявить ключевые проблемы социально-экономического развития Российской Федерации и резервы повышения эффективности управления государственными ресурсами.

*Заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе ответов на вопросы, поставленные Государственной Думой*

Согласно ч. 1 ст. 103 Конституции РФ к ведению Государственной Думы относится полномочие по заслушиванию ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Правительство РФ представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

В соответствии со ст. 154.2 Регламента ежегодно фракции направляют в Комитет по Регламенту и организации работы Государственной Думы вопросы о деятельности Правительства РФ. Срок представления вопросов и их количество вопросов от каждой фракции устанавливаются Советом Государственной Думы. Перечень вопросов от фракции должен быть утвержден решением фракции. Комитет обобщает поступившие вопросы, формирует перечень вопросов Государственной Думы о деятельности Правительства РФ, который после утверждения Советом Государственной Думы направляется в Правительство РФ. Дата рассмотрения вопроса о ежегодном отчете Правительства о результатах его деятельности устанавливается Советом Государственной Думы по согласованию с Председателем Правительства РФ. При рассмотрении этого вопроса Государственная Дума заслушивает Председателя Правительства РФ, депутаты вправе задавать ему вопросы, высказывать свое мнение о деятельности Правительства. По итогам рассмотрения ежегодного отчета Правительства РФ о результатах его деятельности Государственная Дума вправе принять постановление.

#### *Рассмотрение Государственной Думой годовых отчетов Центрального банка РФ и принятие решений по ним*

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Ежегодно не позднее 15 мая года, следующего за отчетным, Банк России представляет в Государственную Думу годовой отчет о своей деятельности, включающий перечень мероприятий по реализации единой государственной денежно-кредитной политики, анализ состояния экономики государства, годовую финансовую отчетность. Государственная Дума направляет годовой отчет Банка России Президенту РФ и на заключение в Правительство РФ.

Годовой отчет Банка России предварительно рассматривается на совместном заседании комитета Государственной Думы по финансовому рынку, комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, Комитета Государственной Думы по экономической политике и Комитета Государственной Думы по контролю. Комитет

Государственной Думы по финансовому рынку вносит проект постановления Государственной Думы по данному вопросу на рассмотрение палаты.

Государственная Дума рассматривает годовой отчет Банка России до 1 июля года, следующего за отчетным. По итогам рассмотрения отчета Банка России Государственная Дума принимает постановление, в котором содержатся оценка проделанной работы и рекомендации к будущей деятельности Центрального Банка.

Годовой отчет Банка России публикуется не позднее 15 июля года, следующего за отчетным. Благодаря годовой отчетности Государственная Дума осуществляет парламентский контроль и имеет возможность принимать эффективные решения в области экономической и финансовой политики.

***Заслушивание докладов Председателя Центрального банка России о деятельности Центрального банка РФ при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики***

При рассмотрении годового отчета Банка России Государственная Дума заслушивает доклад Председателя Банка России о деятельности Банка России, а также содоклады представителей также содоклады представителей Комитета Государственной Думы по финансовому рынку, Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, Комитета Государственной Думы по экономической политике и Комитета Государственной Думы по контролю. Депутаты Государственной Думы, присутствующие на заседании, вправе задавать вопросы Председателю Центрального банка и его содокладчикам, высказывать свое мнение о деятельности Банка России и его годовом отчете. Преимущественное право на выступление принадлежит представителям фракций в Государственной Думе и комитетов палаты. По итогам рассмотрения годового отчета Банка России Государственная Дума принимает постановление (ст. 173 Регламента).

Новой формой осуществления парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений стало требование федерального закона «О парламентском контроле» представлять в Государственную Думу проекты государственных программ Российской Федерации, проекты основных направлений бюджетной, налоговой

и таможенно-тарифной политики Российской Федерации и проекты бюджетного прогноза.

#### *Осуществление в отношении Центрального банка РФ парламентского контроля в иных формах*

К полномочиям Государственной Думы по осуществлению парламентского контроля в отношении Центрального банка РФ в иных формах относятся: участие Государственной Думы в формировании органов управления Центрального банка РФ; рассмотрение его документов; проведение парламентских слушаний по вопросам деятельности Центрального банка РФ

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Государственная Дума:

1) назначает на должность сроком на пять лет и освобождает от должности Председателя Банка России по представлению Президента РФ. Не позднее чем за три месяца до истечения срока полномочий Председателя Центрального банка РФ Президент РФ представляет на рассмотрение Государственной Думы кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ, которая предварительно рассматривается на заседании Комитета Государственной Думы по финансовому рынку. Председатель Банка России считается назначенным, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. В случае отклонения предложенной кандидатуры, Президент РФ в течение двух недель вносит на рассмотрение Государственной Думы новую кандидатуру, при этом одна и та же кандидатура не может вноситься более двух раз.

Государственная Дума может освободить от должности Председателя Банка России по представлению Президента РФ только в случаях: истечения срока полномочий; невозможности исполнения служебных обязанностей по состоянию здоровья; подачи личного заявления об отставке; совершения преступления установленного вступившим в законную силу приговором суда; нарушения законодательства, регулирующего деятельность Банка России; непринятия мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, и т. д.;

2) назначает на должность сроком на пять лет и освобождает от должности членов Совета директоров Банка России по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом РФ. Кандидатура члена Совета директоров предварительно рассматривается на заседании комитета Государственной Думы по финансовому рынку. Член Совета директоров считается назначенным, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. Члены Совета директоров освобождаются от должности: Председателем Банка России – по истечении срока полномочий; Государственной Думой по представлению Председателя Банка – до истечения срока полномочий;

3) направляет и отзывает трех представителей из числа депутатов Государственной Думы в Национальном банковском совете. Кандидатуры в состав Национального финансового совета выдвигаются депутатами и предварительно рассматриваются на заседании Комитета Государственной Думы по финансовому рынку. Решение Государственной Думы по данному вопросу считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы;

4) рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и принимает по ним решение. Банк России ежегодно не позднее срока внесения в Государственную Думу Правительством РФ проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и не позднее 1 декабря – основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год. Государственная Дума рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и принимает соответствующее решение не позднее принятия Государственной Думой федерального закона о федеральном бюджете на предстоящий год;

5) принимает решение о проверке Счетной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений. Указанное решение

может быть принято только на основании предложения Национального банковского совета;

6) проводит парламентские слушания о деятельности Банка России с участием его представителей.

#### ***Направление палатами Федерального Собрания РФ парламентских запросов***

В соответствии со ст. 13 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ (в ред. от 31.07.2023 г.) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Совет Федерации, Государственная Дума вправе направить парламентский запрос Председателю и членам Правительства РФ, Генеральному прокурору РФ, Председателю Следственного комитета РФ, Председателю Центрального банка РФ, председателю Центральной избирательной комиссии РФ и председателям других избирательных комиссий, Председателю Счетной палаты РФ, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц.

Парламентский запрос содержит требование к указанным органам и должностным лицам представить информацию по вопросу, входящему в их компетенцию. Исключение составляют парламентские запросы, адресованные Генеральному прокурору РФ или Председателю Следственного комитета РФ, предметом которых, в большинстве случаев, являются нарушения, допущенные государственными органами, органами местного самоуправления, либо должностными лицами.

Парламентский запрос в форме постановления палаты парламента принимается большинством голосов от общего числа сенаторов или депутатов, в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания РФ. Должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать ответ на него в устной (на заседании соответствующей палаты Федерального РФ) или в письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня его получения.

Письменный ответ на парламентский запрос оглашается председательствующим на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания РФ. Палата Федерального Собрания РФ в случае, если ответ на парламентский запрос признан неудовлетворительным, вправе принять решение о повторном направлении парламентского запроса.

Процедура парламентского запроса Советом Федерации регулируется ст. 81–83 гл. 9 Регламента палаты. Предложение о парламентском запросе может вноситься на рассмотрение палаты Председателем Совета Федерации, его первым заместителем, заместителем, комитетом Совета Федерации по вопросам его ведения, двумя сенаторами Российской Федерации, представляющими один субъект Российской Федерации, или группой сенаторов численностью не менее пяти человек. Проект постановления Совета Федерации о парламентском запросе направляется инициаторами запроса Председателю Совета Федерации для включения вопроса в повестку дня очередного заседания Совета Федерации. В проекте могут содержаться предложения о предпочтительной форме ответа на запрос: устной или письменной. В случае направления парламентского запроса нескольким должностным лицам Председатель Совета Федерации направляет их письменные ответы инициатору парламентского запроса для подготовки обобщенной информации, которая доводится до сведения сенаторов.

В Государственной Думе процедура парламентского запроса регулируется ст. 47 Регламента палаты. Проекты парламентского запроса и соответствующего постановления Государственной Думы вносятся на Совет Государственной Думы не позднее чем за три дня до заседания Государственной Думы и рассматриваются палатой в порядке, установленном ст. 93 и 94 Регламента палаты.

#### ***Направление сенаторами Российской Федерации, депутатами Государственной Думы депутатских запросов***

Депутатский запрос представляет собой обращение сенатора Российской Федерации или депутата Государственной Думы к государственным органам и органам местного самоуправления, либо к их должностным лицам с требованием о предоставлении необходимой парламентарию для работы информации по вопросу, находя-

щемуся в компетенции представительного органа. Перечень адресатов депутатского запроса аналогичен кругу адресатов парламентского запроса.

Запрос сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы направляется ими самостоятельно и не требует оглашения на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания РФ. Депутатский запрос направляется как в устной, так и в письменной форме Письменный запрос парламентария излагается на специальном бланке. В нем указывается: дата, номер запроса; адресат запроса; текст запроса; подпись и инициалы парламентария. Порядок реализации устного депутатского запроса не регламентируется. О дне рассмотрения поставленных в запросе вопросов инициатор запроса должен быть извещен заблаговременно, но не позднее чем за три дня до дня заседания соответствующего органа.

Запрос парламентария размещается на официальном сайте соответствующей палаты парламента. В отличие от парламентского запроса, ответ на депутатский запрос должен быть дан только в письменной форме на официальном бланке соответствующего органа и подписан тем должностным лицом, которому направлен запрос. Установлен минимальный срок для ответа на депутатский запрос – один месяц со дня получения запроса. Кроме того, для подготовки обоснованного ответа на депутатский запрос инициатору и адресату запроса предоставлена возможность самостоятельно установить срок для ответа.

***Заслушивание на заседаниях палат Федерального Собрания РФ, комитетов и комиссий информации членов Правительства РФ, должностных лиц федеральных государственных органов ответов на вопросы сенаторов Российской Федерации, депутатов Государственной Думы в рамках «правительственного часа»***

Федеральным законом «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» парламентарии наделены правом обращения с вопросами к федеральным государственным органам, членам Правительства, и лицам. Совет Федерации и Государственная Дума вправе приглашать на заседания соответствующей палаты для обращения к

ним с вопросами председателя Правительства РФ, членов Правительства РФ, руководителей органов публичной власти.

Для ответов Правительства на поставленные вопросы, каждая из палат парламента отводит время, называемое «правительственным часом» (гл. 5 Регламента Государственной Думы ФС РФ, гл. 8 Регламента Совета Федерации ФС РФ), проведение которого соответствующей палатой строго регламентировано (закреплен день, продолжительность и форма проведения заседания, возможное количество вопросов, форма вопросов и ответов на них и т. п.). Вопросы могут быть сформулированы парламентариями как в устной, так и в письменной форме.

Обращение с вопросами имеет свои процедурные особенности, которые отражаются в Регламентах. Так, в Государственной Думе «правительственный час» проводится, как правило, два раза в месяц по средам с 11:00 до 14:00 с перерывом с 12:00 до 12:30. Проект плана проведения «правительственного часа», подготовленный Комитетом Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, рассматривается Советом Государственной Думы с учетом мнения полномочного представителя Президента РФ в Государственной Думе и полномочного представителя Правительства РФ в Государственной Думе и включается в проект порядка работы Государственной Думы.

В плане проведения «правительственного часа» указываются Ф. И. О. и должности приглашаемых на «правительственный час» должностных лиц, а также даты их приглашения на заседания Государственной Думы. В плане проведения «правительственного часа» могут быть указаны также темы «правительственных часов».

Время выступлений строго регламентировано: членам Правительства – не более 20 мин; депутатам, задавшим письменный вопрос, предоставляется право на один уточняющий устный вопрос и заключительное пятиминутное выступление по существу поставленного им письменного вопроса. Прения в рамках «правительственного часа» не проводятся.

Решение о приглашении должностных лиц для ответов на вопросы Совета Федерации принимается большинством голосов от общего числа его членов и оформляется выпиской из протокола засе-

дания Совета Федерации. Председатель Совета Федерации не позднее чем за 24 ч до начала заседания палаты согласует с приглашенным должностным лицом вопрос о его прибытии и перечень материалов, необходимых для представления членам Совета Федерации по заданным вопросам. «Правительственный час» проводится в первый день очередного заседания Совета Федерации. Его продолжительность на заседании Совета Федерации не может превышать одного часа. Приглашенному должностному лицу предоставляется до 15 мин для выступления по существу заданных ему письменных вопросов. Время для ответов на устные вопросы сенаторов Российской Федерации устанавливается по решению палаты, принимаемому большинством голосов сенаторов.

*Заслушивание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ, Генерального прокурора РФ, Председателя Центрального банка РФ, Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, иных должностных лиц*

Согласно ст. 38 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» члены Правительства Российской Федерации обязаны по приглашению палат Федерального Собрания присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, определенном регламентами палат. Члены Правительства Российской Федерации по приглашению палат Федерального Собрания Российской Федерации выступают на их заседаниях с информацией по вопросам, носящим чрезвычайный характер. Приглашение палаты Федерального Собрания с указанием интересующих сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы вопросов направляется члену Правительства РФ не менее чем за пять дней до проведения заседания палаты. В случае невозможности присутствия на заседании палаты Федерального Собрания соответствующий член Правительства заранее уведомляет об этом палату Федерального Собрания с указанием причины отсутствия и указанием должностного лица, которое может прибыть на заседание и ответить на поставленные вопросы.

В ст. 12 закона установлено, что для расследования причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий Правительство РФ вправе учреждать правительственные комиссии по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий. По решению Правительства РФ к работе в указанных комиссиях могут привлекаться парламентарии. Соответствующее приглашение направляется в палаты Федерального Собрания. О направлении представителя палаты для работы в составе правительственной комиссии принимается постановление палаты Федерального Собрания РФ. Отчет об итогах деятельности правительственной комиссии предоставляется представителем палаты Федерального Собрания РФ на заседании профильного комитета палаты Федерального Собрания.

### **5.3 Организационно-правовые формы парламентского контроля**

*Организационно-правовые формы* реализуют органы, формируемые палатами Федерального Собрания РФ: комитеты, комиссии, депутатские объединения, Счетная палата; назначаемые должностные лица (например, Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека). К организационно-правовым формам парламентского контроля относятся:

***Назначение на должность и освобождение от должности Председателя, заместителей Председателя Счетной палаты РФ и аудиторов Счетной палаты РФ***

Счетная палата формируется на паритетных началах Государственной Думой и Советом Федерации (ч. 1 ст. 102, ч. 1 ст. 103 Конституции РФ) и состоит из Председателя Счетной палаты, заместителя председателя Счетной палаты, аудиторов Счетной палаты, аппарата Счетной палаты.

В соответствии со ст. 7 ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» Председатель Счетной палаты назначается на должность Советом Федерации сроком на шесть лет по представлению Президента РФ. Одно и то же лицо не может занимать должность Председателя Счетной палаты более двух сроков подряд. Кандидатуры

(не менее трех) для назначения на должность Председателя Счетной палаты вносятся Президенту РФ Советом палаты Совета Федерации по предложениям комитетов Совета Федерации. Из внесенных кандидатур Президент РФ выбирает одну и представляет ее в Совет Федерации. Решение о назначении принимается большинством голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации. В случае, если ни одна из кандидатур не будет поддержана Президентом, он может выдвинуть иную кандидатуру и представить ее в Совет Федерации для назначения на должность Председателя Счетной палаты. По вопросу о назначении на должность Председателя Счетной палаты верхняя палата парламента принимает постановление.

Назначение на должность заместителя Председателя Счетной палаты в соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ относится к ведению Государственной Думы. Детализируя данное конституционное положение, ст.8 ФЗ «О счетной палате Российской Федерации» устанавливает, что заместитель Председателя Счетной палаты назначается на должность Государственной Думой по представлению Президента РФ сроком на шесть лет. Одно и то же лицо не может занимать должность заместителя председателя более двух сроков подряд. Предложения о кандидатах на должность заместителя Председателя Счетной палаты вносятся Президенту РФ Советом Государственной Думы по предложению фракций в Государственной Думе (не менее трех кандидатур). Президент выбирает из выдвинутых кандидатур одну и вносит ее в Государственную Думу для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты. В случае, если ни одна из внесенных кандидатур не будет поддержана Президентом РФ, он вправе выдвинуть иную кандидатуру и представить ее в Государственную Думу для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты.

Кандидатом на должность Председателя и заместителя Председателя Счетной палаты должен быть гражданин РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Кандидат должен иметь высшее образование и не менее пяти лет

опыта работы в области государственного управления, государственного контроля (аудита), экономики, финансов, юриспруденции.

Председатель Счетной палаты и его заместитель подлежат досрочному освобождению от должности в следующих случаях: 1) нарушения законодательства Российской Федерации или совершения злоупотреблений по службе, если за такое решение проголосует большинство от общего числа депутатов Государственной Думы, Совета Федерации соответственно; 2) личного заявления об отставке; 3) признания его недееспособным вступившим в законную силу решением суда; 4) в связи с утратой доверия в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции»; 5) прекращения гражданства Российской Федерации или наличия гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Решение о досрочном освобождении от должности Председателя Счетной палаты и его заместителя оформляется постановлением соответствующей палаты парламента по представлению Президента РФ.

При формировании Счетной палаты Совет Федерации и Государственная Дума парламента назначают по шесть аудиторов сроком на шесть лет. Конкретное содержание направления деятельности Счетной палаты, возглавляемого аудитором, определяется ее Регламентом. Требования к кандидатам на должность аудиторов аналогичны требованиям к кандидатурам на должность Председателя и заместителя Председателя Счетной Палаты. По вопросам о назначении на должность аудиторов Счетной палаты Совет Федерации и Государственная Дума соответственно принимают постановления. Аудитор Счетной палаты досрочно освобождается от должности решением той палаты Федерального Собрания РФ, которая его назначила.

