

А.В. БЕЗРУКОВ



ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО И ПАРЛАМЕНТСКИЕ ПРОЦЕДУРЫ В РОССИИ

Учебное пособие

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Москва, 2015

Андрей Викторович Безруков

Парламентское право и парламентские процедуры в России

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=8970527

*Парламентское право и парламентские процедуры в России: учебное
пособие / А.В. Безруков. 2-е изд., переработанное и дополненное.:
Юстицинформ; Москва; 2015
ISBN 978-5-7205-1265-1*

Аннотация

Учебное пособие посвящено одному из основных разделов конституционного права России – парламентскому праву, раскрывается правовая основа организации, деятельности и компетенция законодательных органов в России, процедура законотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях в России. Предназначено для аспирантов (адъюнктов), студентов и слушателей образовательных учреждений, обучающихся по юридическим специальностям.

Содержание

Введение	6
Introduction	9
Глава 1	12
1.1 Парламентское право, парламент и парламентаризм	12
1.2 Федеральное Собрание России: общая характеристика	23
Конец ознакомительного фрагмента.	31

Андрей Безруков

Парламентское право и парламентские процедуры в России

Рецензенты:

С.А. Авакьян – заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

А.Н. Кокотов – заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

В.А. Лебедев — заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

Bezrukov A.V.

**Parliamentary law and parliamentary procedures in
Russia**

Textbook

Reviewers:

S.A. Avakyan – Honored Scholar of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

A.N. Kokotov – Honored Lawyer of the Russian Federation,

Doctor of Law, Professor

V.A. Lebedev – Honored Lawyer of the Russian Federation,
Honored Scholar of the Russian Federation, Doctor of Law,
Professor

The manual prepared by Associate Professor, Ph.D. AV
Bezrukov

The manual is devoted to one of the main sections of the constitutional law of Russia – parliamentary law, the legal basis for the organization and powers of legislatures in Russia, the process of legislative activity at the federal and regional levels in Russia.

It is intended for graduate students (Ph.D. students) and students of educational institutions, students in the legal profession.

© Bezrukov A.V., 2015 © Limited Liability Company
«Yustitsinform» 2015

Введение

Конституцией Российской Федерации провозглашается, что Россия – это правовое государство (ст. 1). В соответствии с современной политико-правовой доктриной основным отличительным признаком правового государства является верховенство закона и превалирование принципов права, а не мотивов политической целесообразности в деятельности государства.

Как организационно-правовые основы деятельности парламента, так и процесс создания правовых норм не может быть произвольным, субъективным, он должен базироваться на принятых и закреплённых конституционно правилах, которые государство обязано соблюдать.

В системе конституционно-правовых отношений центральное место занимают парламент и парламентские процедуры, составляющие предмет достаточно молодой подотрасли конституционного права – парламентского права.

В действующей Конституции РФ формированию, структуре и функциям Федерального Собрания посвящена 5 глава. Само расположение ее в Конституции Российской Федерации – вслед за главой «Президент Российской Федерации» и перед главой «Правительство Российской Федерации» – указывает на значение представительной и законодательной власти, ее **первостепенное место** в системе разде-

ления властей.

Законотворческая деятельность, будучи основной формой правотворчества, присуща многим органам государственной власти, поскольку они осуществляют деятельность, связанную как с реализацией правовых норм, так и с их созданием. Причем к законотворчеству, как справедливо обратил внимание Президент РФ, следует активнее привлекать представителей негосударственных формирований, Общественной палаты¹.

Становление системы законодательства потребовало решения целого ряда вопросов как теоретического, так и прикладного характера. Была выявлена потребность разграничения правотворческих полномочий между федеративным Центром и регионами, а также научного осмысления вопросов соотношения регионального и федерального законодательства и многих других проблем.

Конституция Российской Федерации наделила субъекты Российской Федерации правом осуществлять собственное законодательное регулирование. В связи с тем, что региональное законодательство существует лишь несколько лет, актуальной является проблема разработки унифицированной процедуры его создания и обеспечения его надлежащего качества.

Тема парламента и законотворчества в системе конститу-

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 года // Российская газета. 2008. – 06 ноября. – С. 3–4.

ционного права актуальна сегодня, как никогда, – перед государством стоит задача укрепления его правовой основы.

Настоящее учебное пособие строится по принципу от общего к частному: первоначально рассматривается понятие, сущность, предмет парламентского права, раскрывается понятие и признаки парламента, затем рассматривается правовой статус Федерального Собрания России, его палат. Отдельно освещена компетенция каждой из палат российского парламента, раскрываются понятие, виды и организационные формы парламентского контроля, а также правовой статус законодательных органов власти субъектов РФ. Затем раскрывается понятие, проблемы реализации и стадии федерального законодательного процесса, в завершении анализируются особенности и некоторые проблемы регионально-го законодательного процесса, обращено внимание на законодательную практику Москвы.

Introduction

Constitution of the Russian Federation declares that Russia is a state governed by the rule of law (Art. 1). According to modern political and legal doctrine the main distinguishing feature is the rule of law and the prevalence of principles of law, not the motives of political expediency in the public domain.

Organizational and legal bases of the Parliament, and the process of establishing legal rules may not be arbitrary, subjective, it must be based on accepted and fixed constitutional rules that the state must comply with.

In the system of constitutional and legal relations the central place is held by parliament and parliamentary procedures, they are the subject of quite a young sub-sector of constitutional law – parliamentary law.

In the current Constitution of the Russian Federation formation, structure and functions of the Federal Assembly are discussed in Chapter 5. The very location of it in the Constitution of the Russian Federation – after the chapter “President of the Russian Federation» and before the chapter «Government of the Russian Federation» – indicates the value of the representative and legislative power, its paramount role in the system of separation of powers.

Legislative activity, being the main form of lawmaking, is inherent to many public authorities as they carry out activities

related to the implementation of both legal rules and their creation. And law, as rightly pointed out by the President of the Russian Federation, should be adopted with the active involvement of representatives of non-State actors, public chambers.

Formation of the legislation requires the solution of a number of issues, both theoretical and practical. Identified is the need for demarcation of legislative powers between the federal center and the regions, as well as scientific understanding of the question of the relationship of regional and federal legislation and many other problems.

The Constitution of the Russian Federation has given subjects of the Russian Federation the right to exercise their own legal regulation. Due to the fact that the regional legislation exists for only a few years, the actual problem is the development of standardized procedures for its establishment and its good quality.

The subject-matter of Parliament and legislative system of constitutional law is relevant today as ever – the state is challenged to strengthen its legal framework.

This manual is based on the principle of the general to the specific: it initially discusses the concept, the essence, the subject of parliamentary law, reveals the concept and character of Parliament, then considers the legal status of the Federal Assembly of Russia, its chambers. Separately considered is the competence of each of the chambers of the Russian parliament,

the concept, types and forms of organization of parliamentary control, and the legal status of legislative bodies of subjects of the Russian Federation. Then revealed are the concept, implementation problems and the stage of the federal legislative process, to complete the analysis with the features and some of the problems of regional legislative process, draw attention to the legislative practice of Moscow.

Глава 1

Парламентское право и конституционно- правовая характеристика законодательных органов в России

1.1 Парламентское право, парламент и парламентаризм

Парламентское право – подотрасль конституционного права России, представляющая собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения в области правового статуса парламентских органов и законодательных процедур в Российской Федерации². Некоторые авторы выделяют его материальную и процессуальную составляю-

² Определение парламентского права и его выделение как подотрасли конституционного права относительно недавно сформировано в литературе. Парламентское право России / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. – М., 1999. – С. 12; Парламентское право России / отв. ред. А.Н. Кокотов. – Екатеринбург, 2008. – С. 6; Парламентское право России / под ред. О.Н. Булакова. – М., 2006. – С. 8–9.

щую³.

В современный период представляется затруднительным рассматривать парламентское право в качестве самостоятельной полноценной отрасли российского права, поскольку содержательно оно включено в предмет конституционного права, является его неотъемлемой частью. Справедливо отмечает С.А. Авакьян, что вопрос о существовании такой отрасли права является весьма дискуссионным, многие исследователи обоснованно рассматривают проблемы российского парламентаризма в рамках конституционного права России⁴.

Вместе с тем парламентское право может рассматриваться как достаточно сформированная и динамично развивающаяся отрасль права, что не противоречит его характеристике как подотрасли конституционного права. Парламентское право, наряду с избирательным правом и конституционно-процессуальным правом, развивается в фундаментальной системе конституционного права, выступает одним из крупных его образований.

³ Богданова Н.А. Парламентское право в системе конституционного права. – С. 31–32.; Хабриева Т.Я. К вопросу о месте российского парламентского права в системе права. – С. 23; Саликов М.С. Парламентское процессуальное право – подотрасль конституционного процессуального права. