

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ВОЛГОГРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ВОЛГОГРАДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
Кафедра теории государства и права

**А.В. ВЫСТРОПОВА**

# **ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО РОССИИ**

*Учебное пособие*

Волгоград 2001

ББК 67.99(2Рос)06я73  
В93

Рецензенты:  
д-р юрид. наук, проф. *Н.Н. Вопленко*;  
д-р юрид. наук, проф. *В.А. Юсупов*

Рекомендовано к печати учебно-методическим советом  
юридического факультета ВолГУ

Печатается при финансовой поддержке Волгоградского  
юридического института

*Автор пособия выражает искреннюю благодарность директору Волгоградского юридического института Феликсу Викторовичу Глазырину, благодаря финансовой помощи которого данная работа вышла в свет, а также членам кафедры теории государства и права ВолГУ и рецензентам, которые изыскали возможность ознакомиться с предлагаемым трудом до его выхода свет и сделали ряд ценных замечаний.*

**Выстროпова А.В.**

В93

Парламентское право России: Учебное пособие. — Волгоград: Издательство ВолГУ, 2001. — 92 с.

ISBN 5-85534-414-2

В пособии дана характеристика основных институтов парламентского права России, раскрыты исторические истоки становления парламентаризма и определены тенденции дальнейшего его развития в государстве.

Предназначено для преподавателей, аспирантов, студентов, а также всех, кто интересуется современными проблемами российского конституционализма.

ISBN 5-85534-414-2



© А.В. Выстროпова, 2001  
© Издательство Волгоградского  
государственного университета, 2001

## ***ВВЕДЕНИЕ***

Конституция Российской Федерации 1993 года заложила основы российского парламентаризма. Его роль будет повышаться на базе авторитетной и эффективной деятельности, позитивного и конструктивного воздействия на процессы политического и экономического обновления России.

Становление и развитие института парламентаризма являются одним из ключевых направлений, воплощающих в жизнь принцип построения правового государства. Трудно представить демократическое государство, в котором бы отсутствовал парламент.

Россия, отказавшись от своего тоталитарного прошлого, формирует новую государственность с учетом прежних ошибок, опираясь на те принципы парламентаризма, которые складывались и утверждались веками.

Развитие парламентаризма в России на сегодняшний день является одной из центральных проблем.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию обращалось внимание на осуществление комплексных мер по повышению действенности государственной власти. Это, во-первых, создание эффективной системы взаимодействия органов исполнительной, законодательной, судебной властей. Во-вторых, обеспечение непрерывного демократического процесса. Федеральные органы власти России сформированы демократическим путем. Но демократия пустит прочные корни только тогда, когда нормой станет неотъемлемое право народа путем выборов вручать мандат на власть или отбирать его в предусмотренные Конституцией сроки <sup>1</sup>.

Только последовательное развертывание действительно демократических основ конституционного строя может означать движение к парламентаризму развитому, где все его составляющие: разделение властей, верховенство закона, сам парламент с правотворческими и контрольными прерогативами — работают энергично, согласованно, в полную силу.

---

<sup>1</sup> См.: О действенности государственной власти в России: Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 1995. 17 февр. С. 7.

Для приведения парламентаризма в рабочее состояние необходима слаженная система норм и правил, определенно и строго рассчитанных на его материально-процессуальное обеспечение. Задача эта, принципиально возложенная на конституционное право, широко и предметно формализуется в одной из его подотраслей, именуемой «парламентским правом».

*Степень разработанности темы и круг источников.* В отечественной юридической науке проблемы, связанные с деятельностью российского парламента, постоянно привлекали и привлекают внимание многих ученых: юристов, политологов, историков, представителей других общественных наук.

Теоретическую основу учебного пособия составили труды российских ученых: С.А. Авакьяна, М.И. Байтина, А.А. Белкина, Н.А. Бобровой, С.А. Боголюбова, Н.Н. Вопленко, А.И. Демидова, В.И. Гавриленко, Ю.П. Еременко, Д.Л. Златопольского, В.Т. Кабышева, Е.В. Колесникова, И.В. Котелевской, О.Е. Кутафина, В.Л. Лукьяновой, В.О. Лучина, А.В. Малько, Н.И. Матузова, О.О. Миронова, А.В. Мицкевича, С.В. Полениной, Т.М. Пряхиной, В.А. Ржевского, В.Н. Синюкова, Ю.А. Тихомирова, М.А. Шафира, Б.С. Эбзеева и др.

Не были оставлены без внимания фундаментальные труды дореволюционных российских государствоведов: А. Алексеева, В. Залесского, Б. Чичерина, М. Ковалевского, К. Соколова, А. Ященко.

В учебном пособии использованы труды зарубежных авторов, которые внесли заметный вклад в разработку тематики, посвященной парламентаризму: М. Амеллера, В. Болика, Г. Кельзена, Н. Зандера, В. Острома, К. Уэйера, Г. Хогана и др.

*Цель и задачи учебного пособия.* Основной целью учебного пособия является рассмотрение сущности парламентского права; процессов становления и развития российского парламентаризма; исследование природы и роли Закона в формировании правового государства в России; выявление принципов законодательной деятельности парламента России; определение основных направлений совершенствования законодательного процесса в российском парламенте. В связи с этим поставлены следующие задачи исследования:

- анализ института парламентаризма, его особенностей, выявление тенденций развития;

- рассмотрение вопроса о структуре и порядке формирования Федерального Собрания Российской Федерации;
- изучение законодательной деятельности и выявление основных принципов;
- исследование основных актов Федерального Собрания Российской Федерации, их классификация.

*Практическая значимость учебного пособия.* «Парламентское право Российской Федерации» как учебная дисциплина занимает одно из главных мест в учебном плане юридических факультетов.

«Парламентское право Российской Федерации» постепенно растет в плане объема научного материала и нормативной базы. Данная дисциплина имеет свой предмет и метод. Целесообразно вести преподавание парламентского права в форме небольшого, предметного выверенного курса, опираясь на уже пройденный курс «Конституционное право России». Данная дисциплина должна быть включена в государственную специализацию. Именно студентам, учащимся на данной специализации, необходимо использовать знания парламентского права.

## ***ГЛАВА I***

# **РОССИЙСКОЕ ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО И ПАРЛАМЕНТАРИЗМ**

## **§ 1. Парламентское право в российской правовой системе**

Становление правовой государственности в России связано с государственно-властными институтами, функционирующими на принципах парламентаризма. Эти принципы закреплены в гл. 1 Конституции Российской Федерации 1993 г. «Основы конституционного строя»: человек, его права и свободы — высшая социальная ценность; народ — единственный источник власти; государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную; Конституция имеет высшую юридическую силу (ст. 2, 3, 10, 15).

Парламентаризм постепенно становится средоточием приоритетных ценностей представительной демократии, способом ее организации, инструментом функционирования — в сочетании с ценностями, формами и методами демократии непосредственной, прямой. Назначение парламентского права — в «обслуживании» не изолированно данного высшего законодательного и представительного органа страны, а парламентаризма как системы в принятой Конституцией модели»<sup>1</sup>.

В парламентском праве первенство закреплено за процессуально-организационной, технологической группой норм и принципов. Часто парламентское право растворяется в терминах «парламентские процедуры», «парламентский процесс», «парламентское производство» или отождествляется с ними, но это неверный подход, так как нормативный массив парламентского права, как бы велика ни была в нем доля процедурных правил, складывается под определяющим воздействием принципов и норм материального права.

Трудно однозначно определить место и роль парламентского права в правовой системе вообще, хотя можно говорить о целом ряде позиций в отношении этого вопроса.

Парламентское право, наравне с конституционным, иногда расценивается в качестве полноценной, самостоятельной отрасли права: она так же полноправна, как конституционная, все ее компоненты составляют единый слаженный комплекс.

Действительно, эта структура хорошо организована и продолжает совершенствоваться, обогащаясь как изнутри, так и в порядке международного обмена опытом.

Но возникает вопрос: несет ли объективно в себе та правовая материя, которая именуется парламентским правом, все необходимые параметры и свойства именно отрасли права? То есть обладает ли парламентское право только ему присущим предметом и методом и механизмами регулирования?

Предмет — это определенные общественные отношения, которые регулируются нормами права той или иной отрасли. «Предмет в данном случае — это все то, что попадает под действие правовых норм. Иными словами, сфера, на которую распространяется право и которая находится под его юрисдикцией»<sup>2</sup>. Предмет выступает первостепенным, материальным критерием для деления права на отрасли.

Метод — это совокупность определенных приемов, способов, средств, с помощью которых право воздействует на общественные отношения. В обществе существует множество общественных отношений, которые требуют разных способов воздействия. От методов в значительной мере зависит достижение целей, которые преследует законодатель при издании норм права. Метод — это второстепенный, юридический критерий для деления права.

*Отрасль права* — совокупность однородных правовых норм, регулирующих определенную область общественных отношений. «Для образования самостоятельной отрасли имеют значение следующие условия: а) степень своеобразия тех или иных отношений; б) их удельный вес; в) невозможность урегулировать возникшие отношения с помощью норм других отраслей; г) необходимость применения особого метода регулирования»<sup>3</sup>.

Многие крупные отрасли права состоят из подотраслей, которые регулируют определенные массивы общественных отношений. «Конституционное право — это совокупность правовых норм, охраняющих основные права и свободы человека и учреждающих в этих целях определенную систему государствен-

ной власти»<sup>4</sup>. Оно состоит из большого числа подотраслей, таких как избирательное право, федерализм, местное самоуправление и др. Предметом конституционного права являются два больших массива общественных отношений:

1) устройство государства и организации государственной власти;

2) охрана прав и свобод человека, то есть конституционное право регулирует исходные, наиболее важные общественные отношения. Методы правового регулирования — учредительно-закрепительные.

Теперь рассмотрим парламентское право в свете данных понятий.

«Парламентское право может быть определено как особая система норм и правил, регулирующих внутреннее устройство и процессуально-организованную деятельность парламента, его взаимоотношения с другими органами государственной власти с избирательным корпусом»<sup>5</sup>. Из этого следует, что предметом парламентского права является регулирование организационных вопросов деятельности парламента. Процессуальные нормы являются «продолжением» материальных норм, но в сфере обеспечения. Получается, что парламентское право не может стать самостоятельной отраслью права, потому что ей придется отделиться от конституционного права, а это, в свою очередь, приведет к потере «базы», совокупности материальных основополагающих норм права, касающихся парламента. «Пустые» процессуальные нормы — это нонсенс. «Парламентское право — форма жизни норм и принципов, конституционно заложенных в данную модель парламентаризма, однако при том условии, если, как и любая другая форма, несет в себе сам дух, само содержание явления, предмета, института (форма существенна)»<sup>6</sup>.

Безусловно, что законодатель может изменить систему законодательства, выделив парламентское право в отдельную отрасль. Он может издать основной нормативный акт данной отрасли, включив множество разноплановых норм. Это все возможно сделать без особых усилий, но вопрос в другом: будет ли данный поступок оправдан или целесообразен? Скорее всего, нет.



Методы правового регулирования конституционного права и парламентского права различны. Если в конституционном праве характерны методы, основанные на властно-императивных началах, то для парламентско-правового регулирования — прежде всего на началах координации и согласования. Различия в методах правового регулирования не приводят к противоречиям, потому что конституционное право и парламентское право регулируют одни и те же общественные отношения, но с разных сторон. Это объясняет различие в методах. Как было сказано, конституционное право создает правовой «фундамент», а парламентское право строится на этом «фундаменте». «Конституционное право, не выведенное на процессуально-обеспечительные механизмы своих норм, так же декларативно и даже мертво, как и сами эти механизмы, не будь они генетически дочерней ипостасью конституционного права»<sup>7</sup>.

В данном случае вывод очевиден: парламентское право является подотраслью конституционного права, потому что оно не в состоянии, по существу, выделиться в отдельную отрасль, поскольку в самой Конституции сориентировано на процедурное упорядочение отношений различного вида и на различных уровнях.

## **§ 2. Возникновение и развитие парламентаризма в России, его особенности на современном этапе**

Проблемы парламентаризма не одно столетие волновали человечество и остаются актуальным предметом научных исследований сегодня. История парламента исчисляется веками. Совершенствуется парламент вместе с обществом и государством, отражая тенденции их развития в исторических ситуациях, соотношение социальных сил в экономических, политических, военных сферах. Уже на рубеже первого тысячелетия появляются и функционируют народные собрания в городах Греции, Рима, а позднее — собрания-сходы в Англии и Испании.

Институты демократии народоправства характерны и для Руси, России и уходят своими корнями в далекое прошлое. Это и институты прямого народного участия в определении судьбы отечества — вече. Псковское, Новгородское вече являются клас-

сическими образцами непосредственного участия населения в делах государства в Киевско-Новгородской Руси <sup>8</sup>.

На этих собраниях граждан, или «избранных» (старейшин, уполномоченных, князей, аристократов и т. п.), обсуждались вопросы, которые считались актуальными для той или иной территории, а ограниченные ее пределы вполне позволяли такие сходы делать сравнительно регулярными. Постепенно круг рассматриваемых дел более четко очерчивался наряду с делами частными, спорными и судебными все чаще темой обсуждения становятся общезначимые дела, включая вопросы войны и мира, объединения с соседями. Их можно рассматривать как исторический прообраз парламента и первый этап его становления <sup>9</sup>.

Второй этап развития парламентов относится ко времени, когда они приобретают значение государственного форума. Английский парламент на рубеже XII—XIII вв. первым завоевывает такую роль и позднее становится даже классическим образцом. Позднее, в XVI—XVII вв., парламент становитсясловно-представительным органом с совещательными функциями при монархе. К таковым можно условно отнести Боярскую думу и Земский собор в России. На них избирались цари, решались вопросы войны и мира, взимание податей и налогов. Велика их роль в собирании Русских земель, в выходе из «смутного времени», в формировании централизованного государства, несмотря на то, что они остались совещательными органами. Существование Земских соборов, Советов всея земли русской, как их называли, оказалось исторически ограниченным. Их время — это середина XVI — конец XVII столетия <sup>10</sup>.

Третий этап развития парламентов можно связать с концом XVII — концом XIX в., когда идеи парламентаризма уже сформировались в трудах европейских мыслителей: Дж. Локка, Ж-Ж. Руссо, Ш. Монтескье, Вольтера. В известной доктрине разделения властей парламенту как законодательной власти отводилось видное место. Причем впервые был сделан вывод о связи представительства народа с законодательной деятельностью, а закона — с народным волеизъявлением избирателей.

В XIX в., парламент окончательно формируется как государственный институт. Избирательные законы создают основу для регулярных выборов членов парламентов. Парламент ста-

новится, по сути дела, единственным источником законодательства, только ему принадлежит право принятия законов. Складываются парламентские институты — законодательный процесс, статус депутатов, отношения с исполнительной властью, с партиями и прессой.

Четвертый этап парламентского развития охватывает XX в. и характеризуется возрастающей ролью во многих странах парламентов. Идея парламентского верховенства становится общепризнанной. Мировое сообщество выступает ее гарантом. Парламенты в полной мере становятся центрами общественной жизни, активно отражая общественное мнение и влияя на него. Их зрелость служит показателем демократического, гражданского общества, парламентские институты обогатились большим опытом, и их соотношение с другими ветвями государственной власти приобрело значение движущего фактора государственности. Влияние международной среды сыграло важную роль в становлении основ парламентаризма России. Наше государство вступило в XX век, имея различные конституционно-реформаторские проекты.

Идея основ парламентаризма была изложена в манифесте «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 года. По словам С.Ю. Витте, бывшего в то время Председателем Совета министров, манифест, какова бы ни была его участь, «составит эру в истории России»<sup>11</sup>. Оценка, нельзя не признать, несколько завышенная, но принципиально верная, ибо речь шла о смене одной формы правления — самодержавной монархии, другой — конституционной.

Манифест объявлял: «Установить, как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий постановленных от нас властей»<sup>12</sup>.

Россия переросла форму существовавшего строя и стремилась к строю правовому на основе гражданской свободы. Однако стремлению этому скоро был положен конец.

Административно-бюрократическая машина не приняла парламентаризма, уповая теперь, в обстановке хаоса и разброда, на авторитарные методы управления. Население, в подав-

ляющей массе крестьянство, мало занимали проблемы формы правления. Новый премьер-министр П.А. Столыпин разрешил проблему, касающуюся парламентаризма, следующим образом: «Государю было угодно даровать России представительный образ правления, и мы должны его сохранить». И затем (в развитие своего кредо): «Да, я схватил революцию за глотку и кончу тем, что задушю ее... Правительство упрекают в репрессиях, но прежде чем мечтать об осуществлении во всей полноте и неприкосновенности реформ, обещанных манифестом 1905 года, надо вернуть России успокоение и восстановить порядок»<sup>13</sup>.

Публицист и писатель В.С. Иванов (1888—1971) приводит цифры, данные самим Столыпиным в 1909 г. Только за 1906—1908 гг. было совершено покушений — 26268; убийств должностных и частных лиц — 6091, ранено более 1000, награблено — больше 5000000 руб. «И при всем том, — восклицает Столыпин, — от нас требуют парламентаризма на европейский образец!..»<sup>14</sup>.

Два выдающихся государственных деятеля — С.Ю. Витте и П.А. Столыпин — преследовали общую цель — благо России, хотя позиции были далеко различными в отношении формы государства.

Проблемы парламентаризма волновали русское государствоведение того времени. Профессору В.Ф. Залесскому, например, парламентаризм представлялся никуда не годной системой, потому что «лишь люди особой породы карьеристов-дельцов чувствуют себя в этом тинном море хорошо и удобно». И далее: «Сама основа парламентаризма — выборы депутатов и решение вопросов по большинству голосов — покоится на ошибочном убеждении, будто всякий вопрос, всякое дело можно решить по большинству голосов, это убеждение есть возвращение к философии пифагорейцев, которые думали, что числа управляют вещами, разве можно считать разумным подчинение меньшинства большинству, если последнее стремится обеспечить, денационализировать, поработить меньшинство?»<sup>15</sup>.

По К.Н. Соколову, приват-доценту Санкт-Петербургского университета, парламентаризм продолжает жить в современных демократиях, нуждаясь лишь в новых формах выражения и осуществления своих принципов. Для этого необходимо покончить и со «скептическим вообще отношением господствующе-

го направления науки о государстве к роли обычного права в системе конституционализма»<sup>16</sup>. Примечательно, что в исследованиях «юридической природы парламентаризма» автор опирается на знаменитую в свое время психологическую теорию права Л. Петражицкого.