#### ***Осуществление палатами Федерального Собрания РФ взаимодействия со Счетной палатой РФ***

Взаимодействие Счетной палаты с палатами Федерального Собрания РФ осуществляется по следующим направлениям:

участие членов Счетной палаты в заседаниях палат Федерального Собрания РФ при рассмотрении проектов федерального бюджета, бюджетов, государственных внебюджетных фондов, исполнения федерального бюджета, а также отчета о работе Счетной палаты;

участие представителей Счетной палаты в заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации в рамках «правительственных часов», «парламентских слушаниях» и «круглых столах», проводимых комитетами Государственной Думы и Совета Федерации по актуальным вопросам социальной и экономической политики;

участие представителей Счетной палаты в заседаниях комитетов и комиссий палат парламента при рассмотрении проектов федеральных законов, на которые представлялось заключение Счетной палаты, результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также проектов государственных и федеральных целевых программ.

Взаимодействие Государственной Думы и Счетной палаты РФ осуществляются в виде: а) направления поручений Счетной палате о проведении контрольных мероприятий; б) направления обращений не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы; в) направления запросов комитетов, комиссий и депутатов Государственной Думы; г) рассмотрения ежегодных отчетов о работе Счетной палаты; д) рассмотрения отчетов, заключений и аналитических материалов Счетной палаты по результатам проведенных проверок, а также предложений Счетной палаты об устранении нарушений и совершенствовании бюджетного законодательства и развитии бюджетно-финансовой системы Российской Федерации.

На пленарном заседании Государственной Думы рассматриваются отчеты Счетной палаты о результатах проверок, основаниями проведения которых стали постановления Государственной Думы и обращения не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы. По итогам такого рассмотрения Государственная Дума принимает постановления.

Счетная палата представляет Государственной Думе ежегодный отчет о своей работе, который рассматривается нижней палатой в течение двух месяцев со дня внесения его в Государственную Думу. Для подготовки проекта постановления Государственной Думы ежегодный отчет Счетной палаты направляется в комитеты и комиссии, которые в течение трех недель его рассматривают и направляют в Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам свои предложения и замечания. Комитет готовит на него заключение, а также проект постановления Государственной Думы об отчете о работе Счетной и представляет их на рассмотрение палаты. Государственная Дума заслушивает доклад Председателя и заместителя Председателя Счетной палаты, содоклад представителя комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, а также выступления представителей других комитетов с информацией о работе Счетной палаты по направлениям деятельности аудиторов Счетной палаты. По итогам рассмотрения ежегодного отчета о работе Счетной палаты Государственная Дума принимает постановление.

### ***Осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации***

Деятельность Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, должность которого учреждена п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ, направлена главным образом на обеспечение наиболее эффективной защиты прав и законных интересов всех граждан России. Помимо защиты и восстановления нарушенных прав, Уполномоченный по правам человека в РФ осуществляет деятельность, связанную с контролем за соблюдением законов, посвященных правам. Взаимодействие омбудсмена и Государственной Думы РФ в области осуществления парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти осуществляется с целью наиболее эффективного обеспечения защиты прав и законных интересов гражданина, а также предупреждения совершения правонарушений в области злоупотребления должностными полномочиями.

Назначение и освобождение от должности Уполномоченного осуществляется Государственной Думой Федерального Собрания

РФ (п. «е» ст. 103 Конституции РФ, ст. 1 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Конституционные нормы, закрепляя данный институт, не раскрывают статус Уполномоченного и объем его полномочий, отсылая к Федеральному конституционному закону, ст. 2 которого закрепляет, что «Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам».

Контрольные функции Уполномоченный по правам человека осуществляет по собственной инициативе, либо по жалобам граждан. При рассмотрении соответствующего заявления Уполномоченный имеет право делать необходимые запросы для получения необходимой информации, которая может стать основанием для пересмотра решения суда. Количество обращений к Уполномоченному постоянно растет. Как показывает статистика, в 2022 г. к федеральному Уполномоченному Татьяне Москальковой поступило 79 400 обращений.

В случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный вправе:

- 1) выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы;
- 2) обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, принимать участие в работе указанной комиссии непосредственно либо через своего представителя, а также участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада указанной комиссии.
- 3) Уполномоченный вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по

---

<sup>1</sup> Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ (ред. от 20.05.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011; [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

фактам нарушения прав и свобод граждан, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в проводимых парламентских слушаниях.

Важной формой реагирования является ежегодный доклад, в котором Уполномоченный анализирует наиболее часто встречающиеся нарушения прав и свобод граждан, отмечает недостатки в деятельности органов государственной власти, высказывает свои рекомендации по совершенствованию законодательства и практики его применения. Доклад о своей деятельности по окончании календарного года Уполномоченный направляет Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Генеральному прокурору РФ и Председателю Следственного комитета РФ.

По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады» (ст. 33 ФКЗ).

Доклады Уполномоченного о результатах деятельности способствуют принятию мер по улучшению ситуации с соблюдением и защитой прав человека и являются основой для разработки законодательных инициатив в области прав человека

#### ***Заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка и о проделанной работе по их укреплению***

В соответствии с ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 в ред. от 24.07.2023г.) «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

Органы прокуратуры осуществляют координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и получают от них необходимую информацию. Такая информация представляется органам власти и местного самоуправления по конкретным правонарушениям и по их видам. Одним из проявлений принципа гласности является ежегодное представление Генеральным прокурором РФ палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ доклада о состоянии законности и правопорядка в стране

и о проделанной работе по их укреплению. Совету Федерации свой доклад Генеральный прокурор РФ представляет лично на заседании палаты.

Подготовку проекта ежегодного доклада Генерального прокурора РФ Президенту РФ и палатам Федерального Собрания РФ о состоянии законности обеспечивает Главное организационно-инспекторское управление Генеральной прокуратуры на основании аналитических материалов, подготовленных главными управлениями, управлениями и отделами Генеральной прокуратуры РФ, прокурорами субъектов Российской Федерации, приравненными к ним прокурорами специализированных прокуратур.

При подготовке доклада учитываются материалы надзорной практики прокуроров по наиболее важным для государства направлениям и правоприменительной практики других органов. Опыт конструктивного сотрудничества, сложившегося между Генеральной прокуратурой и Советом Федерации способствует позитивному воздействию выработанных решений на состояние законности.

### ***Направление представителей палат Федерального Собрания в организации, создаваемые Российской Федерацией, и их отзыв из данных организаций***

В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» коллегиальным органом Банка России является Национальный финансовый совет, формируемый из представителей власти, уполномоченных соответствующими высшими государственными органами Российской Федерации на осуществление контрольной функции за деятельностью Банка России. По своей правовой природе Национальный финансовый совет является главным органом контроля за реализацией Банком России возложенных на него конституционных функций.

Численность Национального финансового совета составляет 12 человек. Двое представителей направляются от Совета Федерации из числа сенаторов; трое представителей направляются от Государственной Думы из числа ее депутатского состава; трое представителей направляются по распоряжению Президента РФ, трое – по

распоряжению Правительства РФ. Помимо этого, в состав Национального финансового совета входит также Председатель Банка России.

Процедура выдвижения кандидатур в Национальный финансовый совет регулируется регламентами палат. Кандидатуры предварительно рассматриваются на заседаниях Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам и Комитета Государственной Думы по финансовому рынку, которые вносят проект постановлений Совета Федерации и Государственной Думы по указанному вопросу на рассмотрение палат. Решение Совета Федерации и Государственной Думы по вопросу формирования НФС считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы соответственно. Кандидат в состав Национального финансового совета должен выступить перед Государственной Думой с изложением своих взглядов на предстоящую деятельность. Депутаты Государственной Думы, присутствующие на заседании, вправе задавать вопросы кандидату, высказывать свое мнение по обсуждаемой кандидатуре, выступать за или против нее.

Отзыв членов Национального финансового совета осуществляется органом государственной власти, направившим их в состав Национального финансового совета. Однако положения вышенназванного закона не регламентируют сроки пребывания представителей государственных органов в составе Национального финансового совета, периодичность их сменяемости или назначения. Это вопросы законодатель относит на усмотрение тех государственных органов, которые направляют своих представителей.

#### **5.4 Функционально-правовые формы парламентского контроля**

Контрольная деятельность палат Федерального Собрания и их структурных подразделений осуществляется посредством *функционально-правовых форм* – парламентские сессии и пленарные заседания палат, работа комитетов и комиссий и др. К ним относятся следующие формы контрольной деятельности:

##### ***Проведение парламентских слушаний***

В соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституция РФ Совет Федерации и Государственная Дума проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания. Парламентские слушания представляют собой обсуждение в Государственной Думе и Совете Федерации вопросов государственного и общественного значения с участием представителей органов публичной власти, профессионального сообщества, общественных деятелей, ученых, имеющих отношение к рассматриваемым вопросам.

Порядок проведения парламентских слушаний определяет Глава 6 регламента Государственной Думы и Главе 10 регламента Совета Федерации.

Информация о теме парламентских слушаний, времени и месте их проведения передается средствам массовой информации не позднее чем за десять дней до их начала. Парламентские слушания, как правило, открыты для представителей средств массовой информации, общественных объединений и общественности. По предложению комитета, организующего проведение парламентских слушаний, может быть принято решение о проведении закрытых парламентских слушаний. Состав лиц, которые могут принять участие в парламентских слушаниях, определяется комиссиями и комитетами обеих палат парламента, которые организуют парламентские слушания. Итоговые документы, принимаемые по результатам проведенных парламентских слушаний, содержат предложения по совершенствованию законодательства в тех сферах, которые являлись предметом обсуждения.

Парламентские слушания начинаются кратким вступительным словом председательствующего, который информирует о существе обсуждаемого вопроса, его значимости, порядке проведения заседания, составе приглашенных лиц. Затем слово предоставляется представителю комитета, комиссии для заявления по обсуждаемому вопросу, после чего правом выступить обладают приглашенные лица и участвующие в заседании парламентарии. После выступлений следуют вопросы и ответы на них. Заканчиваются слушания принятием рекомендаций по обсуждаемому вопросу путем одобрения большинством принявших участие в слушаниях парламентариев соответствующей палаты. Рекомендации открытых пар-

ламентских слушаний могут публиковаться в печати, а также размещаются в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы.

### *Проведение парламентских расследований*

Порядок проведения парламентских расследований установлен Федеральным законом от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

Целями парламентского расследования являются защита конституционных прав и свобод; обеспечение парламентского контроля за деятельностью органов публичной власти, которая сопряжена с предметом проведения парламентского расследования; установление причин, вследствие которых произошли события, составляющие предмет парламентского расследования, а также содействие в устраниении данных причин, и информирование общественности о фактах, связанных с предметом расследования.

Предмет парламентского расследования составляют следующе основания: факты грубого или массового нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина; обстоятельства, являющиеся причиной чрезвычайных ситуаций; обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; факты грубого нарушения финансовой дисциплины.

В ст. 4 установлены предметы, не подлежащие парламентским расследованиям. К ним отнесены: 1) деятельность Президента РФ; 2) деятельность суда по осуществлению правосудия; 3) деятельность органов дознания и органов предварительного следствия; 4) установление виновности конкретных лиц в совершении преступления.

Срок парламентского расследования не может превышать один год со дня создания комиссии.

В соответствии со ст. 6 вышеназванного закона основаниями для возбуждения парламентского расследования являются события, ставшие известными сенаторам Российской Федерации или депутатам Государственной Думы и связанные с указанными выше фактами и обстоятельствами. При наличии таких фактов группа сенаторов Российской Федерации или депутатов Государственной

Думы численностью не менее одной пятой от общего числа соответствующей палаты Федерального Собрания направляет председателю письменное обращение о возбуждении парламентского расследования, в котором излагаются факты и обстоятельства, подлежащие парламентскому расследованию, и обосновывается необходимость и возможность его проведения. Вопрос о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования или предложения о создании комиссии рассматривается на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания не позднее чем через 15 дн со дня поступления письменного обращения.

Палата Федерального Собрания Российской Федерации, принявшая постановление о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования (о поддержке предложения о создании комиссии) и о составе соответствующей части комиссии, незамедлительно направляет данное постановление в другую палату Федерального Собрания, которая в течение 15 дн со дня принятия указанного постановления рассматривает вопрос о возбуждении парламентского расследования и о составе соответствующей части комиссии.

Решения о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования (о поддержке предложения о создании комиссии) и о составе комиссии оформляются постановлениями палат Федерального Собрания и считаются принятыми, если за них проголосовало большинство от общего числа сенаторов, депутатов соответственно.

Комиссия формируется на время проведения парламентского расследования и после его завершения распускается. Инициатива возбуждения парламентского расследования не может быть выдвинута и комиссия не может быть создана в течение последних шести месяцев полномочий Президента или Государственной Думы, а также в период избирательной кампании по выборам Президента или по выборам депутатов Государственной Думы.

По результатам парламентского расследования готовится итоговый доклад комиссии, содержащий выводы комиссии по расследуемым ею фактам и обстоятельствам, предложения о принятии нормативных правовых актов, направленных на устранение причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения

парламентского расследования, а также предложения об освобождении от должности должностных лиц, действия которых повлекли возникновение фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования.

Палаты Федерального Собрания Российской Федерации в течение одного месяца рассматривают и утверждают большинством голосов парламентариев итоговый доклад, положения которого носят рекомендательный характер. Палатой, последней принявшей решение об его утверждении, доклад направляется Президенту РФ, в Правительство РФ, публикуется и размещается в сети «Интернет». Доклад может быть направлен в иные органы публичной власти, Генеральному прокурору РФ, Председателю Следственного комитета РФ. Перечисленными субъектами доклад подлежит обязательному рассмотрению в течение одного месяца со дня его получения. О принятом по итоговому докладу решении палаты Федерального Собрания Российской Федерации уведомляются незамедлительно.

### Контрольные вопросы

1. Сформулируйте понятие парламентского контроля.
2. Назовите цели парламентского контроля.
3. Дайте характеристику принципам парламентского контроля.
4. Охарактеризуйте виды парламентского контроля.
5. Перечислите формы контрольной деятельности.
6. Раскройте содержание процессуально-правовых форм парламентского контроля.
7. В чем отличие парламентского запроса от депутатского запроса?
8. Назовите организационно-правовые формы парламентского контроля.
9. Каков порядок осуществления организационно-правовых форм парламентского контроля?
10. Перечислите функционально-правовые формы контрольной деятельности парламента.
11. Дайте характеристику функционально-правовым формам парламентского контроля.

## **ГЛАВА 6. ПРАВОВОЙ СТАТУС ПАРЛАМЕНТАРИЕВ**

### **6.1 Понятие, элементы и правовые основы статуса парламентария**

Специфический характер парламентской деятельности обуславливает правовой статус парламентариев. Такой статус имеет ряд особенностей, выделяющих парламентариев из числа других представителей государственной власти. Эти особенности касаются прав и обязанностей сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы, их ответственности и предоставления гарантий. Правовой статус сенатора РФ и депутата Государственной думы следует рассматривать как правовое положение парламентариев, закрепленное в нормах Конституции РФ и других источниках конституционного права.

*Сенатором Российской Федерации* является уполномоченный осуществлять в Совете Федерации законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и федеральным законом от 08 мая 1994г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – федеральный закон № 3-ФЗ).

*Депутатом* является избранный представитель народа, уполномоченный осуществлять в Государственной Думе законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и федеральным законом № 3-ФЗ.

В юридической науке отсутствует единое понимание структуры правового статуса парламентария, наличия или отсутствия тех или иных элементов. Центральным элементом правового статуса депутата является совокупность его *прав*, как меры возможного поведения, гарантированной государством, и *обязанностей*, как меры должного поведения, установленной государством, которые образуют предпосылку его субъективных прав и обязанностей. При этом, для того чтобы парламентарий был признан субъектом права

---

<sup>1</sup> О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 31.07.2023) // Российская газета. 1994. 12 мая; ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

и приобрел определенные права и обязанности, он должен иметь основания приобретения и прекращения статуса парламентария, «которые образуют предпосылку его субъективных прав и обязанностей»<sup>1</sup>.

Элементом правового статуса является и *ответственность парламентариев*, представляющая особый интерес, поскольку с учетом специфики осуществляемой ими деятельности парламентарии несут социальную ответственность перед обществом за принятые ими решения и нормативные акты. Как отмечают А. В. Малько и Р. С. Маркунина, под ответственностью парламентария понимается осознанная и воспринятая парламентарием социальная необходимость инициативного выполнения долга всех лежащих на нем политических, моральных и правовых обязанностей<sup>2</sup>. Своеобразным итогом юридической ответственности является мера юридического осуждения, выражаясь в неблагоприятных последствиях для парламентария в виде определенных лишений<sup>3</sup>.

Кроме названных элементов, в состав правового статуса парламентария входят правовые *гарантии парламентской деятельности*, представляющие собой систему юридических условий и средств, обеспечивающих реализацию парламентарием его прав и обязанностей, а также защиту со стороны государства. Гарантии парламентской деятельности можно подразделить на три группы: 1) гарантии, содействующие непосредственному исполнению обязанностей парламентария; 2) гарантии, предоставляющие парламентариям социально-экономические блага; 3) гарантии, обеспечивающие правовую защиту парламентариев от неправомерных действий в связи с исполнением ими своих обязанностей. Представляется логичным включить в понятие правового статуса парламентария и ограничения по осуществлению парламентской деятельности и занятию должностей.

---

<sup>1</sup> Савченко М. С., Верхогляд А. С. К вопросу о понятии правового статуса депутата представительного органа власти // Философия права. 2014. № 2. С. 49.

<sup>2</sup> Малько А. В., Маркунин Р. С. Ответственность и наказание депутатов в современной России // Современное право. 2013. № 2. С.41–45.

<sup>3</sup> Savchenko M. S., Verkhoglyad A. S. Contents of the legal status of the deputy of the representative body of state power // European science review. «East West». 2016. № 1–2 January- February. Vienna. P. 213.

**Таким образом, под правовым статусом парламентария** можно понимать совокупность правовых норм, регулирующих основания возникновения и прекращения полномочий сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы, содержание их полномочий, ответственность, гарантии и ограничения при осуществлении парламентской деятельности.

