КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

DOI: 10.14529/pro-prava210301
УДК 342.533

ПП № 3(82)-2021. с. 7—13

Лебедев В.А.

СОВРЕМЕННАЯ МОДЕЛЬ ПАРЛАМЕНТА РОССИИ

Lebedev V.A.

THE MODERN MODEL OF THE RUSSIAN PARLIAMENT

Федеральное Собрание-Парламент России - существует с 12 декабря 1993 года, с момента принятия Конституции России. Он состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы. Несмотря на то, что Совет Федерации и Государственная Дума официально объединяются в один орган - Федеральное Собрание, на самом деле такого функционирующего в единстве органа нет. За период своего существования неоднократно менялся, порядок формирования Совета Федерации, Государственной Думы. Инициированная Президентом РФ поправки в Конституцию РФ в 2020 году внесли ряд существенных изменений и в порядок формирования палат Федерального Собрания, их полномочий и т.д., что нашло свое отражение в настоящей статье.

Ключевые слова: Парламент России, Совет Федерации, Государственная Дума, Президент РФ, полномочия.

The Federal Assembly-Parliament of Russia has existed since December 12, 1993, since the adoption of the Constitution of Russia. It consists of two chambers - the Federation Council and the State Duma. Despite the fact that the Federation Council and the State Duma are officially united into one body - the Federal Assembly, in reality there is no such body functioning in unity. During the period of its existence, the order of the Formation of the Federation Council and the State Duma has repeatedly changed. The amendments to the Constitution of the Russian Federation initiated by the President of the Russian Federation in 2020 introduced a number of significant changes to the procedure for the formation of the chambers of the Federal Assembly, their powers, etc., which is reflected in this article.

Keywords: Parliament of Russia, Federation Council, State Duma, President of the Russian Federation, powers.

Впервые словосочетание «Федеральное Собрание» появилось в проекте Конституции РФ, которую подготовила Конституционная комиссия, созданная I Съездом народных депутатов (проект О.Г. Румянцева), где под Федеральным Собранием понималась одна из палат парламента. По мнению разработчиков, обновленный Верховный Совет должен состоять из двух палат - Федерального Собрания и Государственной Думы. Несколько позже, в проекте Конституции РФ, подготовленном рабочей группой под руководством С.М. Шахрая верхняя

палата была названа «Федеральное Собрание». В проекте Конституции РФ, представленном Президентом РФ в мае 1993 г. в статьях 94 и 95 говорилось о Федеральном Собрании, состоящим из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы.

В действующей Конституции РФ, закреплено, что Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации, является высшим представительным и законодательным органом Российской Федерации, состоящим из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы, ко-

7

Конституция,
государство и общество

которые работают на профессиональной постоянной основе. Несмотря на то, что Совет Федерации и Государственная Дума официально объединяются в один орган – Федеральное Собрание, на самом деле такого функционирующего в единстве органа не существует. Представительный характер Федерального Собрания заключается в том, что оно призвано выражать интересы и волю народа, единственного источника власти в Российской Федерации. Ни один закон не может быть издан, если он не рассмотрен и не одобрен парламентом [1, с. 19; 2, с. 3-6].

Двухпалатная структура парламента призвана гармонизировать интересы субъектов РФ, представленные в Совете Федерации и общероссийские интересы. Согласно Конституции РФ палаты заседают раздельно. На совместное заседание палаты собираются лишь для заслушивания посланий Президента РФ (ч. 1, 3 ст. 100 Конституции РФ).

У каждой палаты свои полномочия. Никто не вправе их осуществлять, кроме палаты. И у Совета Федерации и у Государственной Думы своя повестка дня, но это не исключает внесение одного и того же вопроса, но рассматривать и решать его каждая палата будет с учетом своих возможностей. Общих постоянных органов палаты не создают. Они могут лишь образовывать временные согласительные комиссии из парламентариев обеих палат, если принятые Думой законы не находят одобрения у Совета Федерации.

Федеральное Собрание осуществляет контрольные функции за исполнительной властью. Контроль происходит посредством: ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой; проведения «правительственного часа» на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы; парламентских запросов от депутатов и сенаторов Российской Федерации; принятия федерального бюджета; проведения парламентских расследований.

Совет Федерации. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти (один из них избирается парламентом субъекта РФ, а другой назначается главой субъекта РФ). Нововведением в Конституцию является включение в состав Совета Федерации Президента РФ, прекратившего осуществление своих полномочий в связи с истечением срока

его пребывания в должности или досрочно в случае его добровольной отставки, пожизненно. Безусловно, вхождение в состав Совета Федерации бывшего Президента РФ не является для него обязательным. Он может отказаться от полномочий сенатора. В состав Совета Федерации могут быть назначены до 30 сенаторов, которые являются представителями Российской Федерации, не более семи из которых могут быть назначены пожизненно. Представители Российской Федерации в Совете Федерации, за исключением осуществляющих полномочия пожизненно, назначаются сроком на шесть лет.

Представители Российской Федерации назначаются и освобождаются от должности Президентом РФ.

Представитель субъекта РФ от законодательного (представительного) органа субъекта Федерации избирается им из числа входящих в его состав депутатов. Что же касается представителя субъекта РФ от исполнительного органа субъекта РФ, то его назначение зависит от способа приведения к должности руководителя субъекта РФ. В настоящее время законодательством установлено два способа замещения должности руководителя субъекта РФ: путем прямых выборов населением субъекта РФ или путем выборов законодательным (представительным) органом субъекта РФ. В первом случае, каждый кандидат представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры на должность представителя в Совете Федерации от исполнительного органа субъекта РФ, одна из которых в случае избрания представившего его кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации. Во втором случае, три кандидатуры на должность представителя в Совете Федерации от исполнительного органа субъекта РФ представляются кандидатом в соответствующий законодательный (представительный) орган субъекта РФ.

Конституция РФ устанавливает критерии, которым должен соответствовать кандидат. Так, сенатором Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Конституция не устанавливает, поря-

док вхождения представителей от субъектов РФ в Совет Федерации. Эти вопросы решаются самими субъектами. Однако, для представителей субъектов РФ обязательным является требование безупречная репутация и постоянное проживание на территории соответствующего субъекта РФ в течение 5 лет, непосредственно предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации, либо в совокупности в течение 20 лет, предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации.

Конституция содержит запрет сенаторам РФ открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Совет Федерации формируется по непартийному принципу. Его члены не создают фракции и партийные объединения, поскольку они представляют интересы отдельных субъектов РФ.

Совет Федерации обладает широкой компетенцией, которая определяется, прежде всего, ст. 102 Конституции РФ. К ведению Совета Федерации относятся: утверждение границ между субъектами РФ; утверждение указа Президента о введении военного и чрезвычайного положения; решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил РФ за пределами Российской Федерации; назначение выборов Президента РФ; отрешение Президента от должности, лишение неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий.

Совет Федерации, по представлению Президента РФ, назначает на должность Председателей Конституционного и Верховного Судов РФ, их заместителей и судей, проводит консультации по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность Генерального прокурора и его заместителей, прокуроров субъектов РФ, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов РФ; назначает на должность и освобождает от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты. И это далеко не полный перечень вопросов, относящихся к ведению Совета Федерации.

Порядок реализации полномочий в основном отражен в Регламенте Совета Федерации.

Государственная Дума. Государ-

ственная Дума состоит из 450 депутатов, избираемых сроком на пять лет гражданами Российской Федерации. Конституция устанавливает требования, которым должен соответствовать депутат. Так, депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, 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 на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Депутатам Государственной Думы в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 97 Конституции РФ).

Депутаты Государственной Думы избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Законодателем неоднократно изменялись способы выборов депутатов Государственной Думы. К примеру, Государственная Дума шестого созыва, была избрана 4 декабря 2011 г. по пропорциональной избирательной системе. В 2014 г. по инициативе Президента была введена смешанная избирательная система, по которой были проведены выборы депутатов Государственной Думы седьмого созыва в сентябре 2016 года. 225 депутатов были избраны по пропорциональной избирательной системе, (по партийным спискам) и 225 депутатов по мажоритарной избирательной системе (по одномандатным избирательным округам). По пропорциональной системе были проведены выборы в Государственную Думу восьмого созыва в сентябре 2021 года.

К ведению Государственной Думы относятся: утверждение по представлению Президента РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ; Утверждение по представлению Председателя Правительства РФ кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д» ст. 83 Конституции РФ; решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации; заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности; назначение на должность и освобождение

дение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации; назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов; назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека. К ведению Государственной Думы относятся; объявление амнистии; выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации в целях отрешения его от должности или против Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности.

Деятельность Государственной Думы основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, свободного обсуждения и коллективного решения вопросов. Государственная Дума избирает из своего состава Председателя и его заместителей. Для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты создается Совет Государственной Думы, который: формирует проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию; созывает внеочередное заседание палаты и определяет даты их проведения; назначает соответствующий комитет Государственной Думы ответственным за подготовку законопроекта к рассмотрению Государственной Думой; направляет законопроект, подготовленный комитетом для рассмотрения Государственной Думы и материалы к нему соответствующим должностным лицом; принимает решение о проведении парламентских слушаний; принимает решение о награждении Почетной грамотой Государственной Думы; решает иные вопросы организации Государственной Думы в соответствии с ее регламентом.

Государственная Дума вправе обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ. С запросом в Конституционный Суд РФ может обратиться также группа депутатов Государственной Думы, насчитывающей не менее одной пятой от общего числа депутатов.

Депутаты Государственной Думы образуют фракции. Во фракцию входят депутаты Государственной Думы, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов.

Государственная Дума образует из числа депутатов палаты, комитеты и комиссии.

Порядок деятельности Государственной Думы определяется Конституцией и Регламентом Государственной Думы.

Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ, в случаях, предусмотренных ст.111, 112 и 117 Конституции РФ. Таких ситуаций четыре. Во-первых, если Государственная Дума выразила недоверие Правительству; во-вторых, если Председатель Правительства поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству и она в доверии отказывает; в третьих, если Государственная Дума троекратно отклонила кандидатуры Председателя Правительства, представленные Президентом; в четвертых, если Государственная Дума троекратно отклонила кандидатуры заместителей Председателя Правительства, федеральных министров, в результате чего более одной трети должностей членов Правительства, утверждение которых относится к компетенции Государственной Думы, остаются вакантными,

В практике деятельности Думы была ситуация, когда после выражения недоверия Правительству в связи с трагическими событиями в Буденновске перед Государственной Думой был поставлен вопрос о доверии Правительству. Палата оказалась перед нелегким выбором: сознательно пойти на самороспуск либо продемонстрировать свою полную беспринципность. Кризис власти в данном случае был разрешен путем взаимных уступок: Государственная Дума фактически аннулировала свое первоначальное голосование о недоверии, а председатель Правительства РФ отозвал письмо с постановкой вопроса о доверии Правительству.

Государственная Дума была вынуждена принять меры «процедурной самозащиты». Согласно ее регламенту при постановке вопроса о доверии Правительству РФ Государственная Дума вправе взять время для проведения правовой экспертизы и изучения фактических обстоятельств, послуживших основанием для постановки вопроса о доверии.

Конституция устанавливает ряд ограничений по роспуску Государственной Думы. Государственная Дума не может быть распущена в следующих случаях: в связи с выражением недоверия Правительству в течение года после избрания; с момента выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации; в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации.

В случае роспуска Государственной

Думы Президент Российской Федерации назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска.

Статус сенаторов и депутатов Государственной Думы. Полномочия сенаторов и депутатов Государственной Думы определяются Конституцией РФ, Федеральным законом [3].

Конституция (ч. 2 ст.97) устанавливает, что одно и то же лицо не может одновременно являться сенатором Российской Федерации и депутатом Государственной Думы, быть депутатами иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Полномочия сенаторов начинаются со дня вступления в силу решения о его избрании (назначении) и прекращаются со дня вступления в силу решения об избрании (о назначении) сенатора вновь избранным соответственно законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, высшим должностным лицом РФ, Президентом РФ.

Срок полномочий депутатов Государственной Думы начинаются со дня его избрания и прекращаются с момента начала работы палаты нового созыва, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий депутата.

Закон о статусе сенатора и Депутата Государственной Думы содержит в себе ряд ситуаций, одинаковых как для сенаторов, так и депутатов Государственной Думы, когда их полномочия прекращаются досрочно:

- в случаях: письменного заявления о сложении своих полномочий;
- избрания сенатора, депутата Государственной Думы депутатом иного представительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, или назначения на иную государственную должность, а также при поступлении на государственную или муниципальную службу;
- участия парламентария в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией, осуществления предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;
- вхождения в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, либо иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций действующих на территории Российской Федерации, если

иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;

- наличия счетов в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, пользование иностранными финансовыми инструментами, как самими парламентариями, так и их супругами и несовершеннолетними детьми;

- несоблюдение требований, ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации;

- непредставления или несвоевременного представления сведений о своих, а также супруги и несовершеннолетних детей доходах и расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

- утраты гражданства РФ или приобретение гражданства (подданства) иностранного государства, либо получения вида на жительство или иного документа, дающего подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства;

- вступления в законную силу обвинительного приговора суда;

- признания недееспособным или умершим решением суда [3].

Полномочия депутата Государственной Думы могут быть прекращены досрочно в связи с роспуском Государственной Думы, в связи с выходом по личному заявлению депутата из фракции, в которой он состоит, или от которой он был избран депутатом. Полномочия депутата Государственной Думы могут быть прекращены досрочно решением Государственной Думы по инициативе фракции, в которой он состоит или по инициативе комитета, членом которого он является, если он в течение 30 и более календарных дней не исполняет своих обязанностей.

Решение о прекращении полномочий сенатора и депутата Государственной Думы принимается соответствующей палатой [3].

Сенаторы и депутаты Государственной Думы обладают: правом законодательной инициативы; правом на получение и распространение информации; правом на прием в первоочередном порядке руководителей и другими лицами органов государственной власти и местного самоуправления.

Сенатор и депутат Государственной Думы вправе:

- присутствовать на заседании каждой из палат Федерального Собрания, комитета, комиссии, членом которых они являются;
- ежегодно представлять сведения о

своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий. Сущность *неприкосновенности* заключается в том, что согласно ч. 2 ст. 19 вышеназванного Закона, сенатор, депутат Государственной Думы без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания не могут быть:

а) привлечены к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;

б) задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу;

в) подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Объектом неприкосновенности является не только личность парламентария, но и занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку. Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора соответствующей палатой Федерального Собрания.

Порядок получения согласия на лишение неприкосновенности члена Совета

Федерации, депутата Государственной Думы предусмотрен ст. 20 Закона: Генеральный прокурор Российской Федерации вносит в соответствующую палату представление, Совет Федерации или Государственная Дума в порядке, установленном регламентом соответствующей палаты, принимают по данному представлению мотивированное решение и в трехдневный срок извещают о нем Генерального прокурора Российской Федерации. В случае необходимости соответствующая палата Федерального Собрания РФ может истребовать от Генерального прокурора РФ дополнительные материалы.

В рассмотрении вопроса на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания вправе участвовать сенатор или депутат Государственной Думы, в отношении которого внесено представление.

Сенатор, депутат Государственной Думы подлежит обязательному государственному страхованию за счет средств федерального бюджета.

Срок полномочий сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы засчитывается в стаж федеральной государственной службы, в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности. Непрерывный трудовой стаж сохраняется в том случае, если они поступили на работу или на службу в течение шести месяцев после прекращения полномочий сенатора или депутата Государственной Думы.

Литература

1. Лебедев В.А. Обеспечение единства системы отечественного законодательства в процессе правотворчества субъектов Российской Федерации: монография. - Москва: Проспект, 2020, с.19;
2. Лебедев В.А. Народовластие и публичная власть. - Конституционное и муниципальное право, 2021, № 3, с.3-6;
3. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 22.12.2020) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 2. - Ст. 74; Российская газета. - 2020. - № 293.

References

1. Lebedev V.A. Obespecheniye yedinstva sistemy otechestvennogo zakonodatel'stva v protsesse pravotvorchestva sub'yektov Rossiyskoy Federatsii: monografiya. - Moskva: Prospekt, 2020, s.19;
2. Lebedev V.A. Narodovlastiye i publichnaya vlast'. - Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo, 2021, № 3, s.3-6;
3. Federal'nyy zakon ot 08.05.1994 № 3-FZ (red. ot 22.12.2020) «O statuse senatora Rossiyskoy Federatsii i statuse deputata Gosudarstvennoy Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii» // Sobraniye zakonodatel'stva RF. - 1994. - № 2. - St. 74; Rossiyskaya gazeta. - 2020. - № 293.

ЛЕБЕДЕВ Валериан Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафи-

на (МГЮА). 123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, дом 9. E-mail: lebedev_va@bk.ru

LEBEDEV Valerian Alekseevich, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Moscow State Law University named after O.E. Kutafina (Moscow State Law Academy). 123995, Moscow, st. Sadovaya-Kudrinskaya, house 9. E-mail: lebedev_va@bk.ru