Так или иначе, монархический принцип не устоял. Верх взял либерально-демократический (в партийном аспекте — кадетский), и 1 сентября 1917 г. Специальным актом Временного правительства Россия была объявлена республикой. Вскоре особая комиссия под председательством проф. Н.И. Лазаревского при Юридическом совещании Временного правительства приступила к разработке проекта Конституции России как парламентско-президентской республики (возврат к монархическому принципу допускался лишь из тактических, точнее, конъюнктурных соображений)<sup>17</sup>.

Разгон в 1918 г. Учредительного собрания и значительный период советской власти был сопряжен с полным отказом от идей парламентаризма.

Усилиями марксистско-ленинской доктрины государства и права понятия и институты, связанные с парламентаризмом, были так искажены, как, пожалуй, никакие другие из общесовиетского арсенала политико-юридических ценностей. Стратегия «уничтожения парламентаризма» отработывалась в контексте самых уничтожительных эпитафий парламентских учреждений: «продажные», «прогнившие», «где только тем и занимаются, что болтают со специальной целью надуть простонародье»<sup>18</sup>.

Знаменитая ленинская формула «Не парламентарная республика, а республика Советов» означала отказ не только от представительных учреждений, но вообще от конституционно-властных структур государственности как таковой. Никакое государственно-организованное общество, даже в утопиях, ничего подобного позволить себе не может. Речь шла об утверждении на расчищенной от «буржуазного хлама» почве принципиально новой формы «республиканизма», по всем своим параметрам отвечающей требованиям партийно-государственной диктатуры. Есть представительная, исполнительная, судебная системы власти; есть и система местного самоуправления. Но принципы взаимоотношений между ними, с одной стороны,

и взаимоотношений их с населением — с другой, трансформируются так, что место разделения властей занимает единство законодательной и исполнительно-контрольной деятельности; место партийно-политической ответственности правительства — ординарная подотчетность; место свободного депутатского мандата — императивный с иллюзорным правом отзыва и т. д.

В первые годы советской власти верховная власть принадлежала сразу трем органам — Всероссийскому съезду Советов, Всероссийскому Центральному комитету и его председателю. Такая модель парламента наделяет законотворческой деятельностью два органа — Всероссийский съезд Советов и Всероссийский Центральный комитет. В 1936 году была принята общесоюзная Конституция. Некоторые элементы «парламентаризации» прослеживались в программе конституционного реформирования. Так, согласно ее положениям (ст. 32) законодательство связывалось с исключительной прерогативой Верховного Совета как высшего органа государственной власти страны. Такая модель парламента, где власть принадлежит одному высшему органу государственной власти — однопалатному Верховному Совету РСФСР — функционировала в период с 1937—1989 гг. Однако нельзя не увидеть, что большинство попыток усовершенствовать парламентскую организацию не дали позитивных результатов. Ситуация в стране была такова: конституции 1936—1977 гг. закрепляли формальные демократичные принципы государственного устройства, а на практике происходило иное — успешно функционировали партийные органы, осуществлявшие руководство государством и отдававшие соответственно большее предпочтение совершенствованию собственной внутренней организации.

С середины 80-х годов начался процесс демократических преобразований в политической и социально-экономической жизни общества. В первую очередь они коснулись реорганизации структуры высшего органа государственной власти, его внутренней организации. Это была сложная система, состоящая из двух самостоятельных органов с властными полномочиями — Съезда народных депутатов и Верховного Совета — и их многочисленных внутренних подразделений, каждое из которых возглавлялось соответствующим должностным лицом.

Съезд народных депутатов и его вспомогательные органы работали сессионно, то есть во время проведения заседаний, а Верховный Совет был постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом государственной власти. Он формировался на Съезде из двух равных по численному составу палат, каждая из которых избирала председателя и его заместителя.

К внутренним органам Верховного Совета относились также Президиум, возглавляемый председателем Верховного Совета, постоянные комиссии палат и комитеты Верховного Совета, избираемые и образуемые в составе председателей их заместителей. Верховный Совет имел свой аппарат, состоящий из многочисленных отделов и иных служб, призванных обеспечивать организационно-техническое, правовое и информационное обслуживание парламента, его органов, депутатов.

Данная система имела ряд существенных недостатков. Не случайно в период подготовки новой Конституции Российской Федерации авторы несхожих проектов были единодушны в одном — в желании упразднить двухступенчатую организацию парламента.

В юридической литературе обращалось также внимание на противоречивый характер правового статуса Президиума Верховного Совета, критически оценивались его роль, место и назначение в парламентской системе, высказывалось вполне обоснованное сомнение в необходимости такого органа <sup>19</sup>.

В то же время мировой опыт свидетельствует, что в ряде развитых государств с двухпалатным парламентом (США, Великобритания, Италия, Франция, Германия, Япония, Испания) не существует аналогичного либо подобного Президиуму Верховного Совета парламентского органа. Более того, отсутствует должностное лицо, возглавляющее парламент. И даже если, к примеру, в составе палат Германии есть органы, именуемые президиумами, то, кроме названия, у них нет ничего общего с органом, существовавшим в Верховном Совете Российской Федерации <sup>20</sup>.

Конституцией Российской Федерации 1993 года преобразована структура представительного и законодательного органа с учетом опыта организации парламентских органов в развитых государствах. Так, упразднены Съезды народных депута-

тов, Президиум Верховного Совета, ликвидирована должность председателя парламента. В новом российском парламенте нет «общего руководителя» обеих палат. Не имеющий точных аналогов в истории российского государства, а также демократических государств мира, новый представительный и законодательный орган власти Российской Федерации вобрал в себя позитивные образы деятельности парламентских органов, проверенные отечественной и мировой практикой.

Однако действующая Конституция заложила лишь основы российского парламентаризма. Становление парламента еще не завершено. Можно предположить, что его роль будет повышаться, прежде всего, на базе авторитетной и эффективной деятельности, позитивного и конструктивного воздействия на процесс политического и экономического обновления России. Вероятно, в дополнение к Конституции и другим правовым актам сформируются новые парламентские традиции и обычаи. Опыт других стран показывает, что определенные перемещения ролей и функций в рамках одной и той же системы правления вполне возможны. Этому должны способствовать стабилизация обстановки в обществе, устойчивость основ конституционного строя. Последнее десятилетие XX века характеризуется стремительными и масштабными конституционными преобразованиями во многих странах и регионах. Если старые конституции и закрепляли конституционный строй, отличались стабильностью, то в современных условиях наблюдается небывалый конституционный динамизм в России. Влияние политических и экономических перемен усиливается вследствие обуславливающих интеграционных процессов <sup>21</sup>.

Будущее российского парламента самым тесным образом связано с формированием многопартийной системы в стране. Парламентские партии, отличающиеся хорошей организованностью и дисциплинированностью, имеющие четкую перспективу действий, собственные программы, способствуют укреплению престижа парламента в общественном мнении, а главное — усиливают его реальную роль в решении важнейших вопросов внутренней и внешней политики.

«Парламентарное правление, — писал французский юрист Э. де Лавелле, — является неизбежно правлением партийным, потому что чем резче в данной стране разграничены партии и



чем сильнее организованы они, тем успешнее идет управление»<sup>22</sup>.

Статья 32 Конституции гласит, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Это право и реализуется в период выборов с помощью политических партий, главная цель которых — интеграция интересов граждан, а не просто выдвижение кандидатов в депутаты. Нельзя превращать политические партии в инструмент добывания депутатских мандатов.

Как отмечал Б.Н. Чичерин, «не должно думать, что с установлением представительного порядка немедленно водворяется парламентское правление. Оно невозможно, пока партии не выработались и не доказали свою способность управлять государством»<sup>23</sup>.

Наличие парламента в России не говорит о полной реализации в государстве парламентаризма. Парламентаризм не может существовать без парламента, в то же время парламент может существовать без принципов, важнейших элементов парламентаризма: разделения властей представительности и законности.

Парламентаризм — это сложный и многогранный феномен, некая шкала социальных ценностей, где господствует закон, утвердились принципы верховенства права и разделения властей, где гражданское общество характеризуется демократизмом и высокой политико-правовой культурой<sup>24</sup>.

Парламентаризм — это теория и практика народного представительства. «Под парламентаризмом понимается уходящая корнями в Средневековые форма представительства народа в виде избираемого или созываемого собрания, которое обладает определенными совещательными правами или полномочиями на принятие решений в рамках конкретной системы власти или государственного строя. Но только в условиях демократического самоопределения народа на основе равного избирательного права парламентская ассамблея приобретает характер демократически легитимированного народного собрания»<sup>25</sup>.

Анализ проблем российского парламентаризма не должен абстрагироваться от реалий государственной и общественной жизни. Не пустое критиканство либо слепое восхваление, а раскрытие потенциальных возможностей и достоинств парла-

мента России — вот главная задача теории парламентаризма. Это тем более важно, поскольку осуществление общепризнанных ценностей мирового парламентаризма в переходный период наталкивается на многие противоречия.

Сложность состоит в том, что основные ценности парламентаризма России формируются в качестве принципов, таких как народовластие, разделение властей, федерализм, верховенство права. Мы же не привыкли работать с принципами. Наше мировоззрение приучено воспринимать нормативные установления через жесткую систему прав и обязанностей. Однако существенные черты правового регулирования определяются именно принципами <sup>26</sup>.

Говоря о принципах, воплощаемых парламентаризмом, следует отметить, что они представляют собой несомненную ценность при условии, что сформулированы и действуют как общая система. Утрата или неэффективность хотя бы одного принципа сводит на нет все усилия. Без единства принципов российского парламентаризма не может быть и речи об универсальных правовых ценностях, которые должны стать залогом благополучия российского народа, поступательного и бескризисного развития политической государственности.

Характеризуя парламентаризм в нашей стране, необходимо отметить, что, во-первых, парламент здесь является важнейшим институтом в триаде разделения властей, поскольку обладает возможностями влиять на каждую из них. Концентрация в нем общественных интересов и их открытое выражение делает парламент публичной ареной преодоления противоречий между властями и различными государственными органами, между «центром» и «местами». Нахождение баланса интересов в рамках компетенции является одной из актуальных проблем российского парламентаризма.

Соблюдение принципа разделения властей при организации государственной власти — фундаментальный элемент явления парламентаризма. Опыт развития мировой цивилизации показал, что власть обладает таким свойством, как стремление к концентрации. Если законодательный орган сосредоточит в своих руках всю власть, то он превратится в коллективного тирана. Если же исполнительная власть излишне расширит свои

полномочия, то это, как правило, приведет к единоличной диктатуре.

Парламент — суверенный орган, поэтому любое вмешательство в вопрос о членстве в парламенте со стороны исполнительной власти является недопустимым <sup>27</sup>.

Организация судебной власти, абсолютно исключаящая ее ответственность, может привести к диктату судей, что не менее опасно, если учесть, что ей принадлежит право принятия окончательных решений. Поэтому принцип разделения властей следует обусловить оговоркой о равенстве властей и создании системы сдержек и противовесов, позволяющей различным ветвям власти контролировать действия друг друга с тем, чтобы ни одна из них не заняла доминирующего положения. Можно с уверенностью утверждать, что борьба за первенство, за перераспределение сфер влияния между различными ветвями власти будет всегда. Но главное достижение российского парламентаризма есть то, что эта борьба ведется в основном в правовых формах, в рамках правил, очерченных нормами законов.

Во-вторых, среди всех государственных институтов парламент выступает органом народного представительства. В Конституции Российской Федерации (статья 94) указывается, что Федеральное Собрание является представительным органом Российской Федерации. Тем самым Конституция устанавливает, что важным элементом формы российского государства является представительная, то есть опосредованная выборами, парламентская демократия, в условиях которой формирование политической воли народа возлагается на народное представительство, самостоятельно принимающее наиболее ответственные решения.

Представительный характер организации и деятельности парламента не измеряется длиной и прочностью связи «депутат — избиратель». При всей ее важности нельзя упускать из виду другие аспекты представительства. Это могут быть улавливание, отражение общественных интересов, с одной стороны, и «вливание» их в законы, иные акты, контрольные и иные публичные действия — с другой. Выражения общественного мнения, «представленные» парламенту в той или иной форме, — это позиции депутатов, фракций и комитетов, парламента в

целом по актуальным общественным проблемам, это публичная и официальная оценка парламентом тех или иных явлений государственной жизни. Давление и влияние фактора «внутреннего представительства» могут быть выражены парламентом и применительно к событиям международной жизни, зарубежной парламентской деятельности.

Образно говоря, «парламентское зеркало» общества отражает все достижения и успехи, неудачи, противоречия последнего. И в качестве такового оно выполняет важнейшую социальную роль. Но представительская роль парламента воспринимается далеко не однозначно. Наблюдается много проявлений недовольства парламентом со стороны различных институтов, структур и общественных сил. Непонимание или игнорирование глубины и высокого предназначения его представительной природы и даже противодействия ее полному проявлению обнаруживается в наши дни.

В России летом 1996 г. после президентских выборов продолжались нападки на Государственную Думу из-за ее слабой законотворческой деятельности, открыто высказывались мнения о ее ненужности, о сценариях роспуска Президентом<sup>28</sup>.

Все это свидетельствует как об устойчивом нигилистическом отношении к парламентским структурам, так и об игнорировании роли парламента как общенационального представительного органа. Стремление ограничить его сферу только законотворчеством чревато ущемлением другого существенного признака парламента; без развития представительских аспектов его организации и деятельности гражданскому обществу трудно развивать принципы демократии и правового государства.

В-третьих, Федеральное Собрание Российской Федерации, выполняя законодательную функцию, позволяет создать основной, первичный слой правового обеспечения человека, общества и государства. Закон в России основной источник права, и следование закону всех граждан, государственных органов и демократических институтов становится социальным императивом.

В-четвертых, особенностью российского парламентаризма является его двухуровневая парламентская система, поскольку помимо федерального парламента в субъектах действуют свои

парламенты. Таким образом, закладывается баланс властей на местах. За законодательными органами субъектов закрепляются законотворческие функции и участие их в разных формах формирования исполнительного органа власти субъекта.

На современном этапе государство ставит перед Федеральным Собранием ряд важных задач: совершенствование правовой системы, существенное обогащение и закладка новых традиций российской государственности и развитие парламентской культуры.

### Примечания

<sup>1</sup> Степанов И.М. Российское парламентское право: сущностные и регулятивно-целевые ориентиры формирования // Государство и право. 1994. № 11.

<sup>2</sup> Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юрист, 1999. С. 353.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. С. 3.

<sup>5</sup> Парламентское право России / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юрист, 1999. С. 12.

<sup>6</sup> Там же. С. 7.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Миронов О.О. Истоки российского парламентаризма // Представительная власть. 1996. № 4—5, 11—12. С. 100.

<sup>9</sup> См. напр.: Амеллер М. Парламенты. М., 1967. С. 83; Котелевская И.В. Современный парламент // Государство и право. 1997. № 3. С. 12.

<sup>10</sup> Миронов О.О. Указ. соч. С. 100.

<sup>11</sup> Витте С.Ю. Воспоминания. М., 1960. Т. 3. С. 52.

<sup>12</sup> Полное собрание законов Российской империи. 3-е собр. Т. XXV. Отд. 1. № 26803.

<sup>13</sup> Иванов Вс. Столыпин. Гук-бао. Харбин, 1927. Перепеч. // Молодая Гвардия. 1991. № 3. С. 20.

<sup>14</sup> Там же. С. 25.

<sup>15</sup> Залесский В.Ф. Парламентаризм и его оценка на Западе. М., 1909. С. 2, 31.

<sup>16</sup> Соколов К.Н. Парламентаризм: Опыт правовой теории парламентского строя. СПб., 1912. С. 334, 403—404.

<sup>17</sup> См.: Красный архив. 1928. № 3 (28). С. 107—110, 117—119.

<sup>18</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 33. С. 45—48.

<sup>19</sup> См.: Барабашев Г.В., Васильев В.И., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов: время перемен // Сов. государство и право. 1988. № 5. С. 5.

<sup>20</sup> Подробнее см.: Крутоголов М.А. Парламент Франции. Организация и правовые аспекты деятельности. М., 1988. С. 94—124; Современные зарубежные конституции М., 1992; Процедура деятельности буржуазного парламента: Обзорная информация. М., 1991. Вып. 11; Очерки парламентского права (зарубежный опыт). М., 1993.

<sup>21</sup> Тихомиров Ю.А. Развитие теории конституционного права // Государство и право. 1998. № 7. С. 5.

<sup>22</sup> Ловелле Э. де. Парламентский образ правления и демократия. Ярославль, 1883. С. 7.

<sup>23</sup> Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866. С. 465.

<sup>24</sup> Миронов О.О. Указ. соч. С. 100.

<sup>25</sup> Государственное право Германии // Российская академия наук. Институт Государства и права. М., 1994. Т. 1. С. 44.

<sup>26</sup> Кабышев В.Т., Пряхина Т.М. Теоретические проблемы российского конституционализма // Вестник СГАП. 1995. № 2. С. 33.

<sup>27</sup> Амеллер М. Указ. соч. С. 84.

<sup>28</sup> См.: Фурманов А.Ю. Судьба Государственной Думы // Независимая газета. 1996. 31 июля.

## **ГЛАВА 2**

### **ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ КАК ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **§ 1. Структура и порядок формирования Федерального Собрания Российской Федерации**

Конституция 1993 года внесла принципиальные изменения в понимание структуры федерального парламента. Двухпалатность Федерального Собрания Российской Федерации — это обязательный признак формального федеративного устройства, это фундаментальная основа реального федерализма, призванного расширить права граждан и обеспечить глубокие реформы в политическом и экономическом строе страны. Этому служит различный порядок формирования палат Федерального Собрания Российской Федерации, их различная компетенция и различный статус депутатов. Но палаты Федерального Собрания Российской Федерации рассматриваются как части единого — парламента, и в этом смысле они равноправны, хотя полномочия палат неодинаковы.

Двухпалатная структура Федерального Собрания Российской Федерации эффективно помогает разрешению разногласий между различными социальными группами населения.

Структура представительного и законодательного органа преобразована с учетом опыта организации парламентских органов в развитых государствах.

В основу образования Федерального Собрания Российской Федерации положен принцип национально-государственного устройства, обеспечивающий интересы многонационального народа, являющегося носителем суверенитета и единственным источником власти в государстве.

Структура парламентских органов зависит, во-первых, от их значимости, приоритетности по осуществлению парламентских полномочий; во-вторых, от порядка их образования; в-третьих, от их принадлежности к той или иной палате <sup>1</sup>.

В соответствии с первым принципом можно поделить парламентские органы на основные и вспомогательные. Основные

органы — это палаты Федерального Собрания, а также образуемые ими комитеты и комиссии. Вспомогательные органы, формируемые по усмотрению палат, обеспечивают организационно-техническое, правовое, информационное и иное обслуживание основных органов. В верхней палате парламента такими органами являются канцелярия депутата Совета Федерации и аппарат Совета Федерации; в нижней палате — Совет Государственной Думы, аппарат Государственной Думы и другие вспомогательные подразделения.

В зависимости от порядка образования парламентские органы подразделяются на избираемые, формируемые и создаваемые в целях оказания организационно-технической помощи. К избираемым относятся органы, образуемые путем выборов депутатов. Ко второй категории принадлежат органы, образуемые путем включения депутатов в состав того или иного органа по представлению уполномоченных на то субъектов. Такими являются комитеты и комиссии палат Федерального Собрания, Счетная палата и др. К третьей категории следует относить все вспомогательные органы парламента.

Руководствуясь третьим принципом предложенной классификации, можно рассматривать парламентские органы в зависимости от их принадлежности к соответствующей палате Федерального Собрания. При этом следует иметь в виду, что палаты вправе образовывать и совместные органы, каковыми, например, являются согласительные комиссии, создаваемые для преодоления возникших между палатами разногласий. Счетная палата, образуемая в целях контроля за использованием федерального бюджета и т. п.

Согласно ч. 2 ст. 95 Конституции, в Совет Федерации входят по два представителя каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. В ч. 2 ст. 96 Конституции указывается, что порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным законом.

Эти конституционные положения позволяют сделать два очевидных вывода. Во-первых, в Совете Федерации должно насчитываться ровно 178 членов (по два представителя от 89 субъектов РФ), вследствие чего и председатель палаты должен быть избран из этого числа членов. Во-вторых, поскольку в



одной и той же статье Конституции законодатель указал, что Совет Федерации «формируется», а Государственная Дума образуется путем «выборов», то тем самым он установил, что порядок образования Совета Федерации отличается от порядка образования Думы. Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>2</sup> указывает, что в состав Совета Федерации по должности входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации правом избирать и быть избранным в органы государственной власти.

Выборы депутатов Государственной Думы строятся на основе Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы»<sup>3</sup>.

Срок полномочий Государственной Думы составляет четыре года. По истечении срока полномочий Думы президент назначает ее выборы (ст. 84 Конституции).

В Конституции предусмотрена возможность роспуска Государственной Думы до окончания четырехлетнего срока ее полномочий. Это связано с двумя обстоятельствами: трехкратным отклонением Думой кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации, предложенных Президентом России (ст. 111), и выражением Думой недоверия Правительству (ст. 117).

Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным.

В отличие от ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы» 1995 г., новый закон устанавливает, что гражданин РФ, достигший на день голосования 18 лет, имеет право избирать депутатов по федеральному избирательному округу. А право избирать депутатов по одномандатному округу имеет гражданин РФ, достигший на день голосования 18 лет и постоянно

или преимущественно проживающий на территории соответствующего избирательного округа. Гражданин РФ, достигший 18 лет, также имеет право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов и принимать участие в других избирательных действиях. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин, достигший на день голосования 21 года. Гражданин, проживающий и находящийся в период подготовки и проведения выборов за пределами территории РФ, обладает равными с иными гражданами РФ правами на выборах депутатов Государственной Думы. Не имеет права избирать и быть избранным гражданин РФ, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда. Граждане, страдающие психическими заболеваниями, но не признанные судом недееспособными, участвуют в выборах на равных основаниях. Не участвуют в выборах лица, содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в силу приговору суда. Лица, находящиеся под стражей до вступления в законную силу приговора суда, имеют право избирать и быть избранными.

Проведение выборов депутатов Государственной Думы в сроки, установленные Конституцией и федеральными законами, является обязательным.

В соответствии с Конституцией РФ выборы депутатов нового созыва назначает президент.

В соответствии с Конституцией в Государственную Думу избирается 450 депутатов. 225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ — один депутат), образуемым на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ, за исключением избирательных округов, образуемых в субъектах Российской Федерации, в которых число избирателей меньше единой нормы представительства. Единая норма представительства избирателей на одномандатный избирательный округ устанавливается путем деления общего числа избирателей, проживающих на территории Российской Федерации на общее число (225) одномандатных избирательных округов. 225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу

голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками.

Кандидаты в депутаты Государственной Думы (далее — кандидаты) могут быть выдвинуты избирателями соответствующего одномандатного избирательного округа и в порядке самовыдвижения. Кандидаты, списки кандидатов могут быть выдвинуты избирательными объединениями, избирательными блоками.

Подготовка и проведение выборов депутатов Государственной Думы, обеспечение реализации и защиты избирательных прав граждан и контроль за соблюдением указанных прав возлагаются на избирательные комиссии.

При подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы осуществляют: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; окружные избирательные комиссии; территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии; участковые избирательные комиссии.

Выдвижение кандидатов по одномандатным избирательным округам может производиться после официального опубликования утвержденной федеральным законом схемы одномандатных избирательных округов, но не ранее дня официального опубликования решения о назначении выборов.

Кандидат, выдвинутый избирателями, может дать согласие баллотироваться только по одному одномандатному избирательному округу, а избирательное объединение или избирательный блок также вправе выдвинуть по одному одномандатному избирательному округу не более одного кандидата.

Решение о выдвижении федерального списка кандидатов избирательным объединением принимается тайным голосованием на съезде (конференции) избирательного объединения.

Федеральный список кандидатов и список кандидатов, выдвинутых избирательным объединением, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам, представляются уполномоченным представителем избирательного объе-

динения, избирательного блока в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не позднее чем через десять дней после приема подписных листов и приема иных необходимых для регистрации федерального списка кандидатов документов обязана принять решение о регистрации федерального списка кандидатов либо мотивированное решение об отказе в регистрации указанного списка. Окружная избирательная комиссия не позднее чем через десять дней после приема подписных листов и приема иных необходимых для регистрации кандидата по одномандатному избирательному округу документов обязана принять решение о регистрации кандидата по одномандатному избирательному округу либо решение об отказе в регистрации указанного кандидата. При регистрации кандидата, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, в решении окружной избирательной комиссии о регистрации отмечается факт выдвижения кандидата соответствующим избирательным объединением, избирательным блоком. В решении о регистрации указываются ее дата и время.

Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидата, федерального списка кандидатов.

Избранным по одномандатному избирательному округу признается зарегистрированный кандидат, который получил наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В распределении депутатских мандатов по федеральному избирательному округу участвуют федеральные списки кандидатов, получившие на выборах пять и более процентов голосов.

Итак, выборы в нижнюю палату парламента проводятся на основе пропорциональной и мажоритарной систем.

Предпочтение тому или иному типу избирательной системы (мажоритарной, пропорциональной, смешанной) отдается в зависимости от уровня развития политической системы общества, проблем, стоящих перед государством, и других обстоятельств.

## **§ 2. Законодательная деятельность и ее принципы**

Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом (статья 94 Конституции Российской Федерации). Указанная норма-дефиниция содержит характеристику парламента, которая позволяет раскрыть ее двуединую природу как представительного и законодательного органа. Оба признака связаны между собой, так как выборность позволяет осуществлять законодательную деятельность.

Законодательная функция парламентов является наиболее важной и объемной. Благодаря ей в каждой стране достигается несколько целей: формируется, прежде всего, первичный слой правового регулирования, и верховенство закона приобретает определяющий смысл в правовой системе <sup>4</sup>.

Законодательная деятельность парламента направлена на подготовку и принятие законов, издание которых порождается первоочередными потребностями общественного и государственного развития. Эффективности законодательной деятельности и устойчивости закона способствуют официально выделенные сферы законотворчества, которые определены в Конституции РФ.

Процедура принятия законодательных актов в абсолютном большинстве случаев — длительный процесс, поэтому парламенту следует стремиться улавливать все изменения в обществе и быстро на них реагировать.

Под законодательной процедурой понимается установленный порядок прохождения проектов законов и других нормативно-правовых актов, вплоть до их принятия и вступления в силу.

В каждой стране законодательная процедура имеет свои особенности. Но везде она строго закрепляется и регулируется с помощью конституции, текущих законов, а также специальных положений и регламентов, устанавливающих порядок правотворческой деятельности. Законодательная процедура состоит из целой серии выработанных и юридически закрепленных правил, определяющих порядок подготовки и принятия различных нормативно-правовых актов.

Выделяются такие этапы законодательного процесса, как законодательная инициатива, обсуждение законопроекта в палатах Федерального Собрания, утверждение законопроекта Пре-

зидентом РФ, его обнародование. Каждый из них обладает относительной самостоятельностью и имеет свою специфику, свой статус. Вместе же они образуют единый, монолитный законодательный процесс, отражающий и закрепляющий логику прохождения проекта закона, начиная с момента его зарождения и кончая его принятием и обнародованием.

Однако процесс законотворчества не сводится к регламентам и процедурным правилам. Это еще и познавательный процесс со своими трудностями в выборе объекта и методов законодательного регулирования <sup>5</sup>.

Разработка и принятие законодательных актов — разновидность правотворчества. Вместе с тем законотворчеству присущ ряд особенностей, которые делают целесообразной и неоспоримой его специальную научную разработку. Главное состоит в том, что речь идет о специфике подготовки и принятия законов, обладающих высшей правовой силой в системе нормативно-правовых актов.

Парламент при осуществлении законодательной деятельности должен стремиться к такой форме правового регулирования, которая бы отвечала интересам государства и общества. Достижение этого возможно только при соединении рационально-организованного законодательного механизма с демократическими процедурами подготовки и принятия решений. Иначе неизбежно низкое качество принимаемых законов.

Законодательная деятельность базируется на конституционных принципах. Принципы — это основополагающие общие начала, правила, которые определяют существо, характерные черты и общее направление этой деятельности. Следует выделить такие принципы законодательной деятельности, как законность, демократизм, гласность, профессионализм, планирование, системность, этапность.

Принцип законности проявляет себя как в отношении процедуры принятия нормативно-правового акта, так и его содержания.

Законность — это конституционно-обязательный государственно-правовой принцип, реализующий идеи социальной справедливости и демократии в виде политико-правового режима, формируемого особым методом деятельности государства, который направлен на строгое и неуклонное соблюдение

и исполнение норм права в соответствии с принципами субординации, выражающими и гарантирующими волю народа, всеми субъектами правоотношений вне зависимости от их социального статуса.

Законодательная деятельность Федерального Собрания РФ должна осуществляться строго в рамках его компетенции. Содержание нормативного акта должно соответствовать идеалам правового государства и гражданского общества, общепринятым нормам и принципам международного права. Для того чтобы функционировать эффективно, законотворческая деятельность должна строиться на прочной правовой основе, регламентирующей содержательные и процедурно-процессуальные стороны работы парламента. Необходим целый комплекс взаимосвязанных законов во главе с Конституцией Российской Федерации.

Для дальнейшего совершенствования законотворчества важно принятие таких законов, как: закон о депутатских комитетах, закон о законах и иных нормативных правовых актах, регулирующих законодательную деятельность<sup>6</sup>. Необходимостью является также составление и издание Свода законов Российской Федерации — официального систематизированного, полного Собрания действующих нормативных актов Российской Федерации<sup>7</sup>. Весьма важной для реализации указанного принципа является работа над проектом Федерального закона «О нормативных правовых актах». Лишь осуществив общую систематизацию, решив общеэлементарные проблемы, можно осуществлять цели упорядочения разрозненного законодательства.

Демократизм — важный принцип законодательной деятельности. Одним из направлений развития политической системы в обществе на современном этапе является все более активное участие граждан в управлении делами государства, что в процессе законотворчества отражается в принятии законов. Это помогает полнее изучить и учесть в принимаемых законах потребности и интересы различных слоев, групп населения, повысив тем самым качество законов. Реализацией указанного принципа могла бы стать и «народная инициатива» (внесение законопроекта или законодательного предложения непосредственно определенным количеством граждан). Конституция Российской Федерации дает исчерпывающий перечень субъек-

тов права законодательной инициативы. Это право принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения (статья 104 Конституции Российской Федерации). Указанное положение Конституции означает, что любое лицо либо орган, организация, группа лиц могут стать субъектом права законодательной инициативы только с внесением соответствующей поправки к Конституции Российской Федерации. Такое положение в определенной степени ущемляет инициативу граждан, не допускает такого важного института, как «народная инициатива».

Конституция лишила права законодательной инициативы общественные организации и Академию наук России, которые обладали таким правом по ранее действовавшему Основному закону страны. Заслуживает внимания замечание С.В. Полениной о необходимости восстановления законодательной инициативы общественных организаций, которые, не преследуя политических целей, тем не менее, могут вносить в законодательные органы достаточно подготовленные и обоснованные законопроекты<sup>8</sup>. Целесообразность такого решения на современном этапе очевидна.

Принцип гласности состоит в открытости законотворческого процесса, свободном и деловом обсуждении проектов нормативных актов. При обсуждении проектов важно учитывать все мнения и предложения, даже самые противоречивые. Указанный принцип реализуется в открытых заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы. В соответствии с парламентскими регламентами на заседания палат могут приглашаться представители государственных органов, общественных организаций, научных учреждений, независимые эксперты. На открытых заседаниях могут присутствовать также представители средств массовой информации. Гласность характерна для представительных учреждений в демократическом государстве.



Профессионализм депутатского корпуса — важный принцип законодательной деятельности. В последнее время становится все более ясно, что недостаточный учет этого требования имеет негативные последствия, сказывается на качестве подготовленных и принятых законов.

Согласно ч. 3 ст. 97 Конституции РФ на профессиональной основе работают депутаты Государственной Думы. Высокая квалификация помогает правильно скоординировать работу, представить при необходимости альтернативные проекты нормативных актов, учитывающие различные интересы в обществе, позволяет провести научный эксперимент.

В современных условиях переустройства России с целью достижения заранее определенных результатов принцип планирования законотворческого процесса приобретает важное значение. Планирование дает возможность устранить дублирование и сосредоточить усилия с учетом согласования планов работы, создать условия для подготовки документов высокого качества, провести подготовительные мероприятия, включая консультирование с ведущими учеными и научными учреждениями, учесть их планы научно-исследовательской работы. Но для полной реализации указанного принципа представляется целесообразным произвести некоторые изменения в работе действующего парламента. Это связано с тем, что нередко деятельность Думы значительно отходит в сторону от основного направления ее работы — принятия законов. Значительное время уходит на решение политических и организационных вопросов, хотя и очень важных, но не связанных с законодательством. Чем обусловлено такое положение дел? Сама практика процедуры в Думе позволяет отложить рассмотрение очередных законопроектов в интересах рассмотрения политических и организационных вопросов, которые попадают в повестку дня вне очереди, минуя учрежденный календарь рассмотрения законопроектов. По Регламенту Государственной Думы подобным вопросам отводится особое время, вне повестки дня, вот именно оно и должно использоваться для этих целей без ущерба для рассмотрения законопроектов. Пока же планы рассмотрения законопроектов Думой часто не выполняются<sup>9</sup>. Видимо, нужен календарь рассмотрения законопроектов не в плане, разработанном по датам астрономического календаря, а целесо-

образнее ограничиться простой очередностью. Думается, такая урегулированность в плане будет наиболее правильной.

Весьма негативно на законодательной деятельности сказывается тот факт, что многие основные законопроекты рассматриваются недостаточно глубоко.

Например, 19 июня 1997 года в «Российской газете» опубликованы заключения Президента Российской Федерации на проекты некоторых федеральных законов, рассмотренных Думой<sup>10</sup>. Президент указывает, что, в частности, проект Федерального закона «О коммерческой тайне», принятый в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 2 апреля 1997 г., содержит множество внутренних противоречий. Некоторые пункты многих статей не имеют правового содержания, другие нуждаются в существенном дополнении и уточнении, третьи — поглощаются иными пунктами или дублируются ими, четвертые — не являются предметом рассматриваемого законопроекта. Положения некоторых статей требуют согласования с соответствующими кодифицированными законами или с актами текущего законодательства. Кроме того, представленный законопроект требует значительной технико-юридической и редакционной доработки.

Заключение Президента на проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в законы и иные правовые акты Российской Федерации» в связи с принятием Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации содержит указание на то, что отдельные положения этого проекта не соответствуют некоторым российским законодательным актам.

Что же касается заключения Президента на проект Закона «О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в вопросах международных и внешнеэкономических связей и о порядке их координации», принятого Государственной Думой в первом чтении, то, помимо требований о необходимости в тщательной юридико-редакционной проработке, в нем содержится прямое указание на то, что и название законопроекта, и определяемая в преамбуле сфера его действия, и в целом концепция законопроекта противоречат Конституции Российской Федерации.

Данные заключения Президента Российской Федерации на проекты законов красноречиво свидетельствуют: процесс законотворчества — дело весьма сложное, связанное с политическими и экономическими факторами. Именно принцип системности обеспечивает внутреннюю согласованность, беспроblemность и научную обоснованность принимаемых законов.

Действующее законодательство несистемно, противоречиво, излишне декларативно и чаще всего не снабжено механизмом реализации <sup>11</sup>. Одна из распространенных ошибок в процессе создания законов состоит в том, что законодатель, ориентируясь на решение какой-либо одной проблемы, принимает во внимание лишь наиболее мощный фактор, не учитывая при этом сопутствующих явлений, последствий, а также низкую правовую культуру населения и должностных лиц. Лишь реализация принципа системности позволяет ликвидировать указанные выше недостатки принимаемых законов.

Системность законодательной деятельности отражает взаимность тех общественных отношений, которые выступают объектом правового регулирования и в этом своем качестве предопределяют основные особенности данной совокупности правовых норм. Указанный принцип обусловлен различными процессами и явлениями общественной жизни. Выражая специфику тех общественных отношений, для упорядочения которых создается законодательный акт, эти процессы и явления своим действием интегрируют направление законодательной деятельности и выступают формой выявления, осознания и учета социальных интересов.

Соблюдение принципа системности должно также привести к отказу от регулярного (каждым новым парламентом) обновления недавно принятых законов. Во многих случаях более целесообразным является не издание новых законов, а внесение дополнений и изменений в уже действующие. Таким образом, путем установления системности законодательства достигается его эффективность <sup>12</sup>.

Неотъемлемым принципом законодательной деятельности Федерального собрания является также принцип этапности. Любой закон в парламенте проходит ряд этапов.

Законодательный процесс в парламенте начинается с предварительного рассмотрения законопроектов. Законопроект,

подлежащий рассмотрению Государственной Думой, направляется Советом Государственной Думы в соответствующий комитет палаты, который назначается ответственным по законопроекту. В случае направления законопроекта в несколько комитетов Совет Государственной Думы определяет из числа этих комитетов ответственный комитет по законопроекту.

Следующий этап — рассмотрение законопроекта. Статьей 116 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания определяется рассмотрение законопроекта Государственной Думой в 3 чтениях <sup>13</sup>. В первом чтении обсуждаются основные положения законопроекта, заслушивается доклад инициатора проекта и содоклады, проводятся прения. После них Государственная Дума принимает решения по законопроекту с учетом высказанных заключений и предложений. При принципиальном одобрении законопроекта он считается принятым в первом чтении, что означает продолжение работы над ним и передачу его на обсуждение Комитету, ответственному за подготовку данного законопроекта.

Второе чтение состоит в детальном постатейном обсуждении законопроекта и внесении депутатами поправок, изменений, дополнений. Третье, завершающее чтение состоит в голосовании «за» или «против» законопроекта в целом, на этой стадии не разрешается вносить поправки.

Этап прохождения законопроекта в парламенте — рассмотрение и одобрение федеральных законов Советом Федерации. Поступивший из Государственной Думы федеральный закон не более чем через 48 часов направляется вместе с сопровождающими его документами всем членам Совета Федерации. Конституция РФ устанавливает перечень вопросов, законы по которым подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации после их принятия Государственной Думой. К их числу относятся законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитно-таможенного регулирования, денежной эмиссии, ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации, войны и мира. Данная стадия обязательна для нормативно-правовых актов, отнесенных Конституцией к совместному ведению Федерации и ее субъектов.

Председатель Совета Федерации не вправе принять решение о невключении в повестку дня Совета Федерации рассмотрения федерального конституционного закона или закона, подлежащего обязательному рассмотрению Советом Федерации, если Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации или два члена Совета Федерации, представляющих субъект Российской Федерации, настаивают на рассмотрении законопроекта. В других случаях Председатель Совета Федерации может согласиться с решением Государственной Думы и не вносить федеральный закон на рассмотрение палаты. Рассмотрение принятого Государственной Думой закона на заседании Совета Федерации начинается с оглашения заключения комитета, ответственного за подготовку, куда проект поступил после принятия Государственной Думой, и проекта постановления Совета Федерации, вынесенного этим комитетом. Затем Совет Федерации большинством голосов от общего числа депутатов палаты принимает решение одобрить или отклонить закон без обсуждения либо обсудить его на заседании палаты. По результатам обсуждения Совет Федерации принимает одно из решений: одобрить или отклонить принятый Государственной Думой закон. Постановление Совета Федерации об одобрении принимается большинством голосов. Если федеральный закон подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации, но не был рассмотрен в течение 14 дней, после его передачи Государственной Думой, этот закон не считается одобренным<sup>14</sup>.

Конституция предполагает, что во всех случаях, когда Совет Федерации сочтет необходимым или обязан рассмотреть какой-либо закон, он должен начать такое рассмотрение в 14-дневный срок.

Это относится и к законам по вопросам, перечень которых дан в ст. 106 Конституции, так как она не устанавливает никаких особых правил для их рассмотрения Советом Федерации. Цель данной нормы только в том, чтобы обязать Совет Федерации рассмотреть определенный федеральный закон и путем голосования принять решение о его одобрении либо отклонении. Обязательность обсуждения федерального закона в этой палате означает и необходимость начала его рассмотрения на заседании в течение 14 дней. Было бы нелогично пред-

положить, что Конституция, требуя обязательного рассмотрения закона в Совете Федерации, предоставляет ему неограниченные возможности в выборе момента для начала такого рассмотрения. Нарушение 14-дневного срока начала рассмотрения в заседании Совета Федерации федеральных законов по вопросам, перечисленным в ст. 106 Конституции, является отступлением от конституционного требования об обязательности рассмотрения таких законов.

Характер вопросов, перечисленных в ст. 106 Конституции, также подтверждает необходимость реального рассмотрения принятых по ним федеральных законов во многих случаях в максимально сжатые сроки, иначе Совет Федерации не сможет выполнить возложенные на него задачи по защите интересов Российской Федерации и ее субъектов при решении вопросов войны и мира, по защите государственных границ либо по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и т. д.

Обязательность рассмотрения федеральных законов, перечень которых установлен в вышеуказанной ст. 106, означает невозможность оставить вопрос нерешенным по существу или отказаться от завершения его рассмотрения на какое-то время. Это было бы нарушением конституционных обязанностей Совета Федерации. Пролонгация срока рассмотрения такого закона оправдана и допустима лишь при условии, что процесс рассмотрения закона не прерывается вплоть до его завершения, хотя и может быть перенесен на следующее заседание Совета Федерации. В федеральном законе, а также в Регламенте Совета Федерации могут быть установлены и другие формальные ограничительные условия, которые определили бы момент принятия Советом Федерации решения по законам, подлежащим его обязательному рассмотрению<sup>15</sup>.

В отдельных случаях в законодательном процессе имеет место стадия согласительных процедур. Для преодоления возникших разногласий по федеральному закону, принятому Государственной Думой и отклоненному Советом Федерации, может быть создана согласительная комиссия.

Однако если при повторном рассмотрении федерального закона, отклоненного Советом Федерации, Государственная Дума не приняла его в редакции согласительной комиссии и выразила свое несогласие с решением Совета Федерации об

отклонении федерального закона, он ставится на голосование в ранее принятой редакции. Закон считается принятым в том случае, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный закон Председатель Государственной Думы в течение пяти дней направляет Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования<sup>16</sup>.

Необходимо заметить, что в отдельных случаях имеет место стадия повторного рассмотрения федеральных законов, отклоненных Президентом Российской Федерации.

В отличие от согласительных процедур между палатами Федерального Собрания, которые регулируются конституционными нормами, согласительные процедуры между Президентом и Государственной Думой по отклонении главой государства законодательных актов не регламентированы ни Конституцией, ни федеральным законом.

Указанные принципы являются основополагающими в законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации. Только их комплексная и полная реализация даст возможность повышения качества принимаемых законов и в целом парламентской практики.

### **Примечания**

<sup>1</sup> Конституционный строй в России. Вып. 2. М., 1995.

<sup>2</sup> ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации РФ» от 5 августа 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

<sup>3</sup> ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы РФ» от 24 июня 1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3844.

<sup>4</sup> Котелевская И.В. Информация и законодательный процесс // Сов. государство и право. 1990. № 9. С. 14.

<sup>5</sup> Там же. С. 10.

<sup>6</sup> Поленина С.В., Лазарев Б.М., Лившиц Р.З., Козлов Е.А., Глушко Е.К. Инициативный проект «О законах и иных нормативных актах Российской Федерации» // Государство и право. 1995. № 3. С. 57—68.

<sup>7</sup> Мицкевич А.В. Свод законов России — насущная необходимость // Журнал российского права. 1997. № 2. С. 3; Поленина С.В., Колдаева Н.П. Свод законов как форма системати-

зации нормативных документов // Российская юстиция. 1996. № 12. С. 13.

<sup>8</sup> Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 115.

<sup>9</sup> Регламент Государственной Думы // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

<sup>10</sup> Трудное рождение законов // Российская газета. 1997. 19 июня.

<sup>11</sup> Поленина С.В. Указ. соч. С. 4.

<sup>12</sup> Там же. С. 419—420.

<sup>13</sup> Регламент Государственной Думы...

<sup>14</sup> Постановление Конституционного Суда от 23 марта 1995 г. № 1-П. «По делу о толковании ч. 4 ст. 105, 106 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 13. Ст. 1207.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Регламент Государственной Думы...



## **ГЛАВА 3**

### **ПРАВОВЫЕ АКТЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **§ 1. Закон — основной акт парламента. Его сущность и особенности**

Правовые акты государственных органов занимают важное место среди многочисленных форм (источников) права. Правовой акт это выраженное в письменной форме решение компетентного государственного органа. Это акт правотворчества, с помощью нормативно-правовых актов устанавливаются или же отменяются правовые нормы.

В документальном виде правовой акт является источником соответствующих юридических норм и одновременно формой их юридически официального бытия, существования. Таковы, в частности, нормативные правовые акты. Здесь при характеристике юридических источников под актом понимается уже не юридическое действие как таковое, а действие, внешне объектированное, внешнее выражение государственной воли в ее документальном виде, то есть акт-документ<sup>1</sup>.

Абсолютно все правовые акты взаимосвязаны. Правильно их сформировать, не дожидаясь деформации нормативного массива и юридических коллизий, помогает понятие правовой системы. Правовая система Российской Федерации закрепляется Конституцией (ч. 4 ст. 15). Конституционная реформа 1993 года внесла существенные изменения в систему нормативных правовых актов, в том числе и законов. Конституция России упоминает следующие термины: «конституция», «закон», «федеральный закон», «федеральный конституционный закон», «правовые акты», «нормативные правовые акты», «указы», «постановления», «распоряжения», «решения», «акт», «международные договоры», «устав», «договор», «соглашения».

Конституция России закрепляет, что государственная власть в России осуществляется на основе принципа разделения властей (ст. 10). Система государственных органов, построенная на принципе разделения властей, предполагает наличие представительного органа, который осуществляет законодатель-

ную власть. В Российской Федерации таким органом является парламент — Федеральное Собрание, состоящее из двух палат — Государственной Думы и Совета Федерации. Двухпалатная структура Федерального Собрания является традиционной. Поскольку именно этот орган осуществляет всю законодательную деятельность на федеральном уровне, для рассмотрения его деятельности логично обратить внимание на те акты, которые он издает.

Существуют различные классификации правовых актов, издаваемых Федеральным Собранием России. Наиболее известно и приемлемо разделение актов в соответствии с видами деятельности этого органа. Вся деятельность Российского парламента можно условно разбить на три направления (в порядке их важности): издание федеральных законов; разрешение вопросов, отнесенных к компетенции его палат Конституцией Российской Федерации; решение вопросов, связанных с организацией работы его палат.

Выделяют следующие акты палат Федерального Собрания: федеральные законы (в том числе и конституционные), декларации, заявления, обращения, постановления и регламенты. Отдельные исследователи <sup>2</sup> называют среди актов парламента договоры с нормативным содержанием, однако против такого утверждения имеются серьезные возражения. Само понятие договора подразумевает, что он создается двумя или несколькими сторонами (хотя бы формально) и поэтому не может быть издан одним субъектом. Если иметь в виду международные договоры, ратифицируемые парламентом, то эта ратификация оформляется законами и, следовательно, относится к первой группе.

Закон — это основной акт, принимаемый парламентом России. Характеризуя слово «закон», необходимо отметить, что следует различать его широкую и узкую сторону. В широком смысле слова закон может быть применим к любой науке: и к наукам о природе (например, биологии), и к наукам о закономерностях человеческого мышления (математике, физике), и к наукам об обществе (социологии, юриспруденции). То есть в любой науке существуют свои законы. Юриспруденция — общественная наука, ибо она изучает государство и право как продукт социального развития. Закон здесь имеет немаловаж-

ное значение. Исходя из предмета науки, необходимо дать ему следующее определение: закон есть юридический акт, содержащий первичные правовые нормы. Более того, первичные правовые нормы и должны создаваться преимущественно законом<sup>3</sup>. Закон, как и право в целом, не является раз и навсегда данным, застывшим в своем развитии институтом. В известной мере меняются и взгляды о нем, о его отдельных признаках и чертах. Возникают противоречивые мнения и суждения. Например, иногда закон рассматривается в самом «широком» смысле, как синоним понятия права, а точнее, законодательства. Законами называются все нормативно-правовые акты (их совокупность), исходящие от государства в лице всех его нормотворческих органов. «Под именем закона, — писал Г.Ф. Шершеневич, — понимается норма права, исходящая непосредственно от государственной власти в установленном законом порядке». «Прежде всего, — пояснял автор, — закон есть норма, то есть общее правило, рассчитанное на неограниченное число случаев. Неизбежность этого признака вытекает из того, что закон есть норма права, а следовательно, вид не может быть лишен того свойства, какое присуще роду»<sup>4</sup>. Из этого рассуждения следует, что первостепенной по значимости отличительной чертой закона является его нормативный характер. Но нормы права содержатся и в любом ином нормативно-правовом акте. Следуя логике, любой такой акт должен рассматриваться в виде закона. Юридически это весьма некорректно.

В силу этого в научной и учебной юридической литературе чаще используется понятие закона в узком, собственном его смысле. Закон — это принятый в особом порядке «первичный правовой акт» по основным вопросам жизни государства, «непосредственно выражающий общую государственную волю и обладающий высшей юридической силой»<sup>5</sup>. Данное определение наиболее полно и глубоко отражает понятие «закон». Можно, конечно, привести еще целый ряд аналогичных определений, но главное состоит в том, чтобы понять основной смысл, содержание того, что называется законом, необходимо рассмотреть его специфические черты.

Следует указать на следующие специфические особенности закона:

1) Закон — это нормативно-правовой акт, принимаемый только органом государственной власти — Федеральным Собранием РФ.

2) Закон обладает высшей юридической силой среди всех остальных источников права, имеет верховенство и является главенствующей формой права. В новой Конституции вопрос о верховенстве закона решен в нескольких статьях (ст. 15, 75 и др.). Во многом способствовать реальному верховенству закона могло бы, как неоднократно указывалось в науке, принятие «закона о законах», важной составной частью которого должно быть законодательное закрепление исключительной сферы действия закона и, соответственно, отграничение ее от сферы действия правительственных постановлений, административных правил и других подзаконных актов <sup>6</sup>.

Только законами, по мнению С.В. Полениной, следовало бы регулировать:

- установление всех компонентов правового статуса граждан, включая основные права и свободы, способы их охраны, юридическую ответственность и применение мер принуждения по отношению к гражданам;
- условия создания и деятельности общественных организаций;
- определение порядка формирования и работы органов представительной, исполнительной и судебной власти;
- вопросы конституционного порядка;
- установление, отмену и изменение всех видов налогов;
- уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное, гражданско-процессуальное, административно-процессуальное законодательство, законодательство о судоустройстве, прокуратуре, адвокатуре, других правоохранительных органах, то есть все юрисдикционное законодательство;
- семейное законодательство;
- правовой статус средств массовой информации <sup>7</sup>.

Расширение границ исключительной сферы действия законов, многие из которых являются кодификационными актами, способно помимо прочего несколько сократить множественность действующих нормативно-правовых актов и тем самым повысить системность и непротиворечивость законодательства.

Одновременно выросла бы и роль законов в вопросах управления отраслевыми и межотраслевыми системами законодательства. В этой связи интересным представляется высказанное в литературе предложение законодательно установить, что только в законах могут формулироваться цели правового регулирования, ибо цель определяет способ и характер регулирования<sup>8</sup>.

3) Закон как источник права, исходящий от органа государственной власти, представляющего (по крайней мере, теоретически) волю и интересы всего общества или народа, должен также отражать волю и интересы всего общества или народа. Согласно Конституции Российской Федерации, Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является российским представительным и законодательным органом (ст. 94). Являясь представительным органом Российской Федерации, Федеральное Собрание выступает представителем всего многонационального народа России, формируется на основе всеобщего участия населения в политическом процессе, а применительно к Государственной Думе — путем всеобщих прямых свободных выборов. Будучи же высшим органом народного представительства, парламент призван закреплять силой закона общие интересы и потребности общественного развития<sup>9</sup>. Но существует и критическое отношение к представлению о законе как выразителе «общей воли». Еще в начале XX века французский ученый Морис Ориу рекомендовал отказаться от иллюзий непогрешимости закона, которая к тому же опровергается фактами. По его мнению, закон является «делом воли большинства, существующего в парламенте»<sup>10</sup>.

Логичнее было бы говорить о выражении парламентом «общей воли» не как о факте, а как о способности и потенциальной возможности его адекватно отражать и полностью выражать «общую волю» народами всего общества. Для того, чтобы данная возможность претворилась в реальность, необходимо прежде всего разрешить проблему повышения качества принимаемых законов. Конечно, качество закона — характеристика оценочная, притом собирательная. Нет какого-то одного масштаба, мерила, критерия, степень соответствия которому данного закона или всего законодательства свидетельствовала бы о его более высоком или более низком качестве. В общем и целом за улучшением качества законодательства стоит прежде

всего повышение его социальной ценности как инструмента для решения стоящих перед обществом задач, его действительности в этом главном направлении. Конечно, такая оценка применима, скорее, ко всему законодательству, а не к его составляющим. Но все же качество конкретного закона, конкретных институтов или норм права чаще выражается через такие свойства их действия, как эффективность (соотношение между фактическим результатом действия законов, норм права и теми социальными целями, для достижения которых они были приняты), полезность (соотношение намеченных результатов и результатов побочных, возникающих, как правило, вне предвидения правотворческого органа), экономичность (соотношения между ценностью полученного результата и произведенными затратами) и т. п.<sup>11</sup>

Закон регулирует наиболее важные общественные отношения с точки зрения интересов и потребностей населения страны, как явление представляет собой важнейшее изобретение человеческой цивилизации. Но, как и любое значительное достижение человеческой мысли, закон может быть направлен как на защиту интересов личности, так и против нее. В развитом обществе закон не может быть формой и способом государственного подавления личности, а должен представлять собой форму социального компромисса, способом предупреждения и разрешения конфликтов и разногласий, быть инструментом поиска общественного согласия. В этом ракурсе важно выделить следующий вопрос: соответствие нормативно-правовых предписаний закона объективно обусловленным общественным потребностям. Здесь уместно сказать о процессе возникновения юридических норм. Всякая новая норма представляет собой отмену или видоизменение той или иной старой нормы или обыкновения. Эти старые нормы или обычаи отменяются потому, что они перестают соответствовать новым фактическим общественным отношениям. Верно высказывание Г.В. Плеханова: «Если старые юридические нормы препятствуют известной части общества достигать своих житейских целей, удовлетворять свои насущные нужды, то эта часть общества непременно и чрезвычайно легко придет к сознанию их стеснительности... Но от сознания стеснительности данной юридической нормы, конечно, еще далеко до сознательного стремления к

ее отмене, первоначально люди просто пытаются обходить ее в каждом частном случае... Рост сознания людьми своего положения обыкновенно более или менее отстает от новых фактических отношений, изменяющих это положение. Но сознание все-таки идет за фактическими отношениями. Где слабосознательное стремление людей к отмене старых учреждений и к установлению нового юридического порядка, там этот новый порядок еще не вполне подготовлен общественной экономикой»<sup>12</sup>.

Отсюда очевиден вывод о том, что любой закон в той или иной мере нуждается в корректировке. Вопрос состоит лишь в том, насколько его нормы соответствуют уровню общественной потребности, а их содержание и форма пригодны отражать уровень развития прогрессивной человеческой деятельности.

Законотворчество, как и всякое творчество, предполагает наличие у законодателей не только общей культуры, но и требует от них специальных знаний, определенных навыков, овладения искусством формирования и формулирования законодательных актов. Неподготовленность или недостаточная подготовленность депутатов к этой деятельности обусловили несовершенство многих законов, принятых за период, предшествующий вступлению новой Конституции в силу. И вполне можно допустить, что именно это обстоятельство стало одной из причин сложившегося в массовом сознании впечатления о необязательности исполнения закона, возможности безнаказанного его нарушения, допустимости «борьбы законов». Создание же эффективного, работающего закона равнозначно иному открытию в науке. Законотворчество только в том случае добьется успеха, если основывается на научном знании, правовой культуре и законодательной технике<sup>13</sup>.

4) Законы, в отличие от других нормативно-правовых актов, издаются по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни. Например, уже приняты такие новые федеральные кодексы, как Гражданский (первая и вторая части), Семейный, Водный, Лесной, Таможенный, Уголовный, Уголовно-исполнительный, Арбитражно-процессуальный. Кодифицированными федеральными отраслевыми актами являются, несомненно, Федеральные законы «О недрах», «Об охране окружающей природной среды». К сводным норма-

тивными актам в рамках отдельных подотраслей и институтов права относятся и Федеральные законы «О животном мире», «Об атмосферном воздухе», «О культуре», «О физической культуре и спорте», «Об образовании», Основы законодательства о здравоохранении, а также социальные законы «О государственных пенсиях», «О ветеранах», «О пособиях семьям, имеющим детей» и ряд других, обеспечивающих социальную защиту нуждающихся в этом групп населения. В области конституционного и административного права — это Федеральный конституционный закон «О референдуме», Федеральные законы «О средствах массовой информации», «Об общественных объединениях», «Об обороне», «О внешней разведке», «О внутренних войсках», о некоторых других видах войск и многие другие акты. В сфере организации судебной власти действуют федеральные конституционные и общие Федеральные законы «О судебной системе», «О Конституционном Суде Российской Федерации», «Об арбитражных судах», «О статусе судей» и ряд других<sup>14</sup>.

Таким образом, в современной России создана целая система разнообразных федеральных законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих многообразные общественные отношения, потребности происходящих в стране реформ, условия жизни народа и каждого человека в отдельности. Многие из федеральных законов и иных нормативно-правовых актов были приняты до вступления в силу новой Конституции Российской Федерации, а в ряде сфер жизни нашего общества продолжают еще действовать законы и иные акты органов Союза ССР. На современном этапе действуют три системы законодательства в России:

- 1) акты Союза ССР;
- 2) акты России до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года;
- 3) акты после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года.

Ясно, что весьма обширная сфера законодательства нуждается в упорядочении. Именно поэтому становится понятной необходимость создания Свода законов России, на которую указывают многие ученые<sup>15</sup>. Правотворчество неизбежно будет пополнять законодательство разрозненными нормативными актами. Многие из них остаются за рамками действующих ко-



дексов, сводных законов, положений и уставов, подчас не совпадая с системой ни одного из них. Накопление же разрозненных актов приводит к тому неупорядоченному состоянию законодательства в виде его «многосложности, раздробленности, неизвестности»<sup>16</sup>, выйти из которого невозможно без больших многолетних усилий.

В начале 30-х годов переход к тоталитарному режиму сказался на практически полном отказе от отмены или изменения прежних актов в связи с принятием новых законов. В результате к середине 50-х годов запутанное законодательство Союза ССР насчитывало 400 тысяч актов. Для того чтобы его пересмотреть и привести в систему, потребовалось 20 лет. Сегодня главное не повторять ошибок. Но на практике наблюдается формальное, невнимательное отношение к ревизии законодательства. Необходимо:

1. Принимая новый закон, давать конкретные указания на изменяемые законы.

2. Привести в соответствие с новыми законами указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.

В середине XIX века М.М. Сперанский убедительно доказал, что выхода из многосложности и раздробленности законов «нет другого, как только разобрать Законы по их родам и предметам, отделить все действующее от минувшего и привести все в состав единообразный, то есть составить Свод»<sup>17</sup>. Многосложность, запутанность законодательства с трудом удалось преодолеть в дооктябрьской России, где Свод законов Российской империи стал непосредственным источником права, на нормы которого могли ссылаться суды и другие органы, применявшие закон. Свод законов издавался и переиздавался неоднократно, в самых различных вариантах, удовлетворявших разные потребности. После Октябрьской революции Свод законов был отменен. На сегодняшний день нужна специальная служба систематизации, ревизии и кодификации законодательства, подобная Второму отделению Канцелярии, созданному Императором Николаем I 31 января 1826 года, всеми делами которого руководил М.М. Сперанский. Именно этому отделению Канцелярии Его Величества Россия была обязана созданием Свода законов Российской империи, явившегося одним

из выдающихся памятников мировой правовой культуры, по своему значению подобного знаменитому Своду римского императора Юстиниана, созданному в VI веке.

5) Законы принимаются, изменяются и дополняются в особом, строго установленном, законодательном порядке. Законодательная процедура существует в каждом государстве. Она закрепляется, как правило, особыми актами — Положениями или Регламентами высших органов государственной власти — и является объективно необходимой. Этот формальный момент выражения воли, справедливо утверждал Шершеневич, «необходим совершенно независимо от организации государственной власти»<sup>18</sup>. В чем же заключается эта необходимость? Почему нужна законодательная процедура? Отвечая на этот вопрос, Шершеневич резонно замечал: «Если в конституционных государствах граждане стремятся оградить себя твердым законодательным порядком от произвола исполнительных органов, то и при абсолютном режиме монарх заинтересован в том, чтобы его подданные знали и выполняли его волю, а для этого он должен установить форму, которая служила бы для его подданных ручательством, что дошедшее до них повеление действительно выражает волю монарха. Выраженная не в установленной форме, воля органов государственной власти не может быть признаваема за подлинную»<sup>19</sup>.

В каждой стране существует свой собственный и особый порядок принятия, изменения и дополнения законодательных актов и положений. В Конституции Российской Федерации основы законодательной процедуры закреплены в главе 5 «Федеральное Собрание». Все принимаемые законы проходят через одни и те же стадии процесса правотворчества, начиная с момента внесения законопроекта в законодательный орган, его обсуждения и утверждения и кончая опубликованием (обнародованием) принятого закона<sup>20</sup>.

Основное содержание регламентов палат Федерального Собрания состоит в подобном регулировании законодательных процедур. Однако Конституция РФ и регламенты палат Федерального Собрания устанавливают в некотором смысле идеальную модель законодательной процедуры, которая не всегда совпадает с тем, как реально протекает законодательный процесс. Ряд проблем, по разным причинам не находящих необхо-

димого отражения в регламенте, постоянно возникает на разных стадиях законодательного процесса. По сути, противоречия, появляющиеся в функционирующей законодательной процедуре, отражают в определенном смысле конфликт закона в целом, начиная с первых шагов возникновения проекта закона и заканчивая подписанием закона Президентом РФ и его обнародованием. Вопрос о правилах парламентской процедуры является одним из наиболее актуальных в современном законодательном процессе правового государства. Этой проблеме уделяется значительное место в парламентском праве. Стоит в связи с этим обратить внимание на ряд исследовательских работ, посвященных парламентскому закону и парламентским процедурам, в том числе на широко известное издание Генри М. Роберта «Правила парламентской процедуры», ставшее классическим руководством к действию в разных законодательных и совещательных ассамблеях<sup>21</sup>. Характерно, что при изложении правил парламентской процедуры в книге значительное место уделяется классификации предложений, возникающих в ходе обсуждения, порядку их предпочтительности. Соблюдение установленного порядка обсуждения предложений, подчас весьма противоречивых, помогает избежать конфликтных ситуаций в самой процедуре и решить вопрос наилучшим образом.

В ходе реального функционирования законодательного процесса в Федеральном Собрании РФ можно выделить несколько моментов, дающих возможность наиболее полно представить особенности процесса принятия законов Федеральным Собранием. На этапе внесения законопроекта в Государственную Думу довольно часто возникает ситуация, когда комитет, назначенный ответственным за данный законопроект, возражает против некоторых положений этого законопроекта. В этом случае возникает дилемма: либо отклонить проект, либо внести в него ряд необходимых, с точки зрения комитета, поправок и высказать поддержку законопроекту. Разумеется, второй вариант выглядит как наиболее предпочтительный. Однако возникает вопрос, не нарушается ли при этом право субъекта законодательной инициативы. В этом случае следует выяснить, в чем же заключается право законодательной инициативы и входит ли в него обязанность Думы рассмотреть законопроект в

том виде, в котором он был внесен в парламент субъектом права законодательной инициативы. На этот вопрос нет ответа в Регламенте Государственной Думы, что можно считать определенным упущением. Существует много других моментов, связанных с особенностями происхождения законопроектов и принятия законов. Как справедливо отмечается в юридической литературе <sup>22</sup>, конфликтные ситуации часто порождаются несовершенством правовых норм, содержащихся в законодательстве, регламентах палат, их коллизионностью. Нередким явлением бывает нарушение депутатами правил, установленных в регламентах, несоблюдением норм депутатской этики и отсутствием правовой культуры. Конфликт закона на стадиях законодательного процесса часто возникает в результате столкновения политических интересов. Довольно большое число законов, в том числе имеющих приоритетное значение, при голосовании не может набрать необходимого числа депутатских голосов по причине столкновения политических интересов разных думских фракций. Преодолеть эти конфликтные моменты, опираясь лишь на правовые нормы и положения Регламента, достаточно сложно. Возникает потребность в развитии искусства ведения дебатов, выработке компромиссов, использовании согласительных процедур, совершенствовании способов преодоления разногласий и отработке правил парламентских процедур, исследовании особенностей собственной парламентской традиции.

Обращая внимание страны на необходимость повышения качества законодательной деятельности в Российской Федерации, Президент РФ во многом связывает это с необходимостью более активного участия в законотворчестве Совета Федерации, повышением его роли как коллегиально работающей палаты парламента. Отмечается несоответствие требованиям конституционной законодательной процедуры практики голосования в Совете Федерации «за» или «против» по отдельным законам и другим вопросам путем так называемого опросного голосования. Указывается как дефект законотворчества рост числа федеральных законов, направляемых для подписания Президенту РФ без рассмотрения на заседаниях Совета Федерации. Подчеркивается несовпадение конституционных сроков рассмотрения законов со сроками заседаний Совета Федера-

ции, график которых мог бы быть теснее увязан именно с законодательной деятельностью, которая является главной функцией палат парламента<sup>23</sup>.

В ответ на обращение Президента РФ к Совету Федерации верхняя палата согласилась с мнением главы государства о необходимости повышения качества законодательной деятельности палат Федерального Собрания прежде всего за счет продуманной и слаженной работы обеих палат, Администрации Президента, Правительства, министерств и ведомств уже на начальном этапе подготовки законопроектов<sup>24</sup>.

Отражение в законе его признаков приобретает особое значение при решении вопроса о его сущности. Развитие законодательства в России означает как упрочение ее целостности и внутренних связей, преодоление юридических коллизий, так и развитие в соответствии с нормами международного права.

Характеризуя акты парламента России, необходимо отметить, что закон занимает в иерархии правовых актов наиболее высокое место. Как правильно отмечается в литературе, «в законе должны содержаться не любые нормы, а в основном первичные, базисные, имеющие прямое действие и государственную защиту»<sup>25</sup>. В демократическом обществе, ориентирующемся на правовую государственность, его роль первостепенна. Но она еще более возрастает в переходный период, когда речь идет о коренных переменах не только в политической системе общества, но и в его экономической инфраструктуре. Только закон, принятый парламентом государства, адекватный новым общественным потребностям, способен обеспечить стабильность и упорядоченность, необходимые для успеха крупных экономических и политических реформ в России.

## **§ 2. Виды нормативно-правовых актов парламента и их характеристика**

Конституция Российской Федерации различает три вида федеральных законов (то есть законов, принимаемых специально уполномоченными представительными органами Российской Федерации или всенародным голосованием): 1) Конституция; 2) федеральные конституционные законы, предусмотренные Конституцией; 3) федеральные законы, не имеющие

значения конституционных. В правовой доктрине они называются обыкновенными законами.

Принятие Конституции РФ в декабре 1993 г. решительно изменило правовую ситуацию в стране. Она отлична от предшествовавших ей конституций социалистического образца. Новый Основной закон принадлежит к модели демократической конституции, утвердившейся в Европе во второй половине нашего века, сначала в Западной Европе — по окончании Второй мировой войны, а затем после распада социалистической системы — в Восточной Европе. Эта модель построена на принципах правового государства. Российская Конституция 1993 г. опирается на этот европейский опыт и на общепризнанные международно-правовые стандарты.

Действие Конституции в течение нескольких лет показало, что она достаточно эффективно определила юридические параметры развития гражданского общества, политической системы, государственного устройства.

В экономической сфере, установив равенство всех форм собственности, включая частную, свободу предпринимательства, единство экономического пространства, достаточную компетенцию государства в сфере регулирования экономики и др., Конституция РФ закрепила тем самым необходимые условия и гарантии свободного поиска новой экономической модели рыночной ориентации. Экономическое развитие стало задачей не только государства, но и самого гражданского общества. В свою очередь, последнее не может существовать без свободы экономической деятельности.

В политической сфере Конституция РФ также обеспечила достаточный по самым строгим меркам правовой государственности уровень свободы и демократии. В стране утвердились политический и идеологический плюрализм, свобода слова и информации: гражданину предоставлены все общепризнанные мировым сообществом гражданские и политические права.

В сфере государственного устройства в столь сложной многонациональной стране, как Россия, Конституции удалось достаточно сбалансированным образом, с одной стороны, создать необходимые условия для дальнейшего движения от декоративного квазифедерализма прежней РСФСР к реальному федерализму, а с другой — поставить достаточно жесткий ба-

рьер на пути центробежных тенденций, «парада суверенитетов», подмены национальной автономии националистическим сепаратизмом.

Согласно ч. 1 ст. 15 Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу и ей не должны противоречить законы и иные правовые акты, принимаемые в России. Это значит, что в соответствии с Конституцией должны издаваться как федеральные законы, так и законы субъектов Федерации.

Конституция является базой текущего законодательства. В ней определены главные цели и объекты правового регулирования. В этом смысле Конституция предусматривает сферы общественных отношений, подлежащие правовому регулированию, указывая те конкретные законы, которые должны быть приняты. Она воздействует многообразными способами на правовую систему, устанавливает законотворческую компетенцию органов государственной власти, процедуру осуществления ими законодательной деятельности. Текущее законодательство не наполняет конституционные нормы новым содержанием и не развивает их, а лишь конкретизирует основополагающие положения Конституции в соответствующей сфере правовой жизни общества. В законах происходит детализация конституционных норм в рамках их специфического содержания. Обладая абстрактным содержанием, Конституция РФ связывает реализацию своих норм с действием соответствующих законов, принимаемых в обычном порядке. В Конституции указан ряд федеральных конституционных и обычных законов, которые должны регулировать те или иные права и свободы, порядок формирования отдельных государственных органов, их организацию (ст. 6, ст. 11 ч. 3, ст. 51, ст. 39, ст. 81 и т. д.). Надо отметить, что в ряде стран конституционная теория и судебная практика рассматривают подобные нормы как обязывающие законодателя принять соответствующие законы. Невыполнение законодателем этой обязанности может быть обжаловано в Конституционном Суде в порядке процедуры конституционной жалобы (Австрия, Германия, Швейцария и некоторые другие страны)<sup>26</sup>. В данном случае возникает вопрос о реализации конституционных норм. Понятия «действие» и «реализация» Конституции в определенных случаях рассматриваются как тождественные. В то же время нельзя не обратить внимание на различия между

ними. Действие Конституции заключается в проявлении всех свойств и качеств Конституции, выражающих способность оказывать влияние на поведение субъектов. Одно из проявлений «действия» состоит в характеристике возможностей ее реализации. Таким образом, действие не всегда является реализацией права, но во всех случаях это юридическая возможность такой реализации. Действие Конституции оказывает фактическое влияние на общественные отношения. Все конституционные нормы подлежат применению. Вопрос заключается лишь в том, в каком порядке они применяются: непосредственно, то есть имеют прямое действие, или опосредованно, то есть для их осуществления обязательно требуется принятие соответствующих, конкретизирующих их правовых актов.

Положение Конституции РФ о прямом ее действии, отсутствовавшее в предыдущих Конституциях России, подчеркивает, что Конституция РФ является нормативно-правовым актом, статьями которого надлежит руководствоваться, в том числе при рассмотрении конкретных дел в судах, в органах исполнительной власти. Однако это положение не избавляет законодательные органы от необходимости конкретизации положений Конституции РФ в текущем законодательстве и одновременного подкрепления их нормами как материального, так и процессуального права.

Конституция есть основной закон государства. Она регламентирует основы социально-экономической и духовной жизни общества и его политической системы. При этом, несмотря на широту ее нормативного содержания, Конституция не представляет собой всеобъемлющий акт, который отличался бы завершенностью или системной законченностью, ибо регулирует в достаточно общих чертах лишь наиболее важные сферы общественной жизни<sup>27</sup>.

В системе законодательства положения статей 1—16 Конституции Российской Федерации занимают более высокое, даже по сравнению с другими конституционными нормами, положение и таким образом составляют особую ступень в иерархической структуре законодательства. Названные статьи составили ныне основу конституционного строя и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном самой Конституцией Российской Федерации. Специфика их статуса состоит в том,



что согласно ч. 2 ст. 16 Конституции никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации. Вторая глава Конституции конкретизирует и развивает положения ст. 2 и 7 о человеке, его правах и свободах как высшей ценности. В принятой на референдуме 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина закреплены в числе основ конституционного строя. В истории человеческого общества становление прав и свобод человека сопровождалось социальными потрясениями. Опыт революций и войн привел к пониманию объективной неизбежности признания и соблюдения прав человека. Содержание гл. 2 Конституции Российской Федерации соответствует общепризнанному демократическим сообществом перечню прав и свобод. В совокупности они составляют систему гражданских (личных), политических, социальных, культурных, экологических прав. Указанная глава имеет основополагающее значение для всей системы законодательства. В гл. 9 Конституции Российской Федерации регламентируется порядок изменения действующей и принятия новой Конституции, призванной обеспечить стабильность конституционного строя и вместе с тем динамику его развития с учетом меняющихся общественных потребностей. Актами Федерального Собрания Российской Федерации не могут быть внесены поправки в 1, 2 и 9 главы. Федеральное Собрание исходя из процессуальных норм Конституции не имеет права вообще их пересматривать (ч. 1 ст. 135). Если же предложение о пересмотре норм названных глав Конституции будет поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и Государственной Думы, то собирается Конституционное Собрание, действующее в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Собрании». Оно либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект новой Конституции, который принимается Конституционным Собранием двумя третями от общего числа его членов или выносится на референдум.

Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании» на сегодняшний день нет. Этот вопрос обсуждался в Федеральном Собрании. Проект закона, составленный депутатами — членами Комитета по законодательству и

судебно-правовой реформе<sup>28</sup>, встретил массу споров и разногласий. Следует поддержать концепцию авторов законопроекта, что в Конституционное Собрание должны входить члены Федерального Собрания Российской Федерации. Целесообразно обязательное включение членов законодательного органа РФ в Конституционное Собрание.

Формирование Конституционного Собрания выборным путем сегодня не актуально. Политический кризис, в котором находится государство, должен иметь выход только в конституционной форме. Таковую форму могут обеспечить только парламентарии. Законодательствование — основное направление деятельности парламента.

Необходимо также учитывать, что, к сожалению, сейчас нет возможности вкладывать огромные средства и время для проведения нормальных полноценных выборов в Конституционное Собрание Российской Федерации.

Позиция доктора юридических наук Д.Л. Златопольского о невключении представителей субъектов Федерации в состав Конституционного Собрания, ограничив их число составом уже в Федеральном Собрании<sup>29</sup>, спорна.

Конструкция Конституционного Собрания должна включать в себя помимо депутатов Федерального Собрания (и членов Совета Федерации, и депутатов Государственной Думы), представителей субъектов Федерации — делегаций (ст. 7 проекта Закона о Конституционном Собрании). Если исключить их из этого процесса, то любые принятые наверху решения останутся без применения, оставаясь на бумаге, они оставят реальную жизнь развиваться в другом направлении, эта практика знакома из советского конституционализма. Также целесообразно видеть в составе Конституционного Собрания и высокопрофессиональных юристов, и представителей от органов местного самоуправления.

По нашему мнению, правильно невключение в указанный орган Президента Российской Федерации. Президент — гарант действующей Конституции. Исходя из текста основного закона, он приносит народу присягу, содержанием которой является обязательство соблюдать и защищать Конституцию, принимать необходимые меры по защите государства и верно служить народу (ст. 82 Конституции Российской Федерации).

Для принятия Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании» требуется две трети голосов в Государственной Думе и три четверти — в Совете Федерации, а следовательно, он должен абсолютно однозначно вписать нынешний депутатский корпус в будущий конституционный процесс, иначе, если депутаты там себя не увидят, они не будут его поддерживать.

Парламентская деятельность расширится с принятием Закона «О Конституционном Собрании». Парламентариям следует учесть, что для пересмотра положений Конституции необходимо наметить несколько вариантов общественно-политического развития, проработать правовые нормы, которые будут необходимы.

На разработку Конституции 1993 года были отпущены очень сжатые сроки — это сказалось на ее внутренних противоречиях. Утверждение о том, что Основной закон был подготовлен в угоду конъюнктурным интересам, слишком категорично. Однако бесспорно, что Конституция несет на себе сильнейший отпечаток той «нестандартной» политической ситуации, когда представительная власть на федеральном уровне отсутствовала. Попытки «поправить» Конституцию, сгладить перекосы в разделении властей были предприняты Государственной Думой. Однако поддержки Советом Федерации не было. «Поправить» Конституцию — сложный процесс, тем более что, в отличие от прежнего Основного закона, ныне действующая Конституция предусматривает жесткий порядок своего изменения.

Конституция использует наряду с понятием «пересмотр Конституции» такой термин, как «поправки», который применяется к остальным шести главам (3—8). Конституция различает процедуры пересмотра положений Конституции и внесения поправок. Процедура внесения поправок менее сложна, чем пересмотр ее основополагающих норм. Вместе с тем эта процедура содержит два момента, обуславливающих ее немалую жесткость. Во-первых, поправки принимаются парламентом в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона; во-вторых, они вступают в силу лишь после одобрения органами законодательной власти не менее

двух третей субъектов Российской Федерации (ст. 136 Конституции).

Принятый Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»<sup>30</sup> устанавливает в соответствии со статьями 108, 134, 136 Конституции Российской Федерации порядок и условия внесения, принятия, одобрения и вступления в силу поправок к главам 3—8 Конституции Российской Федерации.

Поправки к главам 3—8 Конституции Российской Федерации принимаются в форме закона Российской Федерации.

Принятие закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ, по нашему мнению, предусматривает 12 стадий. Действительно, порядок принятия такого закона очень длителен.

1) Внесение законодательной инициативы.

Предложение о поправке к Конституции Российской Федерации вносится в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума) субъектом права инициативы такого предложения, установленным статьей 134 Конституции Российской Федерации, в виде проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, предполагающего исключение, дополнение, новую редакцию какого-либо из положений глав 3—8 Конституции Российской Федерации<sup>31</sup>.

2) Прохождение законопроекта в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Рассмотрение Государственной Думой проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации осуществляется в трех чтениях.

Проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации считается одобренным Государственной Думой, если за его одобрение проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы<sup>32</sup>.

3) Одобрение Советом Федерации принятого Государственной Думой закона о поправке к Конституции РФ.

Одобренный Государственной Думой проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской

Федерации подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации считается принятым, если за его одобрение проголосовало не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации <sup>33</sup>.

4) Стадия согласительных процедур.

В случае отклонения Советом Федерации закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации Совет Федерации вправе внести в Государственную Думу предложение о создании согласительной комиссии <sup>34</sup>.

5) Опубликование проекта, одобренного Федеральным Собранием Российской Федерации, и закона о поправке к Конституции Российской Федерации для всеобщего сведения.

Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не позднее пяти дней со дня принятия закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации публикует для общего сведения уведомление <sup>35</sup>.

6) Направление закона о поправке к Конституции Российской Федерации законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации не позднее пяти дней со дня его принятия направляется Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации для рассмотрения.

7) Рассмотрение закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации.

Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации в порядке, устанавливаемом данным органом самостоятельно, обязан рассмотреть закон Российской Федерации в срок не позднее одного года со дня его принятия <sup>36</sup>.

8) Деятельность Совета Федерации по установлению результатов рассмотрения законопроекта в субъектах Российской Федерации.

Совет Федерации на своем очередном заседании, следующем за днем истечения срока рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, устанавливает результаты этого рассмотрения.

9) Стадия обжалования Президентом РФ и законодательным (представительным) органом субъекта РФ законопроекта в Верховный Суд Российской Федерации.

Президент Российской Федерации, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации в течение семи дней со дня принятия постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вправе обжаловать указанное постановление в Верховный Суд Российской Федерации.

10) Рассмотрение споров в Верховном Суде в соответствии с гражданско-процессуальным законодательством Российской Федерации.

11) Стадия подписания и официального опубликования Президентом РФ закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

Одобренный законодательными (представительными) органами не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в течение семи дней со дня установления результатов его рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации направляется Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации для подписания и официального опубликования.

12) Вступление в силу закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования, если самим законом не установлена иная дата вступления в силу.

С момента принятия Конституции прошло более семи лет, несмотря на жесткую критику Конституции, содержание ее

оставалось неизменным. Первые, достаточно энергичные шаги Государственной Думы Российской Федерации и других участников законодательной инициативы закончились неудачей, большинство поправок были отклонены Советом Федерации. Каждое предложение об усилении роли Государственной Думы рассматривается членами Совета Федерации с позиции сбалансированности полномочий обеих палат и их отношений с Президентом. Поэтому, выступая, к примеру, за повышение контрольных функций Федерального Собрания Российской Федерации (например, предложение о поправке к ст. 83 и 103 Конституции Российской Федерации, направленное на расширение полномочий Государственной Думы и наделение ее правом давать согласие на назначение не только Председателя Федерального Правительства, но и его заместителей, а также министров обороны, внутренних дел, иностранных дел, руководителей федеральных служб безопасности, внешней разведки и контрразведки), члены Совета Федерации Российской Федерации вместе с тем считают, что они должны касаться прежде всего их палаты. Так, если Государственная Дума предлагает расширить перечень членов Правительства, кандидатуры которых согласовываются с ней, то некоторые члены Совета Федерации полагают, что согласие на назначение таких министров целесообразно закрепить за верхней палатой. Поправки к ст. 109, 125 Конституции о возложении на Конституционный Суд обязанности давать заключения о наличии конституционных оснований для роспуска Государственной Думы в случае использования Президентом полномочий, закрепленных в ст. 111, 117 Конституции; поправки к ст. 105 об увеличении срока с пяти до десяти дней, в течение которого принятый Государственной Думой закон должен быть передан на рассмотрение Совета Федерации; поправки к ст. 83 о передаче права утверждать военную доктрину Российской Федерации от Президента Российской Федерации в ведение Государственной Думы либо Совета Федерации; поправки к ст. 100 Конституции о предоставлении права палатам Федерального Собрания собираться совместно не только для заслушивания посланий Президента, Конституционного Суда, выступлений руководителей иностранных государств, но и в иных случаях по решению палат; поправки к ст. 101, 102, 103 Конституции Российской

Федерации, предусматривающие закрепленные за палатами Федерального Собрания права на создание комиссий для проведения парламентских расследований, не были одобрены, но Государственная Дума продолжает работать в указанной области, считается правильным, что она решила приобщить к работе над поправками субъекты Российской Федерации. Выражая озабоченность, нижняя палата парламента направила поправки к ст. 83, 101, 103, 117 Конституции в законодательные и исполнительные органы субъектов Российской Федерации для обсуждения и выражения своего мнения. Работа над поправками будет продолжаться, что подтверждается постановлением Государственной Думы «О дальнейшей работе над поправками к Конституции Российской Федерации»<sup>37</sup>.

Многие вопросы и разногласия в принятии поправок к Конституции возникают из-за разделения полномочий по осуществлению власти, поэтому будет верно сформировать состав комиссии по работе с конституционными поправками из членов не только Федерального Собрания Российской Федерации, но и представителей других властей, высококвалифицированных юристов. При отсутствии согласованных подходов к поправкам со стороны различных ветвей властей трудно ожидать вообще их принятия.

Соблюдение Основного закона — принцип правового государства. С признанием необходимости формирования в нашей стране правового государства<sup>38</sup> отношение к праву изменилось. Нормативистская концепция права позволяла поддерживать правовую иллюзию, утверждая, что право как система норм якобы выражает волю всего народа, в то время как подлинный субъект правотворчества замалчивался. Подавляющее большинство населения, общественные движения, правящие силы осознали неприемлемость жестких политических противостояний. Российское общество и политическая элита постепенно осознают необходимость развития страны в рамках правового государства. Попытки выйти за пределы конституционного пространства уже не редкость, однако еще не правило.

Поэтому пересмотр и поправки к Конституции должны приниматься с большой осторожностью и с соблюдением всех принципов правового государства, только тогда реформа законодательства будет последовательна и осознанна.



Как отмечалось выше, деятельность парламента заключается не только в пересмотре Конституции и принятии поправок к ней, хотя можно утверждать, что в данной области акты **Федерального Собрания Российской Федерации** будут иметь немаловажное значение.

Федеральные конституционные законы принимаются только в соответствии с Конституцией. Федеральные конституционные законы — важнейший источник конституционного и в целом российского права, что предопределяет особый порядок его принятия, обеспечивающий стабилизацию конституционного законодательства.

В Конституции Российской Федерации 1993 года впервые вводится понятие «федеральный конституционный закон». Но известно, что попытки именовать законы «конституционными» имели место и ранее. Однако до декабря 1993 года такое толкование носило чисто доктринальный характер, тем более что и порядок принятия любых законов был единым, и они занимали в иерархии нормативных актов одну ступень. Конституция устанавливает особый порядок принятия федерального конституционного закона (ст. 108). Они считаются принятыми не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Конституция Российской Федерации относит только в ведение **Федерального Собрания** принятие важного акта — конституционного закона, указывая на принятие его квалифицированным большинством в каждой из палат **Федерального Собрания**, в то время как для принятия федерального закона достаточно простого большинства. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 12 апреля 1995 года разъяснил, что в силу ч. 2 ст. 109 Конституции Российской Федерации федеральные конституционные законы принимаются палатами **Федерального Собрания** раздельно<sup>39</sup>. Признание за федеральным конституционным законом принципа верховенства выражается также в том, что будучи принятым палатами **Федерального Собрания**, они не могут быть отклонены Президентом и возвращены в парламент на новое рассмотрение. Справедливо, что Президент в данном случае не имеет права «отлагательного вето», независимо от того, имеются у него возражения или нет, он

должен подписать его в той редакции, в какой он принят палатами Федерального собрания и обнародовать (ч. 2 ст. 108). Столь жесткому и трудно реализуемому на практике порядку принятия федеральных конституционных законов обязано содержание закона, важность вопросов, по которым они должны издаваться. К их числу относятся: введение и осуществление чрезвычайного и военного положения (ст. 87, 88), статус субъектов Российской Федерации (ст. 66), порядок принятия в Российской Федерации и образования в ее составе новых субъектов (ст. 65), отношение и порядок официального использования государственного флага, герба и гимна Российской Федерации (ст. 70), закон о референдуме (ст. 84), положение об Уполномоченном по правам человека (ст. 103), порядок деятельности Правительства (ст. 114), определение судебной системы Российской Федерации (ст. 118), полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда и иных федеральных судов (ст. 128), порядок созыва и деятельности Конституционного Собрания (ст. 135). Каждый из этих вопросов принципиален и важен, и поднятие уровня их законодательной регламентации по отношению к «простым» федеральным законам вполне объяснимо.

Вместе с тем, как правильно замечено в литературе <sup>40</sup>, трудно уяснить, почему к числу конституционных главный закон страны не отнес Федеральный закон о гражданстве (ст. 6, 62) и регламентацию общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации (ст. 77). На сегодняшний день приняты следующие Федеральные конституционные законы: «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 года <sup>41</sup>; «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 28 апреля 1995 года <sup>42</sup>; «О референдуме Российской Федерации» от 10 октября 1995 года <sup>43</sup>; «Об Уполномоченном по правам человека» от 26 февраля 1997 года <sup>44</sup>; «О судебной системе» от 31 декабря 1996 года <sup>45</sup>, «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 <sup>46</sup> и другие.

С.В. Поленина замечает, что «обращает на себя внимание тот факт, что, вводя в Конституцию понятие «федеральный конституционный закон» и устанавливая усложненный поряд-

док их утверждения, законодатель обошел молчанием вопрос о порядке внесения в эти законы, по мере необходимости, соответствующих изменений и дополнений»<sup>47</sup>. Однако логическое толкование статьи 108 позволяет сделать вывод, что в изложенном Конституцией порядке принятия федеральных конституционных законов следует не только принимать новый федеральный конституционный закон, но и вносить в них любые изменения и дополнения. Парламент правомочен указывать на процедуру принятия изменений к федеральному конституционному закону в самом конкретном федеральном конституционном законе. Например, в Федеральном конституционном законе «О референдуме в Российской Федерации» указывается, что положения настоящего Федерального конституционного закона могут быть изменены не иначе как путем принятия федерального конституционного закона (ст. 7)<sup>48</sup>.

Федеральные конституционные законы посвящены регулированию наиболее важных общественных отношений и ответственности ключевых конституционных институтов — народовластия, государственного устройства, федеративных отношений и поэтому указываются Конституцией Российской Федерации. Федеральные конституционные законы закрепляют правовые основы государственной и общественной жизни, определяют важнейшие правовые институты. В зарубежной практике законы, указанные конституцией, называются органическими. В Конституции Франции в статье 64 прямо отмечается, что «статус судей устанавливается органическим законом»; в статье 65 говорится о Высшем совете магистратуры, причем ссылка дается на более обстоятельную характеристику указанного органа в органическом законе; в статье 67 ч. 2 указывается: «Органический закон устанавливает состав Высокой палаты правосудия, порядок ее деятельности, а также применяемую в ней процедуру»<sup>49</sup>.

В России за всю историю ее государственно-правового развития понятие «федеральный конституционный закон» закрепилось только в 1993 году. Так, значительную группу федеральных конституционных законов составляют статусные акты парламента о важнейших государственных институтах и органах исполнительной и судебной власти. Это готовящиеся законы о Верховном Суде, о Конституционном Собрании Российской

Федерации, о Государственном флаге, гербе и гимне Российской Федерации, а также принятые законы об Уполномоченном по правам человека, о референдуме, об арбитражных судах, о судебной системе, о Конституционном Суде Российской Федерации, о Правительстве Российской Федерации.

Другой важный ряд в классификации федеральных конституционных законов — акты парламента, определяющие различные государственно-правовые состояния. Речь идет об актах, связанных с ограничением прав и свобод человека, что, несомненно, является предметом конституционного регулирования. К ним относятся федеральные конституционные законы об условиях и порядке введения чрезвычайного и военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях.

Третий вид федеральных конституционных законов связан с регулированием особо важных для государства федеративных отношений. Федеративные отношения имеют базовое значение для развития Российской Федерации. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта, а также изменение конституционно-правового статуса субъекта Федерации осуществляется с помощью федерального конституционного закона. Такой федеральный конституционный закон содержит законодательное закрепление предписания и носит индивидуальный правоустанавливающий смысл. В данном акте должны содержаться нормативные описания переговорных и согласительных процедур, круг его участников и их полномочия, а также государственно-правовая ответственность.

В правовой системе постепенно занимает свое место такой вид нормативно-правовых актов, как конституционный закон. Он выступает как самый ближайший «мост» между Конституцией и законодательством, который необходимо использовать для всестороннего влияния Основного закона на правовую систему в целом и ее составные части<sup>50</sup>. Создание федеральных конституционных законов — дело сугубо творческое и, как любой творческий процесс, требует от Федерального Собрания серьезного, вдумчивого и ответственного отношения, требует накопления определенных знаний, овладения искусством использования этих знаний для создания нужных обществу кон-

ституционных законов. Конституция не должна приспосабливаться к меняющимся общественным отношениям. Стабильность конституции обеспечат федеральные конституционные законы, которые образуют промежуточную ступень в реализации конституционных предписаний.

С провозглашением принципа правового государства в Конституцию просто «сыпались» изменения, это объяснялось задержкой в принятии новой конституции. Коренная перестройка общественных, политических, социальных отношений приводила к поспешному принятию поправок, многие из которых принимались без больших раздумий и не были взвешены на весах общественного согласия. С принятием Конституции 1993 года состояние изменилось. Основы конституционного строя заложены, российские законодатели будут исходить из фундаментальных конституционных положений и конституционных законов при обновлении и развитии системы российского законодательства.

Пакет федеральных законов, принятый Федеральным Собранием Российской Федерации, составляет объемный массив в системе законодательства России. Указанные акты парламента действуют на основе Конституции и федеральных конституционных законов. Федеральный закон опирается на объективный критерий — конституционные предписания. С признанием соблюдения прав человека, верховенства закона и разделения властей изменилась содержательная сторона закона.

Как правильно замечается в литературе, «если закон противостоит естественному праву, он ничтожен»<sup>51</sup>. Правовые начала в цивилизованном обществе должны находить выражение в законе, который является юридическим ориентиром деятельности любых участников общественных отношений.

Широкий подход к пониманию права ориентирует парламент на гуманизацию его актов. Федеральное Собрание в своей деятельности опирается на идею взаимосвязи правовых явлений, охватываемых правовой системой, а также тесного взаимодействия между правовой системой и социокультурной жизнью общества: моралью, этикой, нравственностью. Соотношение права и нормативно-правового акта парламента Российской Федерации переходит в плоскость соединения содержания

и формы правовых принципов, идей и нормативных предписаний.

На современном этапе мы сталкиваемся с проблемой реализации прав и свобод человека. Парламент первоочередной задачей должен видеть разработку и закрепление в законах процедур и механизма претворения в жизнь конституционных норм о правах и свободах граждан.

Как справедливо отмечает Н.И. Матузов, в нынешних кризисных условиях сам институт прав и свобод человека подвергается серьезным испытаниям. С одной стороны, общество наконец осознало безусловную важность естественных и неотчуждаемых прав человека, присущих ему от рождения. С другой — оно не в состоянии обеспечить их полное и реальное существование. Данное трудноразрешимое противоречие становится все более острым и болезненным, выступает сильнейшим раздражителем общественного сознания, источником недовольства людей. Высшие идеи и суровая действительность расходятся. Актуальная проблема состоит поэтому в том, чтобы в ходе демократических преобразований наполнить содержащиеся в Декларации прав и свобод и в новой Конституции Российской Федерации права необходимым жизненным содержанием<sup>52</sup>.

Немаловажное значение для качества федерального закона имеет принцип историзма. Парламентарии не должны забывать о значении исторических источников в своей нормотворческой деятельности. Любое историко-правовое исследование не может быть успешным без тщательного изучения и квалифицированного использования исторических источников. Изучение исторических источников — методологическая основа познания исторических проблем<sup>53</sup>. Историческими источниками остаются труды К. Маркса, Ф. Энгельса, В.И. Ленина, документы КПСС и т. д. Следует учитывать, что нормотворческий опыт, как положительный, так и отрицательный, имеет прямое отношение к деятельности Федерального Собрания Российской Федерации.

Немаловажным признаком федерального закона является его целостность. Соблюдение правил грамматики и синтаксиса приводит к логическому последовательному изложению в законе правового материала. Статьи и ее пункты (части), главы и разделы закона должны вытекать друг из друга, каждое поло-

жение закона должно быть органически связано с другими, разумеется, не повторять и тем более не противоречить им. Стиль закона должен быть ровным, безразличным к субъективным переживаниям и эмоциям лиц, с ним знакомящихся. Известная профессионализация законодательного языка необходима для точности, четкости и краткости предписаний закона, исключающих возможность его произвольного толкования и искажения в процессе судебной и административной практики. В любой сфере науки и практики, как известно, широко используется специальная терминология, имеющая тот важный смысл, что позволяет выразить мысль максимально коротко, точно и однозначно. Специальная терминология используется и в законодательстве. Терминологическая развитость законодательства свидетельствует об уровне культуры законотворчества. Чем богаче терминологический фонд, подробнее отработана и шире используется законодательная терминология, тем в большей мере достигается устойчивость, определяемость и лаконичность закона <sup>54</sup>.

В необходимых случаях специальные технические термины следует кратко определять в самом законе. Нуждаются в определениях также термины быденной жизни, если законодатель вкладывает в них особый смысл, отличный от того, какой он имеет в обиходе. Одним словом, термины, используемые в законодательстве, должны иметь однозначное значение, возможность различного их толкования может повлечь за собой нежелательные последствия в правоприменительной практике. «Различие терминологии, — как справедливо отмечал К. Маркс, — является далеко не безразличным, ибо оно решает тысячи человеческих судеб»<sup>55</sup>. Понятность, точность и краткость языка закона создают благоприятные условия для одинакового его понимания и толкования. Работа по формулировке и редакции закона требует большого внимания, опыта и искусства. Необходимо добиться не только внутренней, но и внешней логики, взаимообусловленности, связи между различными элементами правовой нормы, главами и разделами закона. Было бы целесообразно создать специальную комиссию Федерального Собрания Российской Федерации по логике, стилю и языку закона, состоящую из филологов и юристов. Подобный орган функционирует во многих государствах <sup>56</sup>.

Федеральные законы, принятые Федеральным Собранием Российской Федерации, должны быть связаны с общими правовыми идеями, заложенными Конституцией Российской Федерации.

Федеральные законы можно классифицировать в зависимости от отраслей права: конституционного, административного, уголовного, семейного, финансового, трудового, муниципального, уголовно-процессуального, административно-процессуального, гражданско-процессуального и др. Предмет отрасли права будет определять содержание закона.

### **§ 3. Постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации и их правовой характер**

Правовые акты парламента не исчерпываются только законами. Особое место занимают регламенты палат Федерального Собрания. Указанные правовые акты являются важнейшими регуляторами отношений в парламенте и принимаются в палатах в форме постановлений. Именно Конституция Российской Федерации, Регламент Совета Федерации и Регламент Государственной Думы регулируют деятельность парламента. Регламент указывает на подробный процесс принятия всех указанных выше актов Федерального Собрания Российской Федерации. Регламенты представляют собой особую категорию правовых актов палат Парламента. Подобно тому как уголовно-процессуальный и гражданско-процессуальный кодексы обслуживают деятельность судов по разрешению гражданских и уголовных дел, Регламент Государственной Думы и Регламент Совета Федерации устанавливают процессуальную базу для решения вопросов, отнесенных к ведению палат Федерального Собрания Конституцией. Они строго обязательны для депутатов.

Регламенты, согласно Конституции, принимаются палатами для решения вопросов внутреннего распорядка своей деятельности. Особый статус регламентов объясняется еще и тем, что их количество строго ограничено. Конституция Российской Федерации указывает на необходимость принятия двух Регламентов: Государственной Думы Российской Федерации и Совета Федерации. Кроме того, существует мнение о необходимости и третьего Регламента, предназначенного для регулирования совместных заседаний палат. Представляется, однако,



почти бессмысленным принимать такой Регламент, поскольку на настоящий момент палаты собираются на совместные заседания только для заслушивания посланий Президента Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации, а также выступлений руководителей иностранных государств. Случаи таких заседаний настолько редки, что в случае необходимости урегулировать их можно и постановлениями. Кроме того, на таких заседаниях не проводится никаких обсуждений или дискуссий, а заслушивание выступлений может обойтись и без регламентации. Регламенты Государственной Думы Российской Федерации и Совета Федерации Российской Федерации имеют значительный объем, поскольку они посвящены подробной регламентации деятельности палат. С организационной стороны регламенты во многом совпадают, поскольку они говорят о руководстве палат, об информационном обеспечении их работы (то есть о создании аппарата и других служб). Однако две палаты имеют различные компетенцию и полномочия. В силу этого регламенты имеют множество отличий. Так как законодательная деятельность палат различна, то и различны регулирующие ее разделы регламентов. Отличаются разделы, говорящие о комитетах и комиссиях, поскольку комитеты и комиссии палат различны. Вообще регламенты определяют порядок, время ведения заседаний, периоды сессий и парламентских каникул, общий порядок принятия решений и конкретные процедуры решения отдельных вопросов ведения палат. Основное место в регламентах занимают регулирование законодательного процесса, который регламентируется точно, детально. Это способствует выработке четкого механизма деятельности парламента по изданию законов, улучшению качества принимаемых нормативных актов. Среди других вопросов, регулируемых регламентами — деятельность фракции и депутатских групп (в Государственной Думе Российской Федерации), информационное, организационное и иное обеспечение деятельности палат, список обязательно образуемых комитетов и комиссий, определение круга лиц, имеющих возможность присутствовать на заседании. Наконец, регламенты вырабатывают порядок проведения различного рода семинаров и иных специальных форм работ палат.

Из сказанного выше становится ясно, что значение регламентов исключительно велико. Именно они определяют, каким должен быть законодательный процесс, как именно законопроект может приобрести форму закона.

Законотворчество является в правовом государстве основным направлением деятельности парламента. Законодательный процесс в разных странах имеет множество своих особенностей. Тем не менее неперменным условием является закрепление законодательной функции парламента и основ ее реализации в конституциях. В Российской Федерации важнейшая функция Государственной Думы состоит в ее деятельности по принятию законов (ст. 105, ч. 1 Конституции РФ). Эта функция конкретизируется в конституционных положениях, устанавливающих основные стадии законодательного процесса в РФ. Помимо Конституции законодательная процедура наиболее полно раскрывается в регламентах палат Федерального Собрания — Регламенте Государственной Думы и Регламенте Совета Федерации. С точки зрения полноты правового регулирования регламенты играют весьма важную роль в реализации стадий законодательного процесса и его последовательном функционировании. Вместе с тем не всегда ясным является вопрос о правовом статусе парламентского регламента, о соотношении регламентов с иными правовыми актами. Как правило, конституция содержит специальную оговорку, предусматривающую существование регламентов, а также запись о том, что эти акты принимаются парламентом или каждой из его палат. Иногда определяется предметная сфера действия регламентов. В соответствии с российской Конституцией (ст. 101, п. 4) каждая из палат Федерального Собрания принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. Нет сомнений, что регламенты не могут не соответствовать Конституции, поскольку Конституция является высшим правовым актом в государстве. С другой стороны, фактическое значение конституционных положений, устанавливающих, что организация и порядок работы парламента регулируются Регламентом, дают определенную свободу для расширения предмета регулирования. Предметная сфера действия регламентов устанавливается Конституцией, которая прежде всего определяет организацию и порядок работы парламента. Означает ли

это, что Конституция устанавливает необходимый минимум для организации и деятельности парламента, а парламент, в свою очередь, может закреплять в Регламенте иные вопросы, связанные с собственной деятельностью? Конституционный Трибунал Польши, например, решил в 1993 г. подобную ситуацию практически однозначно: регулироваться регламентом могут не только организация и порядок, но и почти все другие связанные с этим вопросы, определяемые парламентской традицией. В этом случае скорее польская парламентская традиция определила предметную сферу действия парламента<sup>57</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации рассматривал в 1995 г. дело о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции РФ, которое слушалось по запросу Совета Федерации Федерального Собрания. Статья 106 Конституции, как известно, говорит об обязательном рассмотрении в Совете Федерации ряда федеральных законов по наиболее важным вопросам. Требовалось решить вопрос о соблюдении четырнадцатидневного срока, установленного п. 4 ст. 105 для рассмотрения этих законов в Совете Федерации. Согласно конституционному положению, если федеральный закон не был рассмотрен Советом Федерации в течение четырнадцати дней после его передачи Государственной Думой, он считается одобренным Советом Федерации. Толкование этого положения Конституционным Судом РФ по отношению к законам, требующим обязательного рассмотрения (ст. 106) в соответствии с решением Конституционного Суда РФ, выглядит следующим образом. Если Совет Федерации в течение четырнадцати дней не завершил рассмотрения принятого Государственной Думой федерального закона, подлежащего обязательному рассмотрению в Совете Федерации согласно ст. 106 Конституции РФ, этот закон не считается одобренным и его рассмотрение продолжается на следующем заседании Совета Федерации до вынесения решения о его одобрении либо отклонении. Интересно, что Совет Федерации не стал самостоятельно решать этот вопрос в Регламенте и устанавливать срок обязательного рассмотрения федеральных законов по вопросам, перечисленным в статье 106 Конституции, а обратился в Конституционный Суд за его решением. В то же время этот вопрос не был определен на конституционном уровне первоначально и, видимо, мог

быть решен в Регламенте Совета Федерации. Здесь опять-таки возникает проблема о пределах регулирования регламентами организации работы парламента и о парламентской традиции, которая в Российской Федерации все еще находится в стадии формирования.

Помимо этого регламенты регулируют и другую деятельность палат, что также крайне важно. Ими устанавливается весь порядок работы парламента. Регламенты — своеобразный закон для палат Федерального Собрания РФ.

Немаловажное значение имеет юридическая форма Регламента. В Восточной Европе, например, существуют следующие подходы к решению этой проблемы. В довоенный период регламенты принимались в форме обычного постановления парламента либо в качестве постановления одной из его палат. Это и сейчас является наиболее типичным решением проблемы. В Российской Федерации регламенты палат также принимаются в форме постановления.

Существует в практике еще одно решение. Это система, в которой регламенты приобретают форму парламентского закона. Такая ситуация сохраняется в Чешской Республике, а также в прибалтийских государствах.

Форма закона для регламента все же представляется спорной, поскольку снижает возможность частого внесения изменений, что бывает весьма важно для эффективной работы парламента. Усложняется и процедура принятия этих актов. Тем более эта форма видится маловероятной в условиях действия двухпалатного парламента.

Законодательный процесс осуществляется не в «чистом пространстве». Парламенты наряду с подготовкой и принятием законов выполняют контрольные, организационно-учредительные, представительские функции, причем нередко одновременно с первой функцией. Такое переплетение расширяет возможности информационного обеспечения законодательного процесса дополнительными каналами.

Зачастую информация, полученная в ходе ответа на запрос депутатов, доклады и сообщения правительства, министров, может послужить расширению информационных источников в законодательном процессе. Полнее выявляются возможный объект регулирования, тенденции его развития, отношения

граждан, прессы, общественности к данной сфере, уровень деятельности государственных органов. «Обратная связь», осуществляемая в ходе контрольной деятельности, способствует повышению качества подготавливаемых законов.

Отметим, что целый ряд форм парламентской деятельности приспособлен к сугубо юридико-информационным действиям.

Например, институты запроса депутатов, вопросов-ответов членов правительства, парламентских слушаний важны именно своей информационной содержательностью. На основании какой информации (достоверной или ложной, полной или частичной) депутаты обращаются к органам управления, должностным лицам, какую информацию те, в свою очередь, предоставляют депутатам, как она оценивается?

Следует отметить неупорядоченность использования информационных форм работы парламентариев. Аналитические обзоры итогов деятельности Государственной Думы, подготавливаемые ее аппаратом, показывают слабую связь депутатских запросов с законодательной деятельностью.

Происходит обесценивание и самого института в сравнении с тем, как он понимался раньше в деятельности Верховного Совета СССР и республик. Тогда решению о направлении запроса предшествовало серьезное обсуждение проблемы, предметом запроса являлись комплексные вопросы большой государственной значимости. К сожалению, сегодня, по существу, запросом становится обычное обращение депутата в государственный орган или к должностному лицу, которое оформлено протокольным решением палаты. Ответы на эти обращения уже не являются предметом обсуждения на пленарном заседании и не оказывают воздействия на законодательную работу палаты в целом.

Заметна также и другая тенденция — провести рассмотрение законопроекта, без сопровождения его необходимыми на каждой из стадий информационными материалами. Это проявляется даже в непредставлении отрицательных заключений на законопроект, подготовленных, в частности, правовым управлением аппарата.

Регламенты палат не дают механизмов надлежащего информационного сопровождения законопроекта; отсутствуют и

внутриорганизационные акты, регулирующие порядок работы с информацией в законодательном процессе.

Полагаем, что правовая реформа, которая направлена в том числе и на повышение эффективности законотворчества и более полную реализацию закона, не может не учитывать необходимости регулирования как общесоциальной, так и правовой информации.

Более содержательное и развернутое регулирование информационных потоков в законодательном процессе мы обнаруживаем в регламентах зарубежных государств. Особенно подробно данный вопрос регламентирован в Италии. В Регламенте Палаты Депутатов, принятом 18 февраля 1971 г., есть часть третья «Процедуры, связанные с участием Палаты в выработке политического направления, осуществлении контроля и получении информации». Так, применительно к рассмотрению законопроектов о бюджете отмечается необходимость представления других документов, относящихся к экономической политике страны и к расходам государственных средств. Предметно-компетентные комиссии, изучающие проекты, рассматривают разделы законопроекта и переданные им документы, готовят и прилагают доклады, по каждому документу назначается докладчик (статьи 119—124).

Глава XXXIII посвящена получению интересующих комиссии сведений. Они вправе затребовать у министров соответствующие сведения, данные и документацию, приглашать любых лиц, способных предоставить необходимую информацию (статьи 143—144). Примечательно, что палата и комиссии в законодательном заседании перед завершением обсуждения общих направлений законопроекта, а также комиссии в референтском заседании могут потребовать, чтобы Председатель Палаты поручил Национальному Совету экономики и труда (НСЭТ) выразить мнение по предмету обсуждения или поручить ему провести изыскания и исследования. Результаты их публикуются сразу по их поступлении из НСЭТ<sup>58</sup>.

Регламент Национального Собрания Франции (принят 3 июня 1959 г.) в разделе первом «Организация и деятельность собрания» содержит процедурные правила. В разделе I «Законодательная процедура» подробно определен порядок законодательной деятельности комиссии. Предусматриваются конкрет-

ные информационные действия субъектов — доклады по законопроектам (статья 86), заключения и информации (статья 87), отпечатка и распространение заключений по проектам финансовых законов (статья 87). На стадии первого чтения проекта — доклады и заключения (устные или письменные — статья 91), право предоставлять поправки к тексту и их мотивация, пространства (статья 98), объявления в афише (статья 104)<sup>59</sup>.

В России также высказывались предложения о том, чтобы создать специальный авторитетный консультативный орган, состоящий из ученых, юристов и других специалистов высокой квалификации. Его условно предлагалось назвать «государственным советом», закрепить за ним функцию высшей независимой экспертизы законопроектов. Эти предложения звучали, в частности, на Всероссийской научно-практической конференции, посвященной итогам законодательной деятельности Государственной Думы первого созыва<sup>60</sup>. Думается, идея эта плодотворна и нуждается в развитии.

Регламент, как и другие акты, подлежит контролю и возможному усовершенствованию, поскольку устаревшие нормы его могут сдерживать объективное развитие законодательной и иной деятельности Парламента. Разумно было бы периодически пересматривать его положения и, если требуется, вносить изменения.

Регламенты выделяются в особую группу постановлений, которые обязательны для членов парламента. Некоторые исследователи<sup>61</sup> указывают, что регламенты порой регламентируют очень мелкие, казалось бы, незначительные детали. Возможно, это и так. Но при этом необходимо учитывать то, что эти акты регулируют один из важнейших процессов в жизни страны — законодательный. Отношения, связанные с законодательной деятельностью, являются предметом самого пристального изучения конституционного права. Кроме того, они тесно связаны с законодательным органом — парламентом Российской Федерации. Регламенты оказывают значительное влияние на политическую и, соответственно, общественную жизнь России.

Постановления парламента — это один из видов его актов. Постановления являются актами правотворческой деятельности, их называют подзаконными актами. Это означает, что они

обладают меньшей юридической силой, чем закон, и прямо подчинены ему в системе источников права. Постановления, как правило, издаются в соответствии с известной формулой — «на основе и во исполнение закона». Точно так же, как и федеральные законы, превращают нормы Конституции в правило прямого действия, постановления трансформируют эти правила в форму приказа о совершении определенного конкретного действия. Постановления имеют особый характер. Они издаются палатами по вопросам их ведения, установленным Конституцией. Порядок решения этих вопросов также устанавливается только Конституцией.

Вопросы ведения Совета Федерации и Государственной Думы Российской Федерации установлены ст. 102 и ст. 103 Конституции Российской Федерации. Постановления Совета Федерации принимаются по следующим вопросам: утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации; утверждение указов Президента Российской Федерации о введении военного или чрезвычайного положения; возможность применения Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами Российской Федерации; назначение выборов Президента Российской Федерации и отрешение его от должности; назначение на должность судей высших судов Российской Федерации — Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации; назначение и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов. Постановления же Государственной Думы Российской Федерации принимаются по вопросам: дачи согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации; решения доверия Правительству Российской Федерации; назначения на должность и освобождения от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации; назначения и освобождения от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов; назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом; объявления амнистии; выдвижения обвинения против Президента Российской



Федерации для отрешения его от должности. Хотелось бы отметить, что, во-первых, полномочия палат не совпадают, и, во-вторых, в этот список включены очень важные вопросы внешней и внутренней политики России. Помимо этих вопросов постановления также могут оформляться отдельные (организационные) вопросы работы палат.

Как можно заметить из приведенного списка вопросов компетенции палат Российского парламента, эти вопросы не требуют законодательного оформления, поскольку являются индивидуальными. То есть указанные постановления, в отличие от нормативных актов парламента, устанавливающих общие правила поведения людей и рассчитанные на всех участников правоотношений либо ограниченную их часть, причем действующих постоянно и непрерывно, применяющихся многократно при регулировании соответствующих общественных отношений, устанавливают не общие правила поведения, а конкретные предписания, обращенные к отдельному субъекту, применяются однократно и после реализации прекращают свое действие. Уже из анализа текста любого постановления и сравнения его с текстом закона следует такой же вывод. Нормы закона формируются как предписания совершать либо не совершать определенные поступки в определенных случаях. Постановления же выглядят как приказ. Все пункты постановления начинаются с глагола в форме инфинитива и содержат указание на конкретное действие, которое необходимо совершить. Таково, например, Постановление Государственной Думы Российской Федерации «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации». Первый пункт его гласит: «Обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с прилагаемым запросом о даче толкования Конституции Российской Федерации в части, касающейся регулирования принципа разделения государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную». Аналогично формулируется и второй пункт: «Поручить председателю Комитета Государственной Думы по безопасности Илюхину Виктору Ивановичу и депутату Государственной Думы Лукьянову Анатолию Ивановичу представлять Государственную Думу в Конституционном Суде Российской Федерации при рассмотрении указанного запроса»<sup>62</sup>. В то же время отдельные поста-

новления могут служить связующим звеном в законодательном процессе. Так, например, на стадии согласительных процедур в законотворческом процессе было принято Постановление Государственной Думы Российской Федерации «О согласительной комиссии по Федеральному закону “О государственной политике в области обращения с радиоактивными отходами”»<sup>63</sup>. Постановление Парламента России оформляет любую форму выражения деятельности Федерального Собрания: регламенты<sup>64</sup>, обращения, декларации, заявления. В каждой из палат при принятии постановлений необходимо простое большинство голосов, если Конституцией не установлен иной порядок принятия решений. Принятие постановления большинством в две трети голосов от общего числа депутатов Государственной Думы предусмотрено, в частности ч. 2 ст. 93 Конституции о выдвижении обвинения против Президента. Анализируя вышесказанное, необходимо выделить следующее, что разграничивает нормативный акт (закон) Парламента от ненормативного (постановление): содержание и внутренняя структура; способ регулирования общественных отношений и характер их действия; форма выражения; порядок принятия.

Из вышесказанного можно заключить, что постановления палат Федерального Собрания не имеют нормативной силы и не могут быть отнесены к системе российского законодательства. Из этого следует, что они не могут быть источниками конституционного права. Отдельные ученые все же считают их источниками конституционного права, говоря, что постановления регулируют те общественные отношения, которые и являются предметом конституционного права<sup>65</sup>. Однако надо учитывать, что эти отношения в общем уже урегулированы нормами Конституции или закона, а постановления издаются уже на основе этих норм. Если пойти дальше, то можно утверждать, что и другие акты, подчиненные этим постановлениям и изданные в их исполнение, играют роль источников конституционного права и так далее. В таком случае система конституционного права становится сложной, громоздкой и теряет свое предназначение — регулировать важнейшие институты общественной и государственной жизни. Поэтому все же нельзя отнести постановления к источникам конституционного права России.

Следовательно, нормативно-правовой характер постановлений палат Российского парламента не очевиден и до конца еще не изучен. Постановления имеют особый характер, поскольку и вопросы, разрешаемые ими, являются особыми. Эти полномочия парламента не являются законодательными, не в полной мере они относятся и к исполнительно-распорядительным, поэтому не вполне определена и сущность актов, закрепляющих их осуществление. Вернее говоря, она спорна, и не представляется возможным вывести общее определение постановления с точки зрения его сущности. Определение, данное Энциклопедическим словарем «Конституция Российской Федерации», что постановления — это один из видов актов высших государственных органов власти <sup>66</sup>, — чисто внешнее, не отражает внутреннего содержания постановлений. Это лишний раз доказывает проблемность этого вопроса среди ученых юристов. Вместе с тем постановления играют значительную роль не только во всей российской правовой системе, но и в других сферах деятельности российского государства. Невозможно согласиться что «поле, где может беспрепятственно и безбоязненно проявляться активность депутатов, — принятие никого ни к чему не обязывающих заявлений, постановлений и обращений. Эти возможности широко использует нынешнее думское большинство, принимая безответственные политические декларации, главным образом в сфере внешней политики, что, наряду с безвластием, дискредитирует парламент в глазах общества, подрывает уважение к парламентаризму как таковому»<sup>67</sup>.

Политическая роль постановлений весьма значительна, поскольку вопросы, подлежащие решению при помощи постановлений, носят исключительную важность. Они играют также большую роль в осуществлении принципа разделения властей. Часть функций, которые принадлежат, скорее, исполнительной власти, изымаются из ее компетенции. Аналогично дело обстоит и с другими видами государственной деятельности. Разделение властей означает не просто разделение законодательных, исполнительных и судебных функций, но и их сбалансированное распределение между ветвями власти.

Было рассмотрено несколько групп актов, издаваемых палатами Федерального Собрания. Каждая группа играет свою роль в правовом регулировании жизни страны. Законы устанавли-

ливают нормативную базу для регулирования большей части общественных отношений. Постановления Государственной Думы Российской Федерации и Совета Федерации Российской Федерации разрешают ключевые вопросы внутренней и внешней политики.

Рассмотрение вопросов, связанных с изданием законодательным органом актов, позволяет сделать выводы относительно возможного развития российской правовой системы в целом. Анализируя значение правовых актов в сегодняшних условиях, легко заметить, что главенствующую роль играет закон. Поскольку традиционно закон является в России классическим источником права, то, скорее всего, так оно и будет в ближайшие годы. Доминирование закона не означает подавление других источников права, но приоритет закона очевиден. Можно сделать прогноз о том, что в ближайшие десятилетия значение закона в конституционном праве останется таким же.

Характеристика актов Федерального Собрания позволяет лучше понять недостатки нашей сегодняшней правовой деятельности, представить возможные пути их устранения. Главный путь к восполнениям пробелов в праве — издание законов, поэтому именно на это следует обратить внимание парламенту. Постановления же служат упорядочению жизни в стране, являются актами направленного действия, что позволяет при их правильном использовании (и, конечно, в комплексе с другими мерами) контролировать социальное, политическое и экономическое положение в России. Выводы очевидны.

### Примечания

<sup>1</sup> См.: Алексеев С.С. Теория права. М., 1994. С. 82.

<sup>2</sup> См. напр.: Конституционное право: Учебник / Отв. ред. А.Е. Козлов. М., 1997. С. 270—320.

<sup>3</sup> Спасов Б.П. Закон и его толкование. М., 1986. С. 59.

<sup>4</sup> Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Вып. 1. М., 1910. С. 381.

<sup>5</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1993. Т. 2. С. 182.

<sup>6</sup> См.: Казьмин И.Ф., Поленина С.В. «Закон о законах»: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. 1989. № 2. С. 3—9.

<sup>7</sup> Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 4—9.

<sup>8</sup> Сильченко Н.В. Проблемы верховенства закона: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Минск, 1993. С. 36—37; Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 4—9.

<sup>9</sup> Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993. С. 89.

<sup>10</sup> Ориу М. Основы публичного права. М., 1929. С. 228.

<sup>11</sup> См.: Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / Под ред. В.И. Никитинского, И.С. Самощенко. М., 1988. С. 3.

<sup>12</sup> Плеханов Г.В. Избр. филос. произ. М., 1956. Т. 2. С. 256—257.

<sup>13</sup> Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. М., 1991. С. 3.

<sup>14</sup> См.: СЗ РФ за 1992—1996 гг.

<sup>15</sup> См.: Мицкевич А.В. Свод законов России — насущная необходимость // Журнал Российского права. 1997. № 2; Поленина С.В., Колдаева Н.П. Свод законов как форма систематизации нормативных актов // Российская юстиция. 1996. № 12.

<sup>16</sup> См.: Обзорение исторических сведений о Своде законов. СПб., 1833. С. 89—90.

<sup>17</sup> См.: Обзорение исторических сведений о Своде законов. Составлено из актов, хранившихся во Втором отделении Собственной Канцелярии Его Императорского Величества. СПб., 1833. С. 89.

<sup>18</sup> Шершеневич Г.Ф. Указ. соч. С. 382.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> См. подробнее: Чехарина В.И. Федеральное Собрание: законодательный процесс // Конституционный строй России. Вопросы парламентского права. М., 1995. Вып. 2.

<sup>21</sup> Генри М. Роберт. Правила парламентской процедуры. Вашингтон, 1992.

<sup>22</sup> См.: Драма российского закона / Отв. ред. В.П. Казимирчук. М., 1996. С. 72.

<sup>23</sup> Ельцин Б.Н. Обращение Президента РФ к Совету Федерации // Росс. газ. 1997. 13 мая.

<sup>24</sup> Строев Е. Качество законодательной деятельности надо повышать // Там же.

<sup>25</sup> Колесников Е.В. Конституционный принцип верховенства федерального закона в России // Вестник. Саратовская государственная академия права. 1998. С. 73.

<sup>26</sup> См. напр.: Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 1996. С. 110.

<sup>27</sup> Эбзеев Б.С. Толкование конституции Конституционным Судом Российской Федерации: Теоретические и правовые проблемы // Государство и право. 1998. № 5. С. 5.

<sup>28</sup> См.: Проект Закона «О Конституционном Собрании» // Журнал российского права. 1997. № 2. С. 99—102.

<sup>29</sup> См.: Каким быть Закону «О Конституционном Собрании?»: С заседания Общественного экспертного совета по конституционному законодательству // Журнал российского права. 1997. № 2. С. 94.

<sup>30</sup> СЗ. 1998. № 10. Ст. 1146.

<sup>31</sup> Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // СЗ. 1998. № 10. Ст. 1146. Ст. 3.

<sup>32</sup> Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // СЗ. 1998. № 10. Ст. 1146. Ст. 5.

<sup>33</sup> Там же. Ст. 6.

<sup>34</sup> Там же. Ч. 3. Ст. 6.

<sup>35</sup> Там же. Ч. 1. Ст. 7.

<sup>36</sup> Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // СЗ. 1998. № 10. Ст. 1146. Ст. 9.

<sup>37</sup> См.: Постановление Государственной Думы «О дальнейшей работе над поправками к Конституции Российской Федерации» от 12 июля 1995. № 958-ІГД // СЗ РФ 1995 № 30. Ст. 2880.

<sup>38</sup> См.: Материалы XIX всесоюзной конференции КПСС. М., 1988. С. 47.

<sup>39</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995. № 2-П. «По делу о толковании. Ст. 103 (ч. 3); Ст. 105 (ч. 2, ч. 5); Ст. 107 (ч. 3); Ст. 108 (ч. 2), Ст. 117 (ч. 3); Ст. 135 (ч. 2) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

<sup>40</sup> Поленина С.В. Указ. соч. С. 44.

<sup>41</sup> СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

- <sup>42</sup> Там же. 1995. № 18. Ст. 1589.
- <sup>43</sup> Там же. № 42. Ст. 3921.
- <sup>44</sup> Там же. 1997. № 8. Ст. 1546.
- <sup>45</sup> Там же. № 1. Ст. 1.
- <sup>46</sup> Там же. № 51. Ст. 5712.
- <sup>47</sup> Поленина С.В. Указ. соч. С. 44.
- <sup>48</sup> СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3921.
- <sup>49</sup> См.: Конституция Франции // Конституции зарубежных государств: Сб. М., 1997.
- <sup>50</sup> См.: Котелевская И.В. Федеральные конституционные законы // Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1994. С. 64.
- <sup>51</sup> Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 1996. С. 42.
- <sup>52</sup> См.: Матузов Н.И. Личность, политика, право // Теория политики (общие вопросы). Саратов, 1994. С. 28—29.
- <sup>53</sup> См.: Портнов В.П. Значение исторических источников для историко-правовых исследований // Методологические и теоретические проблемы юридической науки: Сб. науч. тр. М.: Изд-во МГУ, 1986. С. 50.
- <sup>54</sup> Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. М., 1991. С. 95—96.
- <sup>55</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. М., 1987. Т. 13. С. 516.
- <sup>56</sup> См.: Journal officiel de la Republique Francaise. 1972. № 7.
- <sup>57</sup> Регламенты в парламентской практике. Варшава, 1995. С. 33.
- <sup>58</sup> Италия: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1988. С. 143—154.
- <sup>59</sup> Французская Республика. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1988. С. 197—210.
- <sup>60</sup> Итоги законодательной деятельности в Российской Федерации и определение задач перспективного планирования законопроектной работы: Материалы научно-практической конференции. Издание Государственной Думы, 1995.
- <sup>61</sup> См. напр.: Драма российского закона / Отв. ред. В.П. Казимирчук. М., 1996. С. 50—54.
- <sup>62</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2416.

<sup>63</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14 июня 1995 № 869-І «О согласительной комиссии по Федеральному закону «О государственной политике в области обращения с радиоактивными отходами» // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 4563.

<sup>64</sup> Регламент Государственной Думы // СЗ. 1998. № 7. Ст. 801.

<sup>65</sup> Конституция Российской Федерации. Энциклопедический словарь / Авт. Коллектив: В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин. М., 1995. С. 168.

<sup>66</sup> Там же.

<sup>67</sup> Шейнис В.Л. Тернистый путь Российской конституции // Государство и право. 1997. № 12. С. 69.



## Содержание

Введение .....	3
<i>ГЛАВА I. Российское парламентское право и парламентаризм .....</i>	<i>6</i>
§ 1. Парламентское право в российской правовой системе .....	6
§ 2. Возникновение и развитие парламентаризма в России, его особенности на современном этапе .....	9
Примечания .....	21
<i>ГЛАВА 2. Федеральное Собрание как представительный и законодательный орган Российской Федерации .....</i>	<i>23</i>
§ 1. Структура и порядок формирования Федерального Собрания Российской Федерации .....	23
§ 2. Законодательная деятельность и ее принципы .....	29
Примечания .....	39
<i>ГЛАВА 3. Правовые акты Федерального Собрания Российской Федерации .....</i>	<i>41</i>
§ 1. Закон — основной акт парламента. Его сущность и особенности .....	41
§ 2. Виды нормативно-правовых актов парламента и их характеристика .....	53
§ 3. Постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации и их правовой характер .....	72
Примечания .....	84

*Для заметок*

*Для заметок*

Учебное издание

**Выстропова** Ангелина Владимировна  
**ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО РОССИИ**  
*Учебное пособие*

Главный редактор *А.В. Шестакова*  
Редактор *О.В. Изотова*  
Технический редактор *М.Н. Растегина*  
Художник *Н.Н. Захарова*

ЛР № 020406 от 12.02.97

Подписано в печать 23.03 2001 г. Формат 60×84/16.  
Бумага типографская № 1. Гарнитура Таймс. Усл. печ. л. 5,35.  
Уч.-изд. 5,75 л. Тираж 100 экз. Заказ . «С» 27.

Издательство Волгоградского государственного университета.  
400062, Волгоград, ул. 2-я Продольная, 30.