Регламентация правового статуса парламентариев осуществляется различными нормативными правовыми актами, которые наиболее полно детализируют все требования, предъявляемые к кандидатам, сроки осуществления полномочий, закрепляют права и обязанности парламентариев, а также гарантии их деятельности.

К нормативно-правовым актам, регулирующим правовой статус сенатора РФ и депутата ГД относятся: Конституция РФ, Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup>, Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>2</sup>, иные нормативные акты.

Положения Конституции РФ, закрепленные в статьях 95–98, устанавливают общие требования к кандидатам в сенаторы РФ и депутаты Государственной Думы, гарантии и ограничения при осуществлении парламентской деятельности.

В 2020 г. на общероссийском голосовании были приняты поправки к Конституции РФ Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», оказавшие существенное влияние на правовой статус сенатора РФ и депутата ГД. В частности, были расширены состав и полномочия Совета Федерации, введено понятие «сенатор Российской Федерации», которое заменило понятие «член Совета Федерации»,

---

<sup>1</sup> О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон № 20-ФЗ от 22.02.2014 г. (ред. от 29.05.2023) // Российская газета. 2014. 26 февраля; ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

<sup>2</sup> О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ (в ред. от 29.05.2023) // [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

а также были изменены требования к парламентариям. Нововведением является то, что сенаторами Российской Федерации могут быть не только представители субъектов РФ, но и Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, а также представители Российской Федерации, назначаемые Президентом РФ.

Все нововведения, связанные с принятием поправок к Конституции РФ, были детализированы в Федеральном законе № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» путем принятия федерального закона, вносившего изменения в вышеназванный закон, который направлен на приведение норм о правовом статусе парламентариев в соответствие с внесенными в Конституцию РФ поправками. Федеральный закон № 3-ФЗ направлен на непосредственное регулирование правового статуса парламентариев. Данный правовой акт закрепляет сроки полномочий, права, обязанности и ответственность сенатора Российской Федерации и депутата Государственной думы, а также их помощников. Особое значение отводится основным правовым и специальным гарантиям парламентариев при осуществлении их полномочий.

В конце 2020 г. вступил в силу Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», устанавливающий общие требования, которые предъявляются к гражданам, претендующим на наделение полномочиями сенатора Российской Федерации. Данный закон устанавливает определенные ограничения для кандидатов в сенаторы РФ и закрепляет дополнительные требования, в частности, к представителям субъектов РФ.

К иным нормативным правовым актам, затрагивающим вопросы правового статуса сенатора РФ и депутата ГД относятся федеральные конституционные и федеральные законы, которые в той или иной степени закрепляют их полномочия, права и обязанности. К таким законам относятся: ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации,

ФЗ «О парламентском контроле» ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» и др.

Важное значение в нормативном регулировании правового статуса сенатора РФ и депутата ГД имеют парламентские регламенты, которые детально определяют внутреннюю структуру и порядок деятельности палат парламента. Данные регламенты представляют собой юридические акты, объединяющие и систематизирующие нормы, которые устанавливают и конкретизируют правовой статус палат парламента в целом, и парламентариев в частности, а также порядок организации и формы деятельности парламента и парламентариев.

## **6.2 Срок полномочий парламентариев**

Представительный характер парламента обуславливает особый способ его формирования. Несмотря на то, что российский законодатель использует различную терминологию применительно к каждой из палат (Совет Федерации «формируется», Государственная Дума «избирается»), они формируются таким образом, чтобы это соответствовало представительной природе парламента.

Срок полномочий сенатора Российской Федерации – представителя от субъекта РФ определяется со дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта РФ о наделении его полномочиями сенатора и прекращаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта РФ о наделении полномочиями нового сенатора – представителя от этого же органа государственной власти субъекта РФ.

Представители Российской Федерации в Совете Федерации, за исключением представителей, осуществляющих полномочия сенаторов пожизненно, назначаются сроком на шесть лет (ч. 6 ст. 95).

Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, исполняет полномочия сенатора пожизненно.

**Началом осуществления полномочий сенатора РФ являются:** день вступления в силу решения соответствующего органа

государственной власти субъекта РФ – для представителя от субъекта РФ; день поступления в Совет Федерации заявления Президента РФ, прекратившего исполнение своих обязанностей; день вступления указа Президента РФ о наделении полномочиями сенатора РФ – представителя РФ.

**Моментом прекращения полномочий сенатора РФ являются:** день вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта РФ о наделении полномочиями нового сенатора РФ – для представителя от субъекта РФ; принятие заявления о прекращении полномочий сенатора РФ от Президента РФ, прекратившего исполнение своих обязанностей, или от представителя РФ, назначенного пожизненно; по истечении шести лет со дня вступления в силу указа Президента РФ, которым был назначен сенатор РФ – представитель Российской Федерации.

**Срок полномочий депутата Государственной Думы** начинается со дня его избрания депутатом и прекращается со дня начала работы Государственной Думы нового созыва, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий.

**Досрочное прекращение полномочий** сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы в соответствии со статьей 4 федерального закона № 3-ФЗ возможно в случаях:

1) письменного заявления сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы (парламентария) о сложении своих полномочий;

(По письменному заявлению депутата фракции «Новые люди» Сергея Чудаева его полномочия депутата Государственной Думы восьмого созыва были досрочно прекращены с 18 октября 2021 г.)

2) избрания парламентария выборным должностным лицом органа публичной власти, назначения на иную государственную должность или поступления на государственную или муниципальную службу;

Это означает, что совмещение деятельности парламентария с деятельностью в любом другом органе публичной власти невозможно.

3) участия парламентария в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией,

осуществления иной оплачиваемой деятельности (кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности);

В соответствии с п. в ч. 2 ст. 6 парламентарии имеют право участвовать в деятельности по управлению коммерческой организации, но на основании акта Президента РФ или акта Правительства РФ с уведомлением соответствующей палаты Федерального Собрания РФ и только на безвозмездной основе.

3.1) вхождения парламентария в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений;

3.2) при выяснении факта наличия иностранных счетов или хранения денежных средств в иностранных банках или в случае проведения денежных операций иностранными финансовыми инструментами (в том числе, если действия из данного пункта производятся супругами или детьми);

3.3) установления фактов, свидетельствующих о несоблюдении требований, ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации в отношении лиц, претендующих на осуществление полномочий сенатора Российской Федерации, кандидатов в депутаты Государственной Думы.

3.4) непредставления или несвоевременного представления парламентарием сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

4) прекращения гражданства РФ или приобретения гражданства иностранного государства, либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;

5) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении парламентария;

6) признания парламентария безвестно отсутствующим либо объявления умершим на основании решения суда, вступившего в законную силу;

7) смерти сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы.

Федеральный закона № 3-ФЗ устанавливает также дополнительные основания прекращения полномочий для депутата Государственной Думы. К таким основаниям отнесены следующие случаи:

1) роспуск Государственной думы в случаях, предусмотренных ст. 111, 112 и 117 Конституции РФ;

2) выхода по личному заявлению из состава фракции, в которой он состоит.

Депутат Государственной Думы, который входит во фракцию, может являться членом только той политической партии, в составе которой он был избран и не вправе выйти из данной фракции. В случае несоблюдения данных норм, депутат Государственной Думы досрочно прекращает осуществление своих полномочий.

При неисполнении парламентарием своих полномочий в течение 30 дней и более, фракция или комитет, в котором он состоит, могут прекратить его полномочия досрочно по собственной инициативе.

Совет Федерации принимает постановление, в котором указывается дата прекращения полномочий сенатора Российской Федерации. В случае, если решение принимается в отношении депутата Государственной думы, то оно оформляется постановлением Государственной думы.

Парламентарии имеют **удостоверения**, являющиеся их основными документами, подтверждающими личность и полномочия сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы, и **нагрудные знаки**, которыми они пользуются в течение срока своих полномочий. Удостоверение сенатора РФ, депутата Государственной Думы дает право беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать воинские части, организации независимо от форм собственности, полностью или частично финансируемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской

Федерации, местного бюджета, либо имеющие в качестве учредителей органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления.

### **6.3 Права и обязанности парламентария**

Основу правового статуса сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы составляют их права и обязанности, позволяющие эффективно осуществлять парламентские полномочия. В соответствии с федеральным законом № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» парламентарии имеют следующие права:

**Право законодательной инициативы.** Парламентарии осуществляют право законодательной инициативы в форме внесения законопроектов и поправок к законопроектам в Государственную Думу. Депутат Государственной Думы при внесении законопроекта уведомляет соответствующую фракцию о законопроекте, подготовленном депутатом самостоятельно или совместно с другими депутатами, в том числе из других фракций.

Сенаторы РФ реализуют свое право законодательной инициативы самостоятельно, путем внесения законопроектов и поправок в Государственную Думу, при этом они могут направить разработанные ими законопроекты или поправки в комитеты Совета Федерации, а также в Правовое управление Аппарата Совета Федерации и Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации для правовой и социально-экономической экспертизы (ст. 141.1 Регламента Совета Федерации).

Субъект законодательной инициативы вправе отозвать законопроект (п. «б» ч. 6 ст. 112 Регламента Государственной Думы). Если законопроект был отозван до направления в профильный комитет, то он не считается внесенным в Государственную Думу (ч. 9 ст. 112 Регламента Государственной Думы).

При внесении законопроекта в Государственную Думу парламентарий должен предоставить заключение Правительства РФ, если им вносится законопроект по вопросам, связанным с введением или отменой налогов, освобождением от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств

государства, а также других законопроектов, предусматривающих расходы из федерального бюджета. (п. «д» ч. 1 ст. 105 Регламента Государственной Думы).

Парламентарии вправе вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. Данное право может быть реализовано при соблюдении требования к их численности – не менее одной пятой сенаторов РФ или депутатов Государственной Думы.

Законодательные инициативы парламентариев, соответствующие установленным законодательством требованиям, подлежат обязательному рассмотрению Государственной Думой.

*Право решающего голоса по всем вопросам*, рассматриваются соответствующей палатой Федерального Собрания РФ, а также комитетом, комиссией, согласительной и специальной комиссией, членами которых они являются. При голосовании по каждому вопросу парламентарии имеют один голос и подают его за принятие решения или против него, либо воздерживаются от принятия решения. При этом голосование осуществляется депутатом лично. В Постановлении Конституционного Суда РФ<sup>1</sup> отмечено, что соблюдение требования о необходимости личного участия депутата Государственной Думы в голосовании является существенным процессуальным элементом надлежащего порядка принятия федеральных законов является обязательным.

Парламентарий, отсутствующий на заседании соответствующей палаты по уважительной причине может выразить свою позицию по любому вопросу порядка работы заседания палаты в заявлении на имя Председателя палаты, которая отражается в стенограмме заседания.

При реализации данного права парламентарии вправе: выступать на заседаниях палаты, комитета, комиссии; задавать вопросы на заседаниях; представлять отзывы, предложения и замечания, поправки к проекту правового акта, иные материалы; высказывать

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.1999 № 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» // Вестник Конституционного Суда РФ, N 5, 1999

возражения против внесенных вопросов, проектов правовых актов, предложений, замечаний и поправок; знакомиться со стенограммами заседаний.

***Право направления запроса сенатора РФ, депутата Государственной думы (депутатский запрос).*** Данный запрос является формой парламентского контроля, основной целью которой является получение парламентарием информации, по вопросу, находящемуся в компетенции представительного органа. Запрос парламентариев, в отличие от парламентского запроса, направляется соответствующему адресату, перечисленному в ст. 14 ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», самостоятельно инициатором и не требует публичного оглашения на заседании соответствующей палаты. Срок для направления ответа на запрос сенатора РФ, депутата Государственной Думы составляет тридцать дней. Парламентарий, инициирующий запрос, имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении вопросов, поставленных им в запросе.

***Право на прием в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами органов публичной власти.*** К субъектам, обязанным осуществлять первоочередной прием парламентариев относят руководителя и иное любое другое должностное лицо, которое ведет прием в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органах, органах местного самоуправления, иных муниципальных органах, организациях независимо от форм собственности, органах военного управления, объединений, соединений, воинских частях и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях.

В некоторых случаях отраслевое законодательство содержит понятие должностного лица соответствующей отрасли, например ст. 2 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определяет должностное лицо местного самоуправления как выборное либо заключившее контракт (трудовой договор)

лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

**Право на получение и распространение информации.** Содержание данного права заключается в обеспечении парламентариев документами, информационными и справочными материалами, которые издаются государственными органами. В связи с высоким уровнем цифровизации информации и внешней транспарентности деятельности государственных органов право на получение информации является и правом парламентария, и способом получения информации, когда она предоставляется парламентарию должностными лицами аппарата соответствующей палаты.

Парламентарии имеют право выступать по вопросам своей деятельности в государственных средствах массовой информации. Порядок такого выступления регулируется ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации».

**Право на обращение с вопросами к членам Правительства РФ** на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания РФ, право на обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

**Право на отказ от дачи свидетельских показаний по гражданскому, административному или уголовному делу.** Реализация данного права возможна только в случае, если сенатор РФ, депутат Государственной Думы должен свидетельствовать об обстоятельствах, которые стали ему известны в связи с осуществлением своих полномочий, в иных случаях отказ будет считаться неправомерным.

**Право внеочередного получения услуг связи.** Данное право означает, что органы публичной власти и организации обязаны незамедлительно по требованию парламентариев предоставлять при осуществлении ими своих полномочий все виды связи, которыми указанные органы и организации располагают. Все виды почтовых и телеграфных отправлений в связи с осуществлением парламентской деятельности пересылаются и доставляются в разряде правительственные.

**Право на транспортное обслуживание.** Парламентарии имеют право на внеочередное получение проездных документов на воздушный, железнодорожный, водный транспорт, а также на автобусы междугородных сообщений с последующим возмещением их стоимости соответствующим организациям за счет средств федерального бюджета на соответствующий год на функционирование Совета Федерации, Государственной Думы. Данное право распространяется на все виды транспорта, при этом парламентарию предоставляется право выбора конкретного его вида с учетом целесообразности, экономичности, минимального времени пути, безопасности и других обстоятельств.

Право на транспортное обслуживание включает и иные права: на внеочередное получение проездных документов (билетов) на транспорт; бесплатный билет на одно место в транспорте; бесплатное использование залов для официальных лиц и делегаций; предоставление служебного автотранспорта; компенсацию расходов на использование личного автотранспорта.

**Право на внеочередное поселение в гостинице.** Администрации государственных и муниципальных гостиниц обязаны в течение одного часа предоставлять сенатору Российской Федерации, депутату Государственной Думы отдельный номер с телефоном. Право на внеочередное поселение в гостинице распространяется и на лицо, сопровождающее парламентарию. Данное право способствует регулярному проведению различных встреч и мероприятий в регионах.

**Право предоставления на период осуществления полномочий укомплектованного всем необходимым для проживания служебного жилого помещения в городе Москве.** Парламентарию, не имеющему жилого помещения в городе Москве, на период осуществления им своих полномочий в трехмесячный срок предоставляется укомплектованное всем необходимым для проживания служебное жилое помещение в порядке и на условиях, предусмотренных жилищным законодательством. До предоставления служебного жилого помещения, парламентарию предоставляется отдельный номер в гостинице, который он обязан освободить в течение семи дней со дня предоставления служебного жилого помещения.

**Право иметь помощников.** В связи со сложностью парламентской деятельности парламентарии вправе иметь помощников по работе в палате парламента и на соответствующей территории, которые оказывают помощь парламентариям в подготовке аналитических, информационных, справочных и других материалов в процессе реализации ими своих полномочий.

Федеральный закон № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закрепляет следующие **обязанности парламентариев:**

– **принимать личное участие в заседании** соответствующей палаты Федерального Собрания РФ, комитета, комиссии, согласительной и специальной комиссии, членами которых они являются, в порядке, установленном регламентами палат. О невозможности присутствовать на заседании палаты по уважительной причине парламентарии обязаны сообщить Председателю палаты.

– **соблюдать этические нормы.** Парламентарии, выступающие в Совете Федерации и Государственной Думе, не вправе нарушать правила депутатской этики – употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес, использовать заведомо ложную информацию, призывать к незаконным действиям. В случае нарушения правил депутатской этики председательствующий предупреждает выступающего, а в случае повторного нарушения прерывает его выступление.

– **не позднее 1 апреля каждого года предоставлять сведения** о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном федеральным законодательством о государственной службе в РФ;

– **прекратившие исполнение полномочий парламентарии обязаны освободить занимаемое ими служебное жилое помещение** не позднее одного месяца со дня прекращения полномочий.

**К обязанностям, относящимся только к депутату Государственной Думы, относятся:** обязанность поддерживать связь с избирателями; обязанность рассматривать обращения избирате-

лей, вести прием граждан, вносить предложения в соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления, в общественные организации; обязанность информировать избирателей о своей деятельности вовремя встреч с ними, а также через средства массовой информации.

Положениями ст. 10.1 федеральным законом № 3-ФЗ установлено, что если парламентарий совершил отдельные нарушения, запреты и пренебрежет исполнением своих прямых обязанностей, а также предоставит неверные сведения о доходах, расходах, обязательствах имущественного и неимущественного характера, то к нему могут быть применены такие меры, как предупреждение и освобождение от должности. Информация о применении данной меры по отношению к сенатору РФ и депутату Государственной Думы должна быть размещена на официальном сайте Совета Федерации и Государственной Думы.

#### **6.4 Гарантии деятельности парламентариев**

Составляющей правового статуса парламентария являются гарантии парламентской деятельности. *Под гарантиями деятельности сенатора Российской Федерации и депутата Государственной думы следует понимать средства и условия, непосредственно обеспечивающие эффективное осуществление деятельности парламентариев в интересах общества и государства.*

Гарантии парламентской деятельности закреплены во 2 главе федеральном законе № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

*Социальные гарантии*, как и материальные, обеспечивают материально-финансовую независимость парламентариев.

Важнейшей социальной гарантией является *обязательное государственное страхование* сенаторов РФ и депутатов Государственной Думы подлежат обязательному государственному страхованию, производимому за счет средств федерального бюджета на сумму годового денежного вознаграждения депутата в случае гибели (смерти), и в случае причиненияувечья или иного повреждения здоровья. Общие правовые основы обязательного государственного страхования установлены Гражданским кодексом РФ

в отношении государственных служащих. При наступлении страхового случая к парламентариям применяются положения, предусмотренные ст. 969 ГК РФ «Обязательное государственное страхование».

В случае причинения сенатору Российской Федерации, депутату Государственной Думыувечья или иного повреждения здоровья, повлекших утрату трудоспособности, им ежемесячно выплачивается компенсация в размере разницы между ежемесячным денежным вознаграждением депутата Государственной Думы на день выплаты компенсации и назначенной пенсиией без зачета выплат страховых сумм по государственному страхованию.

Статья 29 федерального закона № 3-ФЗ закрепляет *гарантии парламентариев на медицинское, бытовое и пенсионное обеспечение*. Данные гарантии представляют собой право на получение парламентарием медицинского, санаторно-курортного и бытового обеспечения на тех условиях, которые установлены для федерального министра.

*Медицинское обслуживание* парламентариев предусматривает предоставление медицинской техники и современных технологий по сохранению здоровья самих парламентариев и членов их семей. В состав медицинского обеспечения входит комплекс услуг специализированных медицинских учреждений, деятельность которых распространяется на государственных служащих. Парламентарии прикреплены к поликлинике № 1 Управления делами Президента РФ и имеют возможность ежегодно отдыхать в санаториях этого Управления. Такие же возможности предоставляются членам семей парламентариев.

*Бытовое обеспечение* заключается в предоставлении парламентариям укомплектованного всем необходимым для проживания жилого помещения в городе Москве с момента приобретения ими полномочий. Служебное жилое помещение предполагает, что такое жилье предоставляется парламентариям в связи с выполнением ими своих полномочий для создания благоприятных условий и возможности проживания вблизи от места работы.

Для парламентариев гарантируется высокое *пенсионное обеспечение*. Гражданин РФ, не менее 5 лет исполнявший полномочия

сенатора РФ, депутата Государственной Думы имеет право на ежемесячную доплату к страховой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. «О страховых пенсиях». Ежемесячная доплата, устанавливается в таком размере, чтобы сумма ежемесячной доплаты к страховой пенсии с учетом ее выплаты составляла: при исполнении полномочий парламентария от 5 до 10 лет – 55 %, 10 лет и более – 75 % ежемесячного денежного вознаграждения сенатора РФ, депутата Государственной Думы.

*Гарантии трудовых прав* парламентариев являются одними из важнейших в структуре их правового статуса. В ст. 25 федерального закона № 3-ФЗ установлено, что период осуществления парламентариями полномочий засчитывается в *стаж федеральной государственной службы*. Срок полномочий парламентария засчитывается в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности. Условием сохранения непрерывного трудового стажа является их поступление на работу или на службу в течение шести месяцев после прекращения парламентских полномочий.

В числе трудовых гарантий можно выделить *предоставление ежегодного оплачиваемого отпуска* парламентариям, продолжительность которого составляет 42 календарных дня. Право на ежегодный оплачиваемый отпуск у парламентарии имеют вне зависимости от их трудового стажа, срока полномочий, срока государственной службы. В случаях, установленных законодательством РФ, отпуск парламентария может быть увеличен.

Деятельность парламентариев носит сессионный характер, что предполагает установление специальных периодов для предоставления ежегодного отпуска. Так, в период сессии палаты Федерального Собрания парламентарию может быть предоставлен лишь в особых случаях по его заявлению. Как правило, отпуск сенаторов РФ и депутатов Государственной Думы планируются одновременно для всех либо большинства членов палаты, и приходится на период между сессиями палат парламента.

*Материальные гарантии* деятельности российских парламентариев закреплены в ст. 27 федерального закона № 3-ФЗ, согласно которой, сенаторы РФ, депутаты Государственной Думы по своему

финансовому положению и по размеру денежного вознаграждения приравниваются к федеральным министрам, за исключением Председателя Совета Федерации и Председателя Государственной Думы, финансовое положение которых приравнивается к положению Председателя Правительства РФ. В целях материального обеспечения деятельности парламентариев выделяются средства, объем которых определяется на основании перечня расходов на материальное обеспечение парламентариев, устанавливаемого ежегодно постановлениями Совета Федерации и Государственной Думы, в пределах средств, предусмотренных федеральным бюджетом на функционирование палат.

Сенатору РФ, депутату Государственной Думы и членам их семей возмещаются расходы, связанные с переездом в город Москву для осуществления своих полномочий, а также расходы, связанные с переездом парламентариев и членов их семей к постоянному месту жительства после прекращения их полномочий. Парламентарию, прекратившему исполнение своих полномочий в связи с истечением их срока, выплачивается единовременное денежное пособие в размере его ежемесячного денежного вознаграждения.

Таким образом, институт гарантов является юридическим инструментом, предоставляющим парламентариям возможности надлежащим образом выполнять возложенные на них обязанности, преследующие цель эффективного решения вопросов, имеющих государственное и общественное значение.

## **6.5 Ответственность и иммунитет парламентариев**

Особенностью правового статуса парламентария является неприкосновенность сенатора РФ и депутата Государственной Думы в течение всего срока полномочий. Неприкосновенность означает, парламентарии не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления); подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Неприкосновенность распространяется также на занимаемые парламентариями жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные

средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку.

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 20 февраля 1996 г. указал, что парламентский иммунитет не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер и предполагает наиболее полную защиту депутата при осуществлении им собственно депутатской деятельности<sup>1</sup>.

В ст. 19 федерального закона № 3-ФЗ закреплено, что парламентарии без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке; задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу; подвергнуты личному досмотру (за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей).

Вопрос о лишении парламентария неприкосновенности решает по представлению Генерального прокурора РФ соответствующая палата Федерального Собрания в соответствии со своим регламентом. В случае возбуждения уголовного дела или начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий парламентария, орган дознания или следователь в трехдневный срок сообщает об этом Генеральному прокурору РФ. Если уголовное дело возбуждено или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, начато в отношении действий парламентария, связанных с осуществлением им своих полномочий, Генеральный прокурор РФ в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следователя обязан внести в соответствующую палату Федерального Собрания представление о лишении сенатора

---

<sup>1</sup> 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»: Постановление Конституционного Суда РФ от 20.02.1996 № 5-П // Российская газета. 1996. 22 февраля.

Российской Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности.

После окончания дознания, предварительного следствия или производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, дело не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания.

Палата принимает по данному представлению мотивированное решение, о котором в течение трех дней извещает Генерального прокурора РФ. В рассмотрении вопроса на заседании соответствующей палаты вправе участвовать сенатор РФ, депутат Государственной Думы, в отношении которых внесено представление. Критерий мотивированности решения соответствующей палаты Федерального Собрания предполагает необходимость всестороннего и полного исследования обстоятельств дела, свидетельствующих о причастности парламентария к совершенному правонарушению. Решение о лишении неприкосновенности парламентария принимается простым большинством голосов сенаторов РФ, депутатов Государственной Думы, присутствующих на заседании палаты Федерального Собрания и оформляется соответствующим постановлением. Например, 25.11.2021 было принято Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации № 270-8 ГД «О даче согласия на лишение неприкосновенности и привлечение к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Рашикина Валерия Федоровича».

Отказ палаты дать согласие на лишение парламентария неприкосновенности является обстоятельством, исключающим производство по делу и влекущим прекращение такого дела. Если палата Федерального Собрания не дает разрешения на возбуждение судебного производства в отношении парламентария, дело не может быть рассмотрено судом. Решение о прекращении дела может быть отменено лишь при наличии вновь открывшихся обстоятельств.

О возбуждении уголовного дела или о начале производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, о прекращении соответствующего дела или о вступившем в

законную силу приговоре суда в отношении сенатора РФ, депутата Государственной Думы орган дознания, следователь или суд в трехдневный срок сообщает соответствующей палате Федерального Собрания РФ.

В ч. 6 ст. 19 федерального закона № 3-ФЗ установлено, что сенатор РФ, депутат Государственной Думы не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказывание мнения или выражение позиции при голосовании в соответствующей палате Федерального Собрания и другие действия, соответствующие статусу парламентария, в том числе по истечении срока их полномочий. Если в связи с такими действиями парламентарий допустил публичные оскорблении, клевету или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом, возбуждение уголовного дела, производство дознания, предварительного следствия или начало производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, осуществляется только в случае лишения сенатора РФ, депутата Государственной Думы неприкосновенности.

### Контрольные вопросы

1. Сформулируйте понятие правового статуса парламентария.
2. Назовите элементы правового статуса парламентария.
3. Каковы сроки полномочий сенаторов Российской Федерации?
4. Каковы сроки полномочий депутатов Государственной Думы?
5. Раскройте содержание прав парламентариев.
6. Опишите обязанности парламентариев.
7. Назовите социальные, трудовые, материальные гарантии деятельности парламентариев.
8. Дайте характеристику парламентского иммунитета.

## **ГЛАВА 7. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ И МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО**

### **7.1 Правовые основы участия Федерального Собрания в межпарламентском сотрудничестве**

Конституция Российской Федерации содержит несколько фундаментальных положений, которые составляют основу регулирования межпарламентского взаимодействия и сотрудничества. Это ч. 4 ст. 15, включающая общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в ее правовую систему как составную часть, так как межпарламентское сотрудничество во многом урегулировано именно положениями международных договоров. Кроме того, ч. 3 ст. 46 закрепляет право граждан в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, поскольку в рамках межпарламентского сотрудничества, в числе прочего, Российская Федерация развивает свое участие в международных правозащитных организациях, организует межпарламентские комиссии, деятельность которых направлена на защиту прав и свобод лиц, пострадавших в определенных обстоятельствах, обеспечивая межгосударственную защиту для граждан Российской Федерации, в том числе и проживающих за пределами страны, а также лиц с двойным гражданством. Статьи 62 и 63 Конституции Российской Федерации, закрепляющие права граждан Российской Федерации, имеющих двойное гражданство, иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации и возможность представления политического убежища, также оказывают влияние на характер межпарламентского взаимодействия в силу того, что устанавливают определенные ограничения, направленные на защиту прав лиц с гражданством других государств, которые Федеральное Собрание должно учитывать в своей международной деятельности. Конституционная новелла, ст. 79.1, закрепляющая, что Российская Федерация принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного существования государств и народов, недопущению вмешательства во

внутренние дела государства является закрепленной в Конституции идеологической основой межпарламентского сотрудничества и международной деятельности в целом. Статья 101 Конституции, наделяющая палаты Федерального Собрания правом принимать свои регламенты и решать вопросы внутреннего распорядка своей деятельности также является косвенным источником регулирования межпарламентского сотрудничества, так как основу его регулирования составляют именно регламенты обеих палат.

В Российской Федерации на сегодняшний день не принят специализированный федеральный закон, регулирующий межпарламентское сотрудничество или международную деятельность Федерального Собрания в целом. Более того, законодательство даже не содержит легальной дефиниции межпарламентского сотрудничества. Комитет Государственной Думы по международным делам на своём официальном интернет-портале<sup>1</sup> указывает, что межпарламентское сотрудничество направлено на решение таких вопросов как экономическая безопасность, гуманитарная безопасность, информационная безопасность, борьба с международным терроризмом, с поставками наркотических веществ, с организованной преступностью, экологическими проблемами. Там же тесно связывают понятия «межпарламентское сотрудничество» и «парламентская дипломатия», отмечая, что эти понятия рассматриваются как форма взаимодействия международных организаций и парламентских ассамблей, характеризующаяся усилением участия парламентов сотрудничающих государств в принятии решений, как на национальном, так и на международном уровнях. Необходимость дальнейшего развития межпарламентского сотрудничества также подчеркивается мировыми тенденциями, направленными на расширение деятельности международных межпарламентских организаций, разработку регулирующих межпарламентское сотрудничество правовых основ и постоянно растущая вовлеченность парламентов сотрудничающих государств в процессы принятия глобальных решений.

---

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал Комитета Государственной Думы по международным делам [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://interkomitet.ru/>

В Регламенте Государственной Думы межпарламентское сотрудничество регулируется гл. 27 и 29. Глава 27 называется «Международные связи Государственной Думы»<sup>1</sup> и содержит полномочия структурных подразделений Государственной Думы в вопросах межпарламентского сотрудничества, порядок его финансирования, формы осуществления сотрудничества, а также взаимодействие в этой сфере с Советом Федерации.

Совет Государственной Думы ежегодно утверждает план международных связей Государственной Думы с парламентами других государств. Проект планов подготавливаются комитетами по международным делам и по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками. Расходы на реализацию этого плана мероприятий оплачиваются из федерального бюджета, в пределах средств, выделяемых на обеспечение международной парламентской деятельности. Государственная Дума, согласно регламенту, вправе самостоятельно заключать соглашения о межпарламентском сотрудничестве, как с парламентами других государств, так и с международными парламентскими организациями.

Также Регламент определяет и несколько протокольных особенностей. Так, например, он устанавливает, что при посещении Государственной Думы руководителями парламентов других государств главами государств и правительств, руководителями парламентских делегаций их принимает для беседы Председатель Государственной Думы или по его поручению один из его заместителей. На время пребывания их в Государственной Думе на фасаде здания Государственной Думы должны быть вывешены государственный флаг государства, парламентская делегация которого осуществляет визит в Государственную Думу, и Государственный флаг Российской Федерации. По желанию руководителей парламентов других государств, глав государств и правительств, руководителей парламентских делегаций могут быть организованы их встречи с членами комитетов, комиссий Государственной Думы, фракций. Руко-

---

<sup>1</sup> Регламент Государственной Думы [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал Государственной Думы. – Режим доступа:  
<http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/>

водителям парламентов, главам государств и правительства, руководителям парламентских делегаций других государств по их желанию может быть предоставлена возможность выступить на заседании Государственной Думы. Совет Государственной Думы по письменному представлению принимающего парламентскую делегацию комитета Государственной Думы или фракции вносит в порядок работы Государственной Думы предложение о таком выступлении. В предложении должны быть указаны день, время, продолжительность выступления. Как правило, такие предложения рассматриваются на заседании Совета Государственной Думы не позднее, чем за два дня до предполагаемой даты выступления.

Среди полномочий, которые согласно регламенту, осуществляются совместно с Советом Федерации, закреплены выработка порядка формирования общих делегаций и российских частей межпарламентских комиссий Федерального Собрания, разработка положений о российских частях межпарламентских комиссий и о парламентских делегациях в межпарламентские организации, согласование и утверждение единого порядка протокольного, финансового и организационно-технического обеспечения иностранных парламентских делегаций в Российской Федерации, а также депутатов Государственной Думы, выезжающих за пределы Российской Федерации в рамках российских частей межпарламентских комиссий или в составе делегаций Государственной Думы или Федерального Собрания.

Глава 29 «Назначение специальных представителей Государственной Думы, в том числе в международных межпарламентских и общественных организациях» содержит две статьи. Первая закрепляет право Государственной Думы в целях представления её позиции по вопросам её ведения назначать специальных представителей. Кандидатура предлагается к рассмотрению Советом Государственной Думы, а решение о назначении оформляется постановлением. Вторая статья закрепляет положение о том, что срок полномочий специального представителя не может превышать срок полномочий данного созыва нижней палаты, а сами полномочия определяется специальным положением, и могут быть досрочно прекращены по предложению Совета Государственной Думы.

В Регламенте Совета Федерации межпарламентскому сотрудничеству посвящена гл. 28 «Порядок рассмотрения Советом Федерации вопросов внешней политики и межпарламентского сотрудничества»<sup>1</sup>. Статья 201 регламента закрепляет полномочие рассматривать предложения по модельным законодательным актам, принятым международными парламентскими организациями, образованными государствами, входящими в СНГ. Статья 202 целиком посвящена сотрудничеству Совета Федерации с парламентами и палатами парламентов иностранных государств и с международными парламентскими организациями. Совет Федерации, как и Государственная Дума осуществляет межпарламентское сотрудничество в соответствии с ежегодным планом и может заключать соглашения о межпарламентском сотрудничестве. Совет Федерации в рамках взаимодействия с парламентами иностранных государств обменивается с ними парламентскими делегациями. Порядок формирования делегаций и их составы определяются Советом палаты по представлению Председателя. Составы направляемых за границу делегаций утверждаются ежемесячно, также как объем их полномочий и финансирование. Распоряжения об официальных и рабочих визитах, осуществляемых в рамках межпарламентского обмена, а также о командировании сенаторов Российской Федерации за рубеж издаются Председателем Совета Федерации или по его поручению первым заместителем Председателя Совета Федерации либо заместителем Председателя Совета Федерации. Делегация Совета Федерации представляет Председателю Совета Федерации отчет об итогах визита.

Помимо отправки делегаций Совет Федерации также осуществляет их прием. В соответствии с планом межпарламентского сотрудничества Совет палаты по представлению Председателя Совета Федерации, а также Комитета Совета Федерации по международным делам ежемесячно утверждает решение о приеме в Совете Федерации делегаций парламентов либо палат парламентов ино-

---

<sup>1</sup> Регламент Совета Федерации [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал Совета Федерации. – Режим доступа:  
<http://council.gov.ru/structure/council/regulations/>

странных государств и международных парламентских организаций, а также определяет связанные с этим расходы. Руководителям парламентов иностранных государств, руководителям иностранных государств, посещающим Совет Федерации, по их желанию может быть предоставлена возможность выступить на заседании Совета Федерации.

Совет Федерации взаимодействует с Государственной Думой, совместно утверждая положение о российских частях межпарламентских комиссий по двустороннему сотрудничеству Федерального Собрания Российской Федерации с парламентами иностранных государств. В Совете Федерации могут создаваться группы по сотрудничеству Совета Федерации с парламентами (палатами парламентов) иностранных государств в соответствии с положением, утверждаемым Советом палаты по представлению Председателя Совета Федерации. Координация работы указанных групп по сотрудничеству осуществляется в рамках Межпарламентской группы Российской Федерации. В рамках межпарламентского сотрудничества могут проводиться международные форумы, конференции, семинары и иные мероприятия.

Роль Федерального Собрания в рамках международного сотрудничества и взаимодействия также отражена и в ряде других документов. В новой «Концепции внешней политики Российской Федерации»<sup>1</sup> от 31 марта 2023 г. указано, что Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в пределах своих полномочий проводят работу по законодательному обеспечению реализации внешнеполитического курса Российской Федерации и выполнения ее международных обязательств и также способствуют выполнению задач парламентской дипломатии, а федеральные органы исполнительной власти при подготовке и реализации внешнеполитических решений взаимодействуют с палатами Федерального Собрания Российской Федерации и российскими политическими партиями.

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 31.03.2023 № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс». – Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.

## **7.2 Межпарламентский союз**

Межпарламентский союз является старейшей международной парламентской организацией. Он был основан в 1889 г. и в настоящее время включает 179 государств и 14 международных парламентских организаций на правах ассоциированных членов союза. Штаб-квартира Межпарламентского союза находится в Женеве (Швейцария). С момента образования Организации Объединенных Наций и ее Экономического и Социального Совета Межпарламентский союз приступил к сотрудничеству с организацией и помогли в выполнении ее целей и задач, поэтому теперь тесно с ней связан.

Международный парламентский союз разделен на шесть крупных региональных групп. Парламент Российской Федерации входит в группу «Евразия» вместе с парламентами Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, Молдовы, Таджикистана и Узбекистана. Пять других geopolитических групп – это Африканская, Арабская, Азиатско-Тихоокеанская, группа стран Латинской Америки и Карибского бассейна и группа «Двенадцать плюс», включающая государства Европейского союза и тесно с ними связанные страны, рассчитывающие на вступление в Европейский союз в дальнейшем, бывшие ранее его членами, либо допускающими возможность вступления в него.

Высшим органом управления является Ассамблея Межпарламентского союза. Она созывается два раза в год, весной и осенью. Количество делегатов Ассамблеи достигает полутора тысяч. Отдельно подчеркивается, что больше четверти делегатов это женщины, а почти треть от общего числа делегатов младше сорока пяти лет. В рамках Ассамблеи рассматриваются несколько крупных вопросов, по которым должны быть приняты соответствующие резолюции, являющиеся одними из важнейших актов Межпарламентского союза. Резолюции подготавливаются при совместном участии представителей нескольких национальных парламентских групп. Также проводятся общие и чрезвычайные дебаты. Проведение чрезвычайных дебатов завершается принятием резолюции.

В рамках Межпарламентского союза в непосредственном управлении Ассамблеи действуют четыре постоянных: комитет по вопросам мира и международной безопасности; комитет по вопросам устойчивого развития; комитет по вопросам демократии и прав

и человека; комитет по вопросам взаимодействия с Организацией Объединенных Наций.

Еще одним коллегиальным руководящим органом Межпарламентского союза является Управляющий совет, который иногда также называют Межпарламентским советом. В сегодняшней структуре Межпарламентского союза уже не существует органа под названием Межпарламентский совет, но его упоминания сохранились, например, во Всеобщей декларации о демократии. При этом во многих российских источниках, включая сайты палат российского парламента, Управляющий совет продолжают называть Межпарламентским советом.

Управляющий совет является управляющим и административным органом союза. Формируется он из парламентских делегаций, при этом парламент может направить одного делегата, а может трёх, но лишь при соблюдении условия, что в состав делегации будет входить как мужчины, так и женщины. Управляющий совет принимает решения о приеме, повторном приеме и отстранении членов, о порядке деятельности союза. Осуществляет финансовый мониторинг, распоряжение бюджетом, определяет программу работы. Также в полномочия Управляющего совета входит установление ставок членских взносов, избрание Президента и Генерального секретаря Межпарламентского союза, изменение состава подчиненных ему комитетов, рабочих групп и специальных органов. Даты и места проведения, как Ассамблей, так и других тематических мероприятий союза определяются Управляющим советом.

В непосредственном подчинении Управляющему совету находится несколько структурных подразделений союза. Это три комитета: комитет по правам человека и парламентаризму; комитет по вопросам ближнего востока и комитет по продвижению уважения к международному гуманитарному праву. Четыре группы: рабочая группа по науке и технологиям; совещательная группа по противодействию терроризму и насилиственному экстремизму; совещательная группа по вопросам здоровья и отдельная группа для развития коммуникации по Кипру. Два форума: форум молодых парламентариев, куда могут входить лица до 45 лет и форум женщин-парламентариев.

Помимо коллегиальных органов, образуемых для управления Межпарламентским союза, как уже было указано, Управляющий совет избирает Президента союза и Генерального секретаря.

Президент является формальным главой учреждения, председательствует на собраниях союза и выступает в качестве представителя на мероприятиях и встречах других межпарламентских и международных организаций. Президент возглавляет исполнительный комитет. Избирается Президент сроком на три года и, несмотря на то, что это нигде не закреплено нормативно, сложилась традиция избирать президентов поочередно от разных геополитических групп. Президенты всегда выбираются из числа опытных парламентариев, у которых есть как стаж работы в парламенте своей страны, так и заметные успехи в ходе их деятельности в рамках национальной группы своей страны в Ассамблее или Управляющем совете Межпарламентского союза.

Генеральный секретарь возглавляет секретариат и ответственен за решение организационных и протокольных вопросов. В отличие от Президента союза, Генеральные секретари не обязательно являются парламентариями. Их избирают из числа специалистов в области государственного управления, имеющих опыт работы в сфере международного права. Срок полномочий Генерального секретаря – четыре года и практикуются многократные переизбрания одного и того же лица на этот пост, если Управляющий совет довolen его работой. Действующий Генеральный секретарь – Мартин Чунгонг, первый неевропеец, избранный на этот пост, на сегодняшний день занимает его уже третий срок и, в целом, за всю более чем стотридцатилетнюю историю Межпарламентского союза у него было всего восемь генеральных секретарей.

Президент возглавляет исполнительный комитет. В задачи исполнительного комитета входит давать рекомендации Управляющему совету по широкому кругу вопросов, в том числе, по вопросам рассмотрения заявок региональных парламентских ассамблей и национальных парламентов, желающих присоединиться к союзу. Также комитет даёт оценку кандидатам на пост Генерального секретаря, определяет дату, место и повестку дня для заседаний Управляющего совета, ежегодно разрабатывает программу работы союза

на ближайший год и определяет его бюджет. Исполнительный комитет не является постоянно действующим. Он обязательно собирается два раза в год перед очередными Ассамблеями и проводит внеочередные сессии по необходимости. Также в комитет входит три структурных подразделения. Это группа гендерного партнерства, подкомитет по финансам и рабочая группа по прозрачности, подотчётности и справедливости. В состав комитета помимо Президента входят председатель форума женщин-парламентариев, председатель форума молодых парламентариев и пятнадцать представителей geopolитических групп.

Важнейшим документом, принятым Межпарламентским союзом, является «Всеобщая декларация о демократии» 1997 года<sup>1</sup>. Она состоит из преамбулы, в которой говорится об укреплении процесса демократизации и установлению плюралистических систем представительного правления во всем мире, и трех частей.

Первая часть посвящена принципам демократии. Она содержит восемь статей, которые закрепляют, какие условия обязательно должны быть соблюдены для поддержания демократического режима. Первая статья говорит о независимости от культурных, политических, социальных и экономических различий. В этой статье также утверждается, что демократия относится к основным правам человека, причем она должна осуществляться в условиях свободы, равенства, транспарентности и ответственности, с уважением к плюралистичности взглядов и в интересах государственности. Вторая статья провозглашает постоянные прогресс и совершенствование демократии в стремлении к наиболее совершенной форме государства. Третья перечисляет сохранение и содействие достоинству и фундаментальным правам личности, достижение социальной справедливости, ускорение социального и экономического развития общества, укрепление согласия в обществе и достижение национального спокойствия в качестве идеалов демократии. Остальные статьи этой части содержат положения о партнерстве между мужчинами и женщинами, свободной политической конкуренции, открытом, свободном и недискриминационном участии

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация о демократии от 16.09.1997 [Электронный ресурс] // Inter-Parliamentary Union. – Режим доступа: <https://www.ipu.org/impact/democracy-and-strong-parliaments/ipu-standards/universal-declaration-democracy>

народа, соблюдении прав, закрепленных в общепризнанных международных документах, верховенстве закона и равенстве всех перед ним.

Вторая часть, самая объемная, посвящена элементам и порядку осуществления демократического управления. Здесь обозначена задача институтов демократии – осуществлять посредничество в урегулировании напряженности и поддерживать равновесие между конкурирующими требованиями разнообразия и единобразия, индивидуальности и коллективности, с целью увеличения гармонии и солидарности в обществе. Указывается, что демократия требует существования представительных учреждений на всех уровнях и в особенности существования парламента, в котором представлены все компоненты общества и который располагает необходимыми полномочиями и средствами для того, чтобы выражать волю народа посредством разработки законодательства и контроля над деятельностью правительства. Ключевым элементом демократии называются свободные и честные выборы, проводимые через регулярные интервалы и обеспечивающие возможность выражения воли народа. Выборы должны проводиться на основе всеобщего, тайного и равного голосования. Организация, деятельность, финансы, финансирование деятельности и этика партий должны надлежащим и беспристрастным образом регулироваться для обеспечения целостности демократических процессов. Существенным элементом демократии называется подотчетность перед обществом, обязательная для всех, кто занимает посты публичной власти, причем как выборные, так и не выборные. Под подотчетность в данном случае понимается публичное право доступа к информации относительно деятельности власти, право обращаться к власти с запросами и добиваться исправления несправедливостей через беспристрастные административные и правовые механизмы.

Здесь же проводится связь между развитым парламентаризмом, демократией и гражданским обществом. С одной стороны, существование активного гражданского общества – это важный элемент правового демократического государства, но с другой, нельзя принуждать граждан к политической деятельности. Их электо́ральная активность, стремление участвовать в государственном управлении и другие формы реализации своей политической активности

должны быть воплощением воли и желания самого гражданина, а не следствием государственного давления на него. Поэтому на государство ложится ответственность за формирование условий, при которых граждане смогут не только осуществлять свои права без каких-либо препятствий, дискриминации, страха наказания, но и при которых будет постоянно расти уровень образования и политической грамотности, чтобы граждане понимали свою роль в жизни страны и степень своего участия в управлении государством. Как это сформулировано в документе: «Устойчивое состояние демократии требует, таким образом, демократического климата и культуры, которые постоянно воспитывались бы и подкреплялись посредством образования и других инструментов культуры и информации. Следовательно, демократическое общество должно быть привержено образованию в широчайшем смысле слова и, более конкретно, гражданскому образованию и формированию ответственных граждан».

Третья часть содержит планы дальнейшего развития процесса демократизации. Она более подробно касается именно международных отношений и взаимодействия государств и международных организаций в рамках глобальных демократических процессов. Принцип международной демократии предполагается распространить не только на равное и справедливое представительство отдельных государств в международных организациях и конференциях, но и на их экономические права и обязанности. Для сохранения международной демократии государства должны обеспечить такое положение, чтобы их поведение находилось в согласии с нормами международного права, воздерживаться от использования или угрозы применения силы и от любого поведения, которое угрожало бы или нарушило суверенитет и политическую или территориальную целостность других государств, и предпринимать шаги с целью урегулирования разногласий между ними мирными средствами. Демократия должна поддерживать демократические принципы в сфере международных отношений. В этом отношении демократические государства должны воздерживаться от недемократического поведения, выражать солидарность с демократическими правительствами и негосударственными участниками политической жизни, подобными неправительственным организациям,

и предлагать свою солидарность тем, кто является жертвами нарушений прав человека в руках недемократических режимов. Для того чтобы укреплять международную справедливость в отношении преступности, демократические государства должны отвергать попытки освобождения от наказания за международные преступления и за серьезные нарушения фундаментальных прав человека и поддерживать создание международного уголовного суда.

Уже в следующем году после принятия «Всеобщей декларации о демократии» был принят «Римский статут Международного уголовного суда»<sup>1</sup>, а с 2002 г. одноименный орган приступил к своей деятельности. Но при этом он ни в подчинении Межпарламентского союза, ни Организации Объединенных Наций, ни в тесном контакте с ним, из 179 государств, присоединившихся к союзу, только 121 подписало и ратифицировало «Римский статут», при этом такие значимы члены Межпарламентского союза как Китай, Индия и Российская Федерация, на сегодняшний день либо не подписали «Римский статут», либо по различным причинам отзывали свои подписи. Соединенные Штаты Америки, государство не входящее в Межпарламентский союз, но занимающее место постоянного члена Совета Безопасности ООН и имеющее немалое влияние на международные отношения, также отзывало свою подпись еще в 2002 г. и с тех пор последовательно выступает как активный противник деятельности Международного уголовного суда, считая, что она нарушает национальные интересы и суверенитет. Более того, был создан международный прецедент принятие специального национального закона, «О защите американских военнослужащих», прямо разрешающего применение военной силы для освобождения из-под стражи как граждан США, так и граждан государств, которые находятся с США в военных союзах, если те были задержаны по ордеру Международного уголовного суда. Таким образом, единого международного судебного органа, компетенция которого была бы общепризнанной и неоспоримой, который был

---

<sup>1</sup> Римский статут Международного уголовного суда от 17.07.1998 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: [https://www.un.org/ru/law/icc/rome\\_statute\(r\).pdf](https://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf)

предусмотрен «Всеобщей декларацией о демократии», сформировать на сегодняшний день не удалось.

### **7.3 Межпарламентская группа**

Межпарламентская группа Российской Федерации была создана в 1996 г. Она была сформирована двумя постановлениями: Государственной Думы от 9 февраля 1996 г. и Совета Федерации от 22 февраля 1996 г. «О формировании Межпарламентской группы Российской Федерации» с приписками «члены Межпарламентской группы от Государственной Думы» и «члены Межпарламентской группы от Совета Федерации» соответственно. Постановление о членах группы от Государственной Думы обновлялось вместе со сменой созывов палаты, поэтому в 2000 году было издано следующее с аналогичным названием. Межпарламентская группа представляет интересы Федерального Собрания Российской Федерации в Межпарламентском союзе – организации, объединяющей парламенты нескольких государств. До 2003 г. членами союза являлись именно национальные межпарламентские группы, поэтому только входившие в них депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации могли выступать в качестве представителей российского парламента. После пересмотра устава организации было разрешено членство не только межпарламентских групп, но и национальных парламентов, поэтому на сегодняшний день любой сенатор или депутат, включенный в национальную делегацию, направленную для участия в мероприятиях Межпарламентского союза, может полноправно выступать как полномочный представитель Федерального Собрания, даже если он не является одним из членов межпарламентской группы. Впрочем, данное положение не повлекло за собой никаких фактических изменений, так как, несмотря на то, что участие в Межпарламентской группе не является обязанностью ни сенаторов, ни депутатов, сложилась традиции, по которой все члены российского парламента после вступления в должность пишут заявление с просьбой включить их в состав Межпарламентской группы. Аналогичные традиции сформировались у множества других государств, национальные парламентские группы которых представлены в Межпарламентском союзе.

В Ассамблее Межпарламентского союза может принять участие до десяти делегатов и по устоявшейся договоренности четыре места из десяти занимают сенаторы Совета Федерации, а оставшиеся шесть депутаты Государственной Думы.

В структуру межпарламентской группы входят два сопредседателя, ими по должности назначаются председатели палат парламента; общее собрание межпарламентской группы, которое по положению должно проводиться не менее двух раз в год и отвечает за наиболее важные вопросы, стоящие перед группой; Совет межпарламентской группы, являющийся, в отличие от общего собрания, постоянно действующим органом, ведущим работу между общими собраниями и избираемый из числа сенаторов и депутатов, входящих в группу, а также заместители сопредседателей, избираемые из числа депутатов и сенаторов соответственно и секретариат межпарламентской группы, который занимается вопросами правового, организационного и информационно-аналитического обеспечения деятельности межпарламентской группы.

Общее собрание избирает председателей, заместителей председателей, секретаря и Совет межпарламентской группы. Ему подотчетны все остальные органы межпарламентской группы. Решения общего собрания принимаются простым большинством голосов. Правом созыва общего собрания обладают его председатели и Совет Межпарламентской группы.

На Совет Межпарламентской группы возложена обязанность обеспечивать исполнение решений общего собрания. Для выполнения этой задачи Совет разрабатывает план работы группы, который представляется общему собранию для утверждения. Совет занимается вопросами корреспонденции с международными парламентскими организациями, информированием обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации о решениях и актах международных парламентских организаций. В рамках непосредственного взаимодействия с Межпарламентским Союзом Совет занимается направлением делегаций Межпарламентской группы для участия в конференциях, представлением отчетов о работе группы в Секретариат Межпарламентского Союза. Также в рамках Межпарламентского Союза действует орган, называющийся Управляющий Совет или Межпарламентский Совет, в котором участвуют по три

представителя от советов национальных межпарламентских групп. Согласно положению, Совет может направлять делегации для участия в конференциях и иных международных парламентских организаций, его полномочия не ограничиваются взаимодействием исключительно с Межпарламентским Союзом и, соответственно, при необходимости Совет представляет отчеты о своей деятельности в органы секретариата других международных парламентских организаций.

Межпарламентская группа осуществляет свою деятельность не только путем участия в работе Межпарламентского союза и его органов, но и участвуя в деятельности других международных парламентских организаций. Могут создаваться и депутатские группы, деятельность которых целиком будет посвящена развитию международных связей с конкретным государством, так, на сегодняшний день образована группа для взаимодействия с парламентом Швейцарии. Также Межпарламентская группа может обмениваться делегациями и информацией, обращаться с посланиями к аналогичным органам парламентов других государств и структурам международных организаций.

#### **7.4 Межпарламентская ассамблея Содружества Независимых государств**

Межпарламентская ассамблея Содружества Независимых Государств была учреждена в 1992 г. для проведения межпарламентских консультаций и совместной разработки модельных проектов нормативных правовых актов в целях унификации, кооперации и гармонизации национальных правовых систем государств, входящих в Содружество. В перспективе планировалось создание общей нормативно-правовой базы актов СНГ.

Первое пленарное заседание Межпарламентской ассамблеи состоялось 15 сентября 1992 г. в Бишкеке, но на нем было принято решение выбрать место постоянного пребывания ассамблеи. В результате, был выбран Таврический дворец в Санкт-Петербурге, как место, имеющее большое историческое значение, так как именно в нем работала Государственная Дума Российской Империи, являющаяся первым полноценным парламентом в истории страны. На ос-

нове Межпарламентской ассамблеи в 2006 г. был основан «Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ», и в 2012 «Молодежная межпарламентская ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств».

Как и Межпарламентский союз, Межпарламентская ассамблея СНГ состоит из парламентских делегаций государств-участников. Составы делегаций формируются национальными парламентами. Парламентские делегации обладают равными правами и вне зависимости от количества представителей имеют один голос. В ассамблее представлены делегации Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Молдавии, Российской Федерации, Таджикистана, Узбекистана и Украины. Делегация Украины не принимает участия в работе ассамблеи. Также в качестве наблюдателя при ассамблее с 2006 г. присутствовала делегация Афганистана.

Правовую основу деятельности ассамблеи помимо заключенного в 1992 году соглашения<sup>1</sup> составляют Конвенция о Межпарламентской ассамблее СНГ<sup>2</sup> и Регламент ассамблеи<sup>3</sup>. Пленарные заседания ассамблеи проходят раз в два года. На них помимо парламентариев, входящих в делегации, также могут присутствовать представители органов государств, входящих в Содружество, представители других международных организаций и приглашенные независимые эксперты. Для того, чтобы пленарное заседания ассамблеи считалось правомочным на нем должны присутствовать не менее двух третей парламентских делегаций.

---

<sup>1</sup> Соглашение о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств от 27.03.1992 [Электронный ресурс] // Межпарламентская Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств. – Режим доступа: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/346.pdf>.

<sup>2</sup> Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств от 26.05.1995 [Электронный ресурс] // Межпарламентская Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств. – Режим доступа: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/344.pdf>.

<sup>3</sup> Регламент Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 18.03.1994 [Электронный ресурс] // Межпарламентская Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств. – Режим доступа: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/347.pdf>.

Функции председательствующего на пленарных заседаниях осуществляют по очереди руководители парламентских делегаций. На время подготовки и проведения пленарного заседания из представителей парламентских делегаций формируется секретариат, а на период пленарного заседания также формируется Редакционная комиссия. На Секретариат пленарного заседания возлагаются организация подготовки материалов к заседаниям, ведения стенограммы или краткой записи выступлений, оказание помощи председательствующему при определении очередности выступлений и порядка применения положений настоящего Регламента, при регистрации вопросов, справок, сообщений, заявлений и предложений, а также иные обязанности, связанные с обеспечением проведения заседаний.

Представители парламентских делегаций выступают с разрешения председательствующего. В ходе заседания председательствующий обеспечивает возможность высказать свое мнение всем парламентским делегациям. Прения могут быть прекращены только при соблюдении этого условия. Во время прений на пленарном заседании по одному и тому же вопросу повестки дня каждая парламентская делегация может выступать не более двух раз, если не будет принято иное решение. Если председательствующий на заседании не решит иначе, время одного выступления не должно превышать 10 мин. Представители делегаций, за исключением назначенных докладчиков, выступают в том порядке, в каком они прошли слова. Докладчики назначаются решением Совета Ассамблеи и выступают в порядке, определенном в таком решении, либо в порядке, определенном председательствующим. Выступающие могут быть прерваны председательствующим лишь по порядку ведения. Председательствующий в ходе обсуждения обеспечивает соблюдение регламента. В случаях, когда выступающий отклоняется от обсуждаемого вопроса, нарушает порядок ведения заседания или допускает некорректные выражения, председательствующий может сделать предупреждение или лишить выступающего слова и предложить парламентской делегации заменить выступающего. При обсуждении предложений по вопросам процедуры выступают только делегация – автор предложения и одна делегация, выражающая

противоположное мнение, причем ни одна из них не может выступать более 3-х мин; после этого на заседании принимается решение.

Межпарламентская ассамблея принимает свои решения в форме заявлений, обращений, рекомендаций, предложений и меморандумов. По организационным вопросам ассамблея может принимать постановления. Межпарламентская ассамблея разрабатывает рекомендательные законодательные акты по вопросам, находящимся в сфере общих интересов государств, участников ассамблеи. Решения Ассамблеи могут приниматься только на ее пленарном заседании. Решением Межпарламентской Ассамблеи по обсуждаемым вопросам принимаются на основе общего согласия. Под общим согласием, в данном случае, понимается отсутствие любого официального возражения делегаций, присутствующих на заседании и принимающих участие в обсуждении данного вопроса. Рекомендации, предложения и иные решения, принятые Межпарламентской Ассамблей, в необходимых случаях направляются Совету глав государств или Совету глав правительств СНГ. Рекомендательные законодательные акты направляются для рассмотрения парламентам государств, входящих в ассамблею.

Организацию деятельности ассамблеи осуществляет Совет Межпарламентской ассамблеи СНГ. В Совет входят председатели парламентов и палат парламентов, входящих в ассамблею государств, и Генеральный секретарь МПА СНГ. Председатель Совета избирается из числа его членов тайным голосованием. Срок полномочий Председателя равен одному году. Председателем Совета традиционно избирается председатель верхней палаты парламента Российской Федерации. Председатель Совета устанавливает время и место пленарных заседаний ассамблеи, если их невозможно провести в месте, определенном на прошлом пленарном заседании; ставит перед Советом вопрос о созыве внеочередного пленарного заседания ассамблеи; формирует проект повестки дня на основании предложений комиссий и национальных делегаций; принимает меры по организации работы ассамблеи и ее органов; проводит заседания Совета ассамблеи; представляет кандидатуру Генерального секретаря ассамблеи; подписывает решения ассамблеи и представляет ассамблею в отношениях с другими организациями. Совет

также определяет очередность председательствующих на пленарных заседаниях ассамблеи.

В рамках МПА СНГ действует ряд постоянных комиссий. Постоянные комиссии могут выносить свои предложения по формированию повестки дня, проводить заседания, на которых они формируют и обсуждают пакеты модельных законопроектов, которые впоследствии будут вынесены на рассмотрение в ходе пленарного заседания ассамблеи. На сегодняшний день действует 11 постоянных комиссий: комиссия по социальной политике и правам человека; комиссия по экономике и финансам; комиссия по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления; комиссия по политическим вопросам и международному сотрудничеству; контрольно-бюджетная комиссия; комиссия по аграрной политике, природным ресурсам и экологии; комиссия по вопросам обороны и безопасности; комиссия по культуре, информации, туризму и спорту; комиссия по правовым вопросам; комиссия по науке и образованию; объединенная комиссия при МПА СНГ по гармонизации законодательства в сфере безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам.

Одной из важнейших функций МПА СНГ является развитие парламентской дипломатии в регионе. Еще одно ключевое направление деятельности – это формирование правовых основ, универсальных для всего пространства СНГ путем сближения законодательства. Это достигается за счет разработки модельных нормативных правовых актов. Всего за время существования МПА СНГ было принято более 600 модельных законов и других актов и нормы, содержащиеся более чем в двух третях из них в итоге были имплементированы в национальное законодательство государств СНГ.

Тесно связана с МПА СНГ Парламентская Ассамблея Договора о коллективной безопасности, являющаяся уставным органом межпарламентского сотрудничества ОДКБ. Ассамблея состоит из парламентских делегаций государств – членов ОДКБ, численный состав которых определяется парламентом государств-членов.

ПА ОДКБ принимает модельные законодательные акты, направленные на регулирование правовых отношений в сфере ком-

петенции ОДКБ, а также рекомендации по сближению законодательства государств – членов ОДКБ и приведению его в соответствие с положениями международных договоров, заключенных этими государствами в рамках ОДКБ. Для этого Ассамблей принимается соответствующая программа деятельности по сближению и гармонизации национального законодательства государств – членов ОДКБ.

ПА ОДКБ обсуждает вопросы сотрудничества государств – членов ОДКБ в международной, военно-политической, правовой и иных областях и вырабатывает рекомендации, которые направляет Совету коллективной безопасности, другим органам ОДКБ и национальным парламентам.

Ассамблей проводится парламентский мониторинг военно-политической обстановки в регионах коллективной безопасности ОДКБ, наблюдение за совместными учениями Коллективных сил оперативного реагирования ОДКБ. Представители ПА ОДКБ принимают участие в мониторинге президентских и парламентских выборов по приглашению уполномоченных органов государств – членов ОДКБ.

Рабочими органами ПА ОДКБ являются постоянные комиссии, Координационное совещание председателей комитетов и комиссий по обороне и безопасности парламентов государств – членов ОДКБ при Совете ПА ОДКБ, Экспертно-консультативный совет и Информационно-аналитический правовой центр.

Правовой основой деятельности ПА ОДКБ является Постановление членов Совета МПА СНГ – членов Организации Договора о коллективной безопасности «О мерах по формированию парламентского измерения Организации Договора о коллективной безопасности в рамках Межпарламентской Ассамблеи СНГ»<sup>1</sup> и «Временное

---

<sup>1</sup> Постановление членов Совета Межпарламентской Ассамблеи государств СНГ – членов Организации Договора о коллективной безопасности «О мерах по формированию парламентского измерения Организации Договора о коллективной безопасности в рамках Межпарламентской Ассамблеи СНГ» от 16.11.2006 [Электронный ресурс] // Парламентская Ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности. – Режим доступа: <https://paodkb.org/documents/o-merah-po-formirovaniyu-parlamentskogo-izmereniya-organizatsii>.

положение о Парламентской Ассамблее Организации Договора о коллективной безопасности»<sup>1</sup>.

### Контрольные вопросы

1. Какие нормативные правовые акты составляют правовую основу участия Федерального Собрания РФ в межпарламентском сотрудничестве?
2. Какими полномочиями обладает Совет Федерации Федерального Собрания РФ в области межпарламентского сотрудничества?
3. Какими полномочиями обладает Государственная Дума Федерального Собрания РФ в области межпарламентского сотрудничества?
4. Какими органами управляется Межпарламентский союз?
5. На достижение каких целей направлена деятельность Межпарламентского союза?
6. Какие принципы межпарламентского и международного взаимодействия закрепляет «Всеобщая декларация о демократии»?
7. Как формируется Межпарламентская группа Российской Федерации?
8. Какими органами управляется Межпарламентская ассамблея Содружества Независимых Государств?

---

<sup>1</sup> Постановление членов Совета Межпарламентской Ассамблеи государств СНГ – членов Организации Договора о коллективной безопасности «Временное положение о Парламентской Ассамблее Организации Договора о коллективной безопасности» от 30.03.2007 [Электронный ресурс] // Парламентская Ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности. – Режим доступа: <https://paodkb.org/documents/vremennoe-polozhenie-o-parlamentskoy-assamblee-organizatsii-dogovora-d266ba32-b0b9-4724-8556-e81b466637f5>.

## **ГЛАВА 8. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ) ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ**

### **8.1 Порядок формирования законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ**

Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции России система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Функции данного акта выполняет Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (с изм. и доп.) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – ФЗ № 414).

ФЗ № 414 провозглашает законодательный орган субъекта Российской Федерации постоянно действующим, представительным и единственным законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. Анализ основных законов субъектов Российской Федерации показывает многообразие подходов к наименованию региональных законодательных органов. Распространенными наименованиями являются: Законодательное собрание, Областная дума, Государственный совет, Государственное собрание, Дума, Собрание депутатов, Народное собрание, Хурал, Парламент.

Ранее действовавший Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривал формальную возможность формирования в субъекте России двухпалатного парламента. Исходя из этого, способы определения состава палат были

различными. Однако российские регионы, в которых подобные парламенты формировались, постепенно отказались от них.

ФЗ № 414, не устанавливая запрет на двухпалатные региональные парламенты, де-факто, предусматривает создание лишь однопалатных законодательных органов, избираемых непосредственно гражданами России, проживающих в соответствующем регионе. При этом избиратели должны обладать активным избирательным правом в соответствии с требованиями избирательного законодательства.

Порядок выборов в органы законодательной власти субъектов Российской Федерации регламентируется региональным законодательством с учетом общих требований ФЗ № 414, Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В большинстве субъектов Российской Федерации этому посвящены специальные законодательные акты (например, Закон Краснодарского края от 21.08.2007 № 1315-КЗ (с изм. и доп.) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края», Закон Республики Адыгея от 04.08.2005 (с изм. и доп.) «О выборах депутатов Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея»). В отдельных регионах действуют кодифицированные документы (например, Закон Ростовской области от 12.05.2016 № 525-ЗС (с изм. и доп.) «О выборах и референдумах в Ростовской области», Избирательный кодекс Татарстана от 07.05.2007 № 21-ЗРТ (с изм. и доп.)). Они комплексно регулируют все виды выборов, проводимых в субъекте Российской Федерации, в том числе и выборы региональных законодательных органов.

Депутатом регионального парламента может быть избран гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и обладающий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации пассивным избирательным правом. Возрастной ценз для

кандидатов в депутаты региональных парламентов устанавливается субъектами Российской Федерации. Как правило, он составляет 21 год.

Число депутатов регионального законодательного (представительного) органа устанавливается конституцией (уставом) субъекта России и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории. Число депутатов должно составлять:

- 1) от 15 до 50 депутатов – при числе избирателей менее 500 тыс. человек;
- 2) от 25 до 70 депутатов – при числе избирателей от 500 тыс. до 1 млн человек;
- 3) от 35 до 90 депутатов – при числе избирателей от 1 млн до 2 млн человек;
- 4) от 45 до 110 депутатов – при числе избирателей свыше 2 млн человек.

Самые многочисленные по составу региональные парламенты созданы в Республике Башкортостан (110 депутатов), Республике Татарстан (100 депутатов), Республике Дагестан (90 депутатов). Самые малочисленные – в Чукотском автономном округе (15 депутатов), в Еврейской автономной области (19 депутатов), Ненецком автономном округе (19 депутатов). В Краснодарском крае Законодательное Собрание состоит из 70 депутатов.

В случае, если за 6 месяцев до истечения срока, в который должны быть назначены выборы в законодательный орган субъекта Российской Федерации очередного созыва, в результате увеличения численности зарегистрированных избирателей установленное число депутатов окажется меньше их минимального числа, предусмотренного пунктами 2–4 для соответствующей численности избирателей, и такое соотношение фиксируется по состоянию на 1 января и 1 июля в течение 18 календарных месяцев, непосредственно предшествующих указанным 6 месяцам, установленное число депутатов приводится в соответствие с увеличившейся численностью избирателей. Если за 6 месяцев до истечения срока, в который должны быть назначены выборы очередного созыва, в результате уменьшения численности избирателей, зарегистрированных на тер-

ритории субъекта Российской Федерации, установленное число депутатов окажется больше их максимального числа, предусмотренного пунктами 1–3 для соответствующей численности избирателей, и такое соотношение фиксируется по состоянию на 1 января и 1 июля в течение 18 календарных месяцев, непосредственно предшествующих указанным 6 месяцам, установленное число депутатов приводится в соответствие с уменьшившейся численностью избирателей.

Все региональные парламенты избираются на 5 лет. Срок полномочий депутатов начинается со дня их избрания и прекращается со дня начала работы законодательного органа субъекта Российской Федерации нового созыва.

Избирательная система, применяемая на выборах законодательного органа власти субъекта Российской Федерации, устанавливается региональным законодательством. Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться количество депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации, которые избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями.

В большинстве субъектов Российской Федерации используется смешанная избирательная система (часть депутатов избирается по пропорциональной системе, а часть по мажоритарной). Соотношение депутатов, избираемых по пропорциональной и мажоритарной системе, зависит от положений регионального законодательства. В одних субъектах Российской Федерации большая часть депутатов избирается по мажоритарной системе, в других - по пропорциональной, третьих - в равных долях. Так, в Краснодарском крае из 70 депутатов Законодательного Собрания 45 избираются по мажоритарной системе относительного большинства по одномандатным избирательным округам (один округ - один депутат), образуемым на основе средней нормы представительства избирателей, а другие 25 депутатов избираются по пропорциональной системе (по краевому избирательному округу). В Республике Алтай из 41 депутата Государственного собрания 21 избирается по пропорциональной системе, а 20 депутатов по мажоритарной системе от одномандат-

ных округов. В Республике Адыгея из 50 депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея 25 избираются по одномандатным избирательным округам с использованием мажоритарной избирательной системы, а остальные 25 депутатов по пропорциональной системе.

В большинстве случаев, в рамках мажоритарной избирательной системы используются одномандатные избирательные округа. Редко можно встретить избрание депутатов по многомандатным округам. Например, они создаются в Красноярском крае, после объединения его с Таймырским (Долгано-Ненецким) и Эвенкийским автономными округами, на территориях упраздненных субъектов, ставших административно-территориальными единицами с особым статусом. Это создает довольно сложную систему формирования депутатского корпуса. Из 52 депутатов Законодательного Собрания Красноярского края:

- 22 депутата избираются по одномандатным избирательным округам, которые образуются на территории Красноярского края, за исключением территорий административно-территориальных единиц с особым статусом - территории Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов;
- 2 депутата избираются по двухмандатному избирательному округу, который образуется на территории административно-территориальной единицы с особым статусом - территории Таймырского Долгано-Ненецкого района;
- 2 депутата избираются по двухмандатному избирательному округу, который образуется на территории административно-территориальной единицы с особым статусом - территории Эвенкийского района;
- 26 депутатов избираются по единому образуемому на всей территории Красноярского края краевому избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за краевые списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями.

В некоторых регионах (Республика Дагестан, Республика Кабардино-Балкарская, Республика Ингушетия, Чеченская Республика и др.) весь депутатский корпус избирается по пропорциональной избирательной системе.

Полностью по мажоритарной избирательной системе формируется депутатский корпус Московской городской Думы (45 депутатов).

При использовании пропорциональной избирательной системы к распределению депутатских мест в парламенте допускаются списки кандидатов, выдвинутых теми избирательными объединениями, которые преодолели «заградительный барьер». В настоящее время он во всех субъектах Российской Федерации установлен на уровне 5 % от числа избирателей, принявших участие в голосовании на выборах. При этом учитываются следующие обязательные требования:

- 1) к распределению депутатских мест в парламенте должны быть допущены не менее двух списков кандидатов;
- 2) списки кандидатов, получившие право принять участие в распределении депутатских мандатов, должны получить в сумме более 50 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании;
- 3) каждому списку кандидатов, допущенному в соответствии с законом к распределению мандатов, должно быть предоставлено не менее одного депутатского места.

При несоблюдении первых двух требований выборы признаются несостоявшимися и проводятся повторно.

Законодательный орган субъекта Российской Федерации вправе осуществлять свои полномочия, если в его состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов. При определении этого количества в случае получения нецелого числа такое число всегда округляется до целого числа в большую сторону.

## **8.2 Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ**

Под полномочиями органа государственной власти принято понимать его права и обязанности по правовому регулированию или осуществлению иных государственно-властных действий в отношении соответствующего предмета ведения.

ФЗ № 414 раскрывает полномочия региональных парламентов путем закрепления: 1) шести основных полномочий законодатель-

ного органа субъекта Российской Федерации; 2) двенадцати вопросов, решаемых в законах субъектов Российской Федерации; 2) восьми вопросов, принимаемых постановлением законодательного органа субъекта Российской Федерации; 3) двух направлений осуществления полномочий.

К первой группе (основным полномочиям) отнесены:

1) принятие конституции субъекта Российской Федерации и поправок к ней, если иной порядок принятия конституции субъекта Российской Федерации и поправок к ней не установлен конституцией субъекта Российской Федерации, принятие устава субъекта Российской Федерации и поправок к нему;

2) право законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации;

3) законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации;

4) заслушивание ежегодного отчета о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным органом субъекта Российской Федерации, представленного высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации или председателем высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации;

5) заслушивание информации о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в соответствующем субъекте Российской Федерации, определение порядка участия в заседаниях законодательного органа субъекта Российской Федерации руководителей исполнительных органов субъекта Российской Федерации;

6) иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, ФЗ № 414, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Ко второй группе полномочий относится издание законов по следующим вопросам:

- 1) утверждение бюджета субъекта Российской Федерации и отчета о его исполнении, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации или председателем высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации;
- 2) установление порядка проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации (в пределах полномочий, определенных федеральным законом);
- 3) утверждение порядка осуществления стратегического планирования в субъекте Российской Федерации;
- 4) установление в соответствии с законодательством о налогах и сборах, введение в действие (прекращение действия) налогов и сборов, определение налоговых ставок (ставок сборов), порядка и сроков уплаты налогов, сборов, установление (отмена) налоговых льгот (льгот по сборам) и (или) основания и порядка их применения;
- 5) утверждение бюджета территориального государственного внебюджетного фонда субъекта Российской Федерации и отчета об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда субъекта Российской Федерации;
- 6) установление порядка управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации, в том числе акциями (долями участия, паями) субъекта Российской Федерации в уставных (складочных) капиталах организаций;
- 7) утверждение заключения и расторжения договоров субъекта Российской Федерации;
- 8) установление порядка назначения и проведения референдума субъекта Российской Федерации;
- 9) установление порядка проведения выборов в законодательный орган субъекта Российской Федерации, порядка проведения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации либо порядка избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного органа субъекта Российской Федерации;
- 10) установление административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации и порядка его изменения;

11) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации (в пределах полномочий, определенных федеральным законом);

12) регулирование иных вопросов, относящихся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, ФЗ № 414 и иными федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации.

Третья группа полномочий касается регулирования следующих вопросов постановлениями регионального парламента:

1) принятие регламента и решение вопросов внутреннего распорядка деятельности парламента;

2) назначение на должность и освобождение от должности отдельных должностных лиц субъекта Российской Федерации, оформление согласия на их назначение на должность, если такой порядок назначения предусмотрен Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;

3) назначение выборов органов власти субъекта Российской Федерации либо оформление решения об избрании высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного органа субъекта Российской Федерации;

4) назначение референдума субъекта Российской Федерации в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации;

5) оформление решения о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, а также решения о недоверии (доверии) руководителям исполнительных органов субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный орган субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;

6) утверждение соглашения об изменении границ субъектов Российской Федерации;

7) одобрение проекта договора о разграничении полномочий;

8) оформление иных решений по вопросам, отнесенными Конституцией Российской Федерации, ФЗ № 414, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации к ведению законодательного органа субъекта Российской Федерации.

В рамках определения четвертой группы полномочий регионального парламента федеральный законодатель фиксирует следующие два направления:

1) осуществление наряду с другими уполномоченными на то органами контроля за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, исполнением бюджета субъекта Российской Федерации, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации;

2) осуществление иных полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации, ФЗ № 414, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Формы и пределы реализации этих полномочий регионального парламента устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и законами субъекта Российской Федерации.

### **8.3 Основные формы осуществления полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (на примере Краснодарского края)**

Порядок работы парламента – это закрепленные в нормах законодательства Российской Федерации и ее субъектов формы проявления его деятельности, выявления коллегиальной воли законодательного (представительного) органа государственной власти и отдельной воли его членов с целью реализации установленных полномочий.

В юридической литературе под формами работы парламента понимаются обусловленные содержанием парламентской практики и закрепленные в действующем законодательстве юридические

формы, в которых законодательный (представительный) орган осуществляет свои полномочия.

Наряду с терминами «порядок работы парламента» и «формы работы парламента» в юридической литературе можно встретить упоминание о «парламентских процедурах». Например, Е. А. Игнатов считает парламентскую процедуру разновидностью юридической процедуры, так как характерные черты юридической процедуры присущи и парламентской процедуре. Только реализуется такая процедура в рамках деятельности законодательного органа (парламента), исходя из прав, которыми этот законодательный орган наделен<sup>1</sup>. По мнению Д. А. Ковачева парламентская процедура является юридически регламентированным порядком, на основании которого представительный орган осуществляет входящие в его компетенцию права<sup>2</sup>.

На основании изложенного можно заключить, что термин «парламентская процедура» используется в юридической литературе фактически в том же значении, что и «формы работы парламента». На наш взгляд это не целесообразно, поскольку термин «парламентская процедура» может обозначать составные части той или иной формы работы палат парламента.

Законодательную власть в Краснодарском крае осуществляет Законодательное Собрание Краснодарского края, которое является представительным и единственным законодательным органом государственной власти Краснодарского края. Данный орган власти является постоянно действующим и состоит из 70 депутатов, избираемых на пять лет.

Часть депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края осуществляют свою деятельность на профессиональной (постоянной) основе, а другая часть - без отрыва от основной деятельности (на непостоянной основе). При этом все депутаты замещают государственную должность Краснодарского края.

Полномочия Законодательного Собрания и формы их осуществления закрепляются в Уставе Краснодарского края, Законе

---

<sup>1</sup> Игнатов Е. А. К вопросу о понятии парламентских процедур и их значении в работе парламента России // Право: Теория и Практика. 2002. № 11. С. 18.

<sup>2</sup> Ковачев Д. А. Парламентская процедура: понятие, виды, регламентация (на опыте зарубежных государств) // Вестник межпарламентской ассамблеи № 4. СПб., 1994. С.193.

Краснодарского края от 28.06.1995 № 10-КЗ (с изм. и доп.) «О Законодательном Собрании Краснодарского края», Постановлении Законодательного Собрания Краснодарского края от 25.05.2011 № 2572-П (с изм. и доп.) «О Регламенте Законодательного Собрания Краснодарского края» и других документах.

Устав Краснодарского края предусматривает следующие формы осуществления полномочий Законодательного Собрания Краснодарского края:

- 1) пленарные заседания;
- 2) парламентские слушания;
- 3) заседания комитетов и комиссий.

Пленарные заседания являются основной организационной формой работы Законодательного Собрания Краснодарского края. На них парламент может рассматривать и решать любые вопросы, отнесенные к его ведению.

Исключительно на пленарном заседании решаются следующие вопросы:

- избрание и освобождение от должности председателя Законодательного Собрания и его заместителей;
- образование и упразднение комитетов (комиссий), утверждение и изменение персонального состава комитетов (комиссий), избрание председателя комитета (комиссии), утверждение заместителей председателя комитета (комиссии) и секретаря комитета (комиссии);
- утверждение Регламента Законодательного Собрания, внесение в него изменений;
- досрочное прекращение полномочий депутатов в случаях, предусмотренных федеральным законодательством и законодательством Краснодарского края;
- назначение референдума Краснодарского края, назначение выборов в Законодательное Собрание;
- осуществление права законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, внесение на рассмотрение Президента и Правительства Российской Федерации проектов нормативных правовых актов, принятие которых находится в их компетенции;

- внесение предложений о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации;
- принятие Устава Краснодарского края и поправок к нему, дача толкования статей Устава Краснодарского края и законов Краснодарского края;
- определении межрегиональной политики и внешних отношений края; осуществление парламентских связей с органами представительной (законодательной) власти субъектов Российской Федерации и зарубежных стран;
- утверждение документов стратегического планирования Краснодарского края в пределах своих полномочий, рассмотрение и утверждение краевого бюджета и отчета о его исполнении;
- установление порядка управления и распоряжения собственностью Краснодарского края;
- установление налогов и сборов, установление которых отнесено федеральным законом к ведению Краснодарского края, а также порядка их взимания;
- установление порядка предоставления льгот и преимуществ, в том числе налоговых, по платежам в краевой бюджет;
- установление в пределах своих полномочий, закрепленных федеральным законодательством, порядка использования природных ресурсов;
- принятие решения о самороспуске;
- назначение выборов Губернатора Краснодарского края;
- рассмотрение обращений депутатов и принятие по ним решений;
- принятие решений по законодательной инициативе Губернатора Краснодарского края;
- утверждение структуры Законодательного Собрания;
- принятие решений об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации, а также в другие суды;
- принятие решения о недоверии (доверии) Губернатору Краснодарского края в порядке, предусмотренном федеральным законодательством;
- рассмотрение вопросов об изменении границ Краснодарского края, об изменении административно-территориального деления края;

– установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов Краснодарского края, нормативных правовых актов органов местного самоуправления в Краснодарском крае;

– принятие, изменение, отмена нормативных правовых актов Законодательного Собрания по вопросам организации местного самоуправления в Краснодарском крае в случаях и порядке, установленном федеральным законодательством;

– осуществление контроля за исполнением принятых им законов и иных нормативных правовых актов Краснодарского края, краевого бюджета, использованием кредитных ресурсов и ассигнований из бюджета Российской Федерации, реализацией документов стратегического планирования Краснодарского края в пределах своих полномочий, соблюдением установленного порядка управления и распоряжения государственной собственностью Краснодарского края и распоряжением (отчуждением) имуществом, находящимся в государственной собственности Краснодарского края;

– решение других вопросов, отнесенных к ведению Законодательного Собрания, а также осуществление иных контрольных функций в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Краснодарского края.

Пленарные заседания могут быть как очередными, так и внеочередными.

Очередные пленарные заседания проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в три месяца. Конкретные сроки их проведения фиксируются в календарном плане работы парламента. Дату проведения очередного заседания устанавливает председатель Законодательного Собрания.

Внеочередные пленарные заседания созываются по распоряжению председателя Законодательного Собрания в следующих случаях:

- по инициативе председателя Законодательного Собрания;
- по письменному требованию группы депутатов, составляющих не менее одной трети от установленного числа депутатов Законодательного Собрания;

– по письменному требованию Губернатора Краснодарского края, но не позднее 14 рабочих дней со дня регистрации письменного требования в управлении делами Законодательного Собрания.

Регламент Законодательного Собрания Краснодарского края предусматривает также возможность проведения чрезвычайного (экстренного) заседания. Оно созывается председателем Законодательного Собрания незамедлительно (в течение суток).

По общему правилу все пленарные заседания должны проводиться открыто и гласно. Однако Законодательное Собрание может принять решение о проведении закрытого заседания или объявить закрытой какую-либо часть своего заседания. С инициативой о проведении закрытого заседания может выступить как председатель Законодательного Собрания, так и группа депутатов численностью не менее одной трети от установленного числа членов парламента.

Статус закрытого заседания предполагает применение определенных ограничений. В частности, на закрытом заседании (или части заседания, объявленной закрытой) нельзя использовать фото-, кино- и видеотехнику, средства телефонной и радиосвязи, а также средства звукозаписи и обработки информации, кроме необходимых для подготовки официальной фонограммы. На закрытые заседания (части заседания) допускаются только лица, получившие разрешение Законодательного Собрания. Исключение сделано только для Губернатора Краснодарского края и его полномочных представителей. Они могут присутствовать на закрытых заседаниях (части заседания) без специального разрешения. Фонограмма закрытого заседания (части заседания) хранится в установленном порядке и может быть представлена для ознакомления только лицам, имеющим право присутствовать на закрытых заседаниях. Доступ других лиц к ней возможен только по распоряжению председателя Законодательного Собрания.

Пленарные заседания Законодательного Собрания проводятся в городе Краснодаре по адресу: ул. Красная, 3, большой зал заседаний. Начало заседаний Законодательного Собрания в 10:00. По распоряжению председателя Законодательного Собрания место и время проведения заседания могут быть изменены.

Законодательное Собрание может провести выездное пленарное заседание. Вопросы повестки дня, место и время проведения

такого заседания по предложению комитетов Законодательного Собрания определяются председателем Законодательного Собрания.

Каждому депутату в зале заседаний отводится постоянное место, которое оформляется табличкой с указанием фамилии, имени, отчества. Рабочее место депутата оборудуется электронными техническими средствами для голосования и усиления звука.

Каждое пленарное заседание Законодательного Собрания начинается с регистрации прибывших на заседание депутатов. Во всех случаях пленарное заседание правомочно при условии, что на нем присутствует не менее 2/3 от установленного числа депутатов. При отсутствии кворума парламент не имеет право проводить заседание и принимать решения. В этом случае председатель Законодательного Собрания объявляет для присутствующих депутатов дату и время, на которое переносится заседание, о чем отсутствавшим депутатам сообщается официально (письмом, телеграммой, факсом, телефонограммой).

На заседаниях Законодательного Собрания могут присутствовать представители исполнительных органов Краснодарского края, руководители органов местного самоуправления, представители предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений, представители трудовых коллективов, работники аппарата Законодательного Собрания, студенты образовательных организаций высшего образования, проходящие практику в Законодательном Собрании Краснодарского края, участники обучающих мероприятий по повышению профессионального уровня.

Заседание парламента ведет его председатель или по поручению первый заместитель или заместитель председателя Законодательного Собрания. В первую очередь на заседании принимается за основу и обсуждается проект повестки дня, предложенный председателем Законодательного Собрания. Депутаты вправе вносить мотивированные предложения об исключении из нее отдельных вопросов или о включении дополнительных, об изменении очередности рассмотрения вопросов и времени их обсуждения. По предложениям об изменении повестки дня проводится голосование.

По вопросам, внесенным на рассмотрение, Законодательное Собрание принимает решение открытым, в том числе поименным,

или тайным голосованием. Открытое голосование проводится поднятием руки или с помощью электронной системы подсчета голосов.

Количество голосов депутатов, необходимое для принятия решения зависит от рассматриваемого вопроса. Это может быть большинство от общего числа присутствующих на заседании депутатов, большинство от установленного числа членов парламента или квалифицированное большинство.

По общему правилу, решение (в том числе законы, постановления) считается принятым Законодательным Собранием, если за него проголосовало более половины от общего числа от установленного числа депутатов парламента. Из этого правила есть два исключения.

Во-первых, Устав Краснодарского края, Регламент Законодательного Собрания прямо оговаривают случаи, когда требуется получение квалифицированного большинства голосов – не менее двух третей от установленного числа депутатов Законодательного Собрания:

- принятие Устава Краснодарского края (изменений к нему);
- повторное принятие краевого закона, отклоненного Губернатором, для преодоления вето;
- выражение недоверия Губернатору.

Во-вторых, в ст. 51 Регламента Законодательного Собрания дозволяется принятие решения по процедурным вопросам<sup>1</sup> большинством голосов депутатов, принявших участие в голосовании.

Помимо очных заседаний, Регламент Законодательного Собрания Краснодарского края предусматривается возможность проведения:

- 1) внеочередных заседаний путем проведения заочного голосования в форме опроса депутатов;
- 2) дистанционных заседаний Законодательного Собрания.

---

<sup>1</sup> К процедурным относятся следующие вопросы: 1) о перерыве в заседании или переносе заседания; 2) о предоставлении дополнительного времени для выступления или ответов на вопросы по существу проекта нормативного правового акта; 3) о предоставлении слова приглашенным на заседание; 4) о переносе или прекращении прений по обсуждаемому вопросу; 5) о проведении закрытого заседания; 6) о голосовании без обсуждения; 7) об изменении очередности выступлений и рассмотрения вопросов повестки дня заседания; 8) о проведении дополнительной регистрации; 9) о пересчете голосов.

Внеочередные заседания путем проведения заочного голосования в форме опроса депутатов возможны для принятия постановлений Законодательного Собрания ненормативного характера о проектах федеральных законов, рассматриваемых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации или поступивших для представления отзывов, поправок, замечаний и предложений. Формы опросных листов утверждаются председателем Законодательного Собрания размещаются на официальном сайте Законодательного Собрания в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не позднее чем за один день до даты проведения заочного голосования.

Депутат Законодательного Собрания выражает собственное мнение по вопросам, внесенным на заочное голосование, путем записи слов «за», «против», «воздержался» и проставления личной подписи и даты в опросном листе. Депутат считается проголосовавшим, если от него получен ответ в виде оригинала заполненного опросного листа либо посредством факсимильной связи или электронной почты в виде графического образа оригинала заполненного опросного листа с последующим предоставлением оригинала не позднее дня проведения очередного пленарного заседания Законодательного Собрания. Опросные листы предоставляются в аппарат Законодательного Собрания, работники которого передают их для определения результатов голосования в счетную комиссию. Депутат, не принявший участие в заочном голосовании в день его проведения, не вправе подать свой голос после дня голосования по соответствующему вопросу.

По итогам заочного голосования депутатов Законодательного Собрания счетная комиссия не позднее дня, следующего за днем голосования, составляет протокол, который подписывается всеми ее членами и направляется председателю Законодательного Собрания. В протоколе указываются порядковый номер заседания Законодательного Собрания, номер созыва Законодательного Собрания, число избранных депутатов Законодательного Собрания, число депутатов Законодательного Собрания, принявших участие в голосовании, вопросы, вносимые на рассмотрение, и результаты голосования по каждому вопросу.

Протокол доводится до сведения депутатов на очередном пленарном заседании Законодательного Собрания председателем счетной комиссии. На его основании соответствующим ответственным комитетом (комитетами) оформляется постановление Законодательного Собрания.

Постановления Законодательного Собрания по вопросам, по которым проводилось заочное голосование депутатов Законодательного Собрания, считаются принятыми, если за них проголосовало большинство от числа избранных депутатов.

Дистанционные заседания Законодательного Собрания с использованием средств видео-конференц-связи могут проводиться в случае катастрофы природного или техногенного характера, пожара, наводнения, землетрясения, эпидемии или эпизоотии, а также в случае введения на территории Краснодарского края режима повышенной готовности, режима чрезвычайной ситуации, ограничительных мероприятий (карантина), чрезвычайного положения и в других исключительных случаях, ставящих под угрозу жизнь или нормальные жизненные условия всего населения или его части, в целях рассмотрения вопросов и проектов правовых актов, требующих безотлагательного рассмотрения Законодательным Собранием. Дистанционные заседания могут быть только открытыми.

Во время дистанционного заседания Законодательного Собрания открытое и поименное голосование, запись на вопросы, запись на выступления проводятся поднятием руки или голосом. Поименное голосование проводится путем опроса депутатов, участвующих в дистанционном заседании. Подсчет голосов ведется счетной комиссией с целью определения числа голосов «за», «против», «воздержался» по каждому вопросу.

Результаты подсчета голосов направляются счетной комиссией непосредственно либо с помощью технических средств видео-конференц-связи председателю Законодательного Собрания для оглашения результатов голосования.

Второй формой работы Законодательного Собрания Краснодарского края являются парламентские (депутатские) слушания.

Парламентские слушания – форма работы парламента, в рамках которой депутаты и приглашенные лица могут обсуждать важнейшие вопросы, отнесенные к ведению парламента, законопроекты, требующие публичного обсуждения.

Парламентские слушания проводятся по инициативе председателя Законодательного Собрания, его заместителей или постоянных комитетов. Решение о проведении слушаний оформляется письменным распоряжением председателя Законодательного Собрания, в котором указываются тема, время и место их проведения, комитет, ответственный за организацию их подготовки, а также утверждается план подготовки и проведения депутатских (парламентских) слушаний с указанием ответственных лиц.

Комитет, ответственный за проведение слушаний, определяет порядок и регламент их проведения, составляет список приглашенных лиц и выступающих, заблаговременно направляет им приглашения, готовит проект итогового документа и организует его рассылку через управление делами Законодательного Собрания.

Парламентские слушания могут быть открытыми и закрытыми. По общему правилу слушания проводятся открыто и гласно. Закрытые слушания могут быть проведены по специальному решению законодательного Собрания, если на них будут обсуждаться вопросы конфиденциального характера, а также затрагивающие сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну. Список лиц, приглашенных на закрытые слушания, согласовывается комитетом, ответственным за их проведение, с председателем Законодательного Собрания.

Парламентские слушания ведет председатель Законодательного Собрания, либо его заместитель, либо председатель комитета, ответственного за их проведение. Слушания открываются вступительным словом председательствующего на заседании, который информирует о вопросах, подлежащих обсуждению, их значимости, порядке проведения слушаний, составе приглашенных лиц и затем предоставляет слово до 20 мин представителю ответственного комитета для доклада по обсуждаемому вопросу, после чего в прениях до 5 мин выступают участвующие в слушаниях приглашенные лица и депутаты Законодательного Собрания.

После выступления приглашенных лиц следуют вопросы депутатов Законодательного Собрания и других присутствующих и ответы на них. Вопросы могут быть заданы как в письменной, так и в устной форме.

Парламентские слушания заканчиваются принятием большинством голосов депутатов Законодательного Собрания, участвующих в слушаниях, итогового документа, который носит рекомендательный характер и направляется указанным в нем лицам для рассмотрения. Материалы открытых слушаний могут распространяться средствами массовой информации.

Парламентские слушания оформляются протоколом, который составляется комитетом, ответственным за их проведение, и подписывается председательствовавшим на заседании.

Третьей формой работы Законодательного Собрания Краснодарского края являются заседания комитетов и комиссий. Комитеты и комиссии создаются Законодательным Собранием Краснодарского края из числа его депутатов для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, отнесенных к ведению парламента, для контроля за исполнением его решений, законов и других нормативных правовых актов, организации и проведения парламентских слушаний.

Порядок образования и деятельности комитетов и комиссий, их полномочия устанавливаются Регламентом Законодательного Собрания Краснодарского края, специальными нормативными правовыми актами Законодательного Собрания Краснодарского края (Например, Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 30.01.2008 № 227-П (с изм. и доп.) «О Положении о постоянных комитетах Законодательного Собрания Краснодарского края»). Предложения о формировании комитетов (комиссий) вносятся депутатами на рассмотрение Законодательного Собрания.

Персональный состав комитетов (комиссий) утверждается Законодательным Собранием с учетом заявлений депутатов. Комитеты (комиссии) по собственной инициативе могут проводить слушания по вопросам, отнесенными к их ведению. Комитеты (комиссии) подотчетны Законодательному Собранию.

В целях научного, методического, экспертного и консультативного обеспечения деятельности Законодательного Собрания, комитетов (комиссий), а также совершенствования правового регулирования общественных отношений, относящихся к ведению Краснодарского края, и повышения уровня подготовки проектов законов Краснодарского края и проектов постановлений Законодательного Собрания при постоянных комитетах создаются экспертно-консультативные советы.

Комиссии могут привлекать к своей работе представителей государственных органов Краснодарского края, органов местного самоуправления, научных учреждений, специалистов и ученых. Все материалы, подготовленные комиссией, образованной для подготовки конкретного вопроса (доклады, проекты законов, постановлений), должны быть предварительно рассмотрены данной комиссией и направлены в Законодательное Собрание.

#### Контрольные вопросы

1. Проанализируйте порядок формирования законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.
2. Охарактеризуйте порядок выборов депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края.
3. Назовите полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ
4. Раскройте содержание полномочий Законодательного Собрания Краснодарского края.
5. Назовите основные формы осуществления полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.
6. Охарактеризуйте формы осуществления полномочий Законодательного Собрания Краснодарского края.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

### **Нормативные правовые акты и иные официальные документы**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.
2. Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государственных участников Содружества Независимых Государств от 26.05.1995 [Электронный ресурс] // Межпарламентская Ассамблее государственных участников Содружества Независимых Государств. – Режим доступа: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/344.pdf>.
3. Всеобщая декларация о демократии от 16.09.1997 [Электронный ресурс] // Inter-Parliamentary Union. – Режим доступа: <https://www.ipu.org/impact/democracy-and-strong-parliaments/ipu-standards/universal-declaration-democracy>
4. О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (в ред. от 31.07.2023) // Российская газета. 1994. 12 мая; [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)
5. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ (ред. от 20.05.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011; [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).
6. О парламентском контроле : федер. закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2304. [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)
7. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ (в ред. от 29.05.2023) // [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)
8. О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 05.04.2013. № 41-ФЗ (ред. от 10.07. 2023) // Российская газета. 2013. 10 апреля; [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)
9. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон № 20-ФЗ от

22.02.2014 г. (ред. от 29.05.2023) // Российская газета. 2014. 26 февраля; ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

10. Указ Президента РФ от 11 октября 1993 г. № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://constitution.garant.ru/history/active/181394/>

11. Указ Президента РФ от 31.03.2023 № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс». – Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.

12. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Государственной Думы от 22.01.1998 № 2134-II ГД (с посл. изм. и доп.) // – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/>

13. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Совета Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ. (с посл. изм. и доп.) // – Режим доступа: [www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglsovet](http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglsovet).

14. О Законодательном Собрании Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 28 июля 1995 г. № 10-КЗ // <http://www.consultant.ru/regbase>.

15. Приложение к постановлению Законодательного Собрания Краснодарского края от 25 мая 2011 г. № 2572-П «Регламент законодательного собрания Краснодарского края» (в ред. Постановлений ЗС Краснодарского края от 26.01.2023 № 269-П) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/461604002>

16. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>/

17. Стенограмма Круглого стола Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству на тему «Конституция РФ как правовая основа развития общества и государства» (Москва, Государственная Дума, 30 октября 2008 г.) // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 1.

18. Конституция Французской республики от 4 октября 1958 года (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/anglais/constiution\\_anglais\\_juillet2008.pdf](https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_juillet2008.pdf)

19. Конституция США от 17 сентября 1787 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution>

### **Судебная практика**

1. 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» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

2. Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 1995 г. № 77-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и запроса Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»» [Электронный ресурс] // ЭПС «Система ГАРАНТ» – Режим доступа: <https://garant.ru/>

3. 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» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru>

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.1999 № 12-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года «О культурных ценностях, перемещен-

ных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 1999

5. 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»: Постановление Конституционного Суда РФ от 20.02.1996 № 5-П // Российская газета. 1996. 22 февраля.

### **Монографии, исследования, статьи**

1. Авакьян С. А. Конституционная реформа 2020 года и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3.

2. Авакьян, С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учебное пособие: в 2-х т. Т. 2. / С. А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2020. – 912 с. – ISBN 978-5-91768-903-6. – Текст: электронный. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/1043982>

3. Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. Москва : Юстицинформ, 2015.

4. Абрагор И. И., Кузнецов И. А. Статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации // Бюллетень науки и практики. 2021. № 6.

5. Астафичев П. А. Реализация нормотворческих полномочий коллегиальных органов народного представительства // Правоведение. 2003. № 5.

6. Бердникова, Е. В. Парламентское право России : учебное пособие для студентов, обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление», специальностям «Судебная и прокурорская деятельность», «Правоохранительная деятельность» / Е. В. Бердникова ; под редакцией Г. Н. Комковой. – Саратов : Издательство Саратовского университета, 2021

7. Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. СПб., 2003.
8. Выскребенцева М. Ю. К вопросу о законодательном закреплении парламентского контроля в современной России // Государственная власть и местное самоуправление, 2014. № 9.
9. Гааг Л. В. Деятельность Счетной палаты как форма парламентского контроля в сфере государственного управления / Л. В. Гааг // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции, Томск, 31 января – 02 2019 года: Национальный исследовательский Томский государственный университет, 2019. С. 20–23.
10. Гиздатов А. Р. Сущность и формы парламентского контроля в Российской Федерации // Вопросы управления. 2014. № 27.
11. Игнатов Е. А. К вопросу о понятии парламентских процедур и их значении в работе парламента России // Право: Теория и Практика. 2002. № 11. С. 18.
12. Игнатов С. Л. Комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постатейный. 2-е изд. // СПС «КонсультантПлюс». 2014.
13. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник // М. С. Савченко, С. В. Безуглов, В. Н. Опарин [и др.] ; под общ. ред. М. С. Савченко. – Краснодар : КубГАУ, 2022. – 251 с. Режим доступа: URL: <https://edu.kubsau.ru/mod/resource/view.php?id=12410>
14. Конституционное право: учебник / М. С. Савченко, С. В. Безуглов, В. Н. Опарин, В. Л. Рассказов, В. В. Гончаров, Е. В. Кириченко; под общ. ред. М. С. Савченко. – Краснодар : КубГАУ, 2021. – 355 с.
15. Кошель А. С. Конституционно-правовая парадигма развития контрольных полномочий Федерального Собрания – парламента Российской Федерации // Вестник МГОУ. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3.
16. Курманов М. М. Закрепление полномочий и ответственности законодательного (представительного) органа государственной

власти субъекта Российской Федерации: актуальные проблемы: учебное пособие / М. М. Курманов. – Москва: РГУП, 2020 .

17. Назарова И. С. Система народного представительства как отражение сущности избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3.

18. Малько А. В., Маркунин Р. С. Ответственность и наказание депутатов в современной России // Современное право. 2013. № 2. С.41–45.

19. Медведева Т. П. Правовой статус Совета Федерации в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2020. № 3.

20. Молокаева О. Х. Правовой статус комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации: монография / О. Х. Молокаева. – Москва : РГУП, 2020.

21. Нудненко Л. А. Практика реализации парламентских и депутатских запросов в Федеральном Собрании Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. № 2.

22. Орлинская О. М. Основные этапы эволюции парламентаризма в России до 1993 г. // Теория и практика общественного развития. 2013. № 12.

23. Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / Продисл. Б. Н. Топорнин. Москва, 1993.

24. Парламентское право России / отв. ред. А. Н. Кокотов. Екатеринбург, 2008.

25. Писарев А. Н. Конституционно-правовые основы системы органов публичной власти в Российской Федерации / Писарев А. Н. – Москва : РГУП, 2018. - 300 с.: ISBN 978-5-93916-666-9. – Текст: электронный. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/1007035>

26. Савченко М. С. Конституционно-правовая ответственность за нарушения избирательного законодательства // в сборнике: 30 лет юридической науки КУБГАУ. Сборник научных трудов по материалам Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Под редакцией В. Д. Зеленского, отв. за выпуск С. А. Куемжиева, А. А. Тушев. Краснодар, 2021. С. 54–59.

27. Савченко М. С., Дарда А. В. Парламентский контроль : учебное пособие Краснодар, КубГАУ, 2016.
28. Савченко М. С., Верхогляд А. С. К вопросу о понятии правового статуса депутата представительного органа власти // Философия права. 2014. № 2.
29. Савченко М. С., Жирова Е. Н. Парламентский контроль: понятие и назначение // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2016. № 116. С.593–605.
30. Savchenko M. S., Verkhoglyad A. S. Contents of the legal status of the deputy of the representative body of state power // European science review. «East West». 2016. № 1–2 January- February. Vienna. P. 213.
31. Серков П. П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика : монография / П. П. Серков. – Москва : Норма, 2020. – 464 с. - ISBN 978-5-91768-525-0. – Текст : электронный. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/1036628>
32. Турищева Н. Ю. Агитация в сети Интернет: в поисках характеристик новой среды // Государство и право. 2020. № 9.
33. Турищева Н. Ю. Активное избирательное право: развитие форм реализации // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 6.
34. Фомичева О. А. Основные направления деятельности субъектов законотворческого процесса: монография. Москва, 2019.
35. Хабриева Т. Я. К вопросу о месте российского парламентского права в системе права. Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Москва, 2003.
36. Чепурнова Н. М. Сущность и содержание конституционного принципа разделения властей // Вестник Московского университета МВД. № 2. 2019.
37. Чуйкин Д. А. Гарантии прав члена парламента / Д. А. Чуйкин // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 26.
38. Шапиев С. М. Криминальные условия и формы воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 4 (14).
39. Шеховцов В. А. Зарождение отечественного парламента: первые шаги // Lex russica. 2014. № 8.

40. Шевченко Е. А. Становление и развитие партийно-политической системы, партийная динамика на выборах // Вестн. Центр. избират. комиссии Российской Федерации. 2018. Спец. вып.: 25 лет избирательной системе Российской Федерации. 1993–2018.

41. Юсубов Э. С., Сизов П. Н. О необходимости принятия Избирательного кодекса России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 4.

### **Диссертации и авторефераты диссертации**

1. Выстропова А. В. Акты Федерального Собрания Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 1999. С. 19.
2. Зубарев А. С. Контроль Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за деятельность федеральных органов исполнительной власти : дис. ... канд. юр. наук. Белгород, 2015. С. 31.
3. Куликов В. В. Российский и западный парламентаризм в сравнительной перспективе : дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2006.

### **Интернет-ресурсы**

1. Официальный сайт Президента России <http://kremlin.ru/>
2. Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ <http://www.council.gov.ru>
3. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации <http://duma.gov.ru/>
4. Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации <http://www.ksrf.ru/ru/Pages/default.aspx>
5. Официальный сайт Правительства РФ <http://www.government.ru>
6. Официальный сайт Счетной палаты РФ <https://ach.gov.ru/>
7. Официальный сайт Законодательного Собрания Краснодарского края <http://www.kubzsk.ru/>

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
ГЛАВА 1. ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО И ПАРЛАМЕНТАРИЗМ.....	4
1.1 Представительная власть в системе государственной вла- сти: понятие и характерные черты.....	4
1.2 Этапы становления российского парламентаризма.....	11
1.3 Понятие и предмет парламентского права .....	18
1.4 Источники парламентского права .....	20
ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ ДВУХПАЛАТНОГО ПАРЛАМЕНТА.....	27
2.1 Способы формирования верхних палат двухпалатных парламентов .....	27
2.2 Представительные и законодательные полномочия совре- менных парламентов .....	39
2.3 Особенности формирования Совета Федерации Феде- рального Собрания Российской Федерации .....	43
ГЛАВА 3. СОВРЕМЕННЫЙ РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ .....	56
3.1 Взаимодействие палат российского парламента.....	56
3.2. Взаимодействие парламента с Президентом РФ .....	60
3.3. Механизм взаимодействия парламента и Правительства РФ .....	63
3.4. Взаимодействие парламента и судебной власти.....	68
ГЛАВА 4. СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .	73
4.1 Структура и порядок работы Совета Федерации .....	73
4.2 Полномочия Совета Федерации и порядок их реали- зации .....	77
4.3 Порядок выборов депутатов Государственной Думы ....	85
4.4 Структура и порядок работы Государственной Думы ...	90
4.5 Полномочия Государственной Думы и порядок их реали- зации .....	94
ГЛАВА 5. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ .....	103

5.1 Парламентский контроль: понятие, цели, принципы, виды .....	103
5.2 Процессуально-правовые формы парламентского контроля .....	113
5.3 Организационно-правовые формы парламентского контроля .....	128
5.4 Функционально-правовые формы парламентского контроля .....	136
<b>ГЛАВА 6. ПРАВОВОЙ СТАТУС ПАРЛАМЕНТАРИЕВ ...</b>	<b>141</b>
6.1 Понятие, элементы и правовые основы статуса парламентария .....	141
6.2 Срок полномочий парламентариев .....	145
6.3 Права и обязанности парламентария .....	149
6.4 Гарантии деятельности парламентариев .....	155
6.5 Ответственность и иммунитет парламентариев .....	158
<b>ГЛАВА 7. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ И МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО.....</b>	<b>162</b>
7.1 Правовые основы участия Федерального Собрания в межпарламентском сотрудничестве .....	162
7.2 Межпарламентский союз .....	168
7.3 Межпарламентская группа .....	175
7.4 Межпарламентская ассамблея Содружества Независимых государств .....	177
<b>ГЛАВА 8. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ) ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ .....</b>	<b>184</b>
8.1 ..... Порядок формирования законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ .....	184
8.2 Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ .....	189
8.3 Основные формы осуществления полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (на примере Краснодарского края) .....	193
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....</b>	<b>206</b>

Учебное издание

,  
**Савченко** Марина Станиславовна,  
**Безуглов** Сергей Вячеславович,  
**Опарин** Виталий Николаевич и др.

# ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО

*Учебник*

В авторской редакции  
Дизайн обложки – Н. П. Лиханская

Подписано в печать 15.09.2023. Формат 60 × 84  $\frac{1}{16}$   
Усл. печ. л. – 13,5. Уч.-изд., л. – 10,0.  
Тираж 500 экз. Заказ № – 70 экз.

Типография Кубанского государственного  
аграрного университета.  
350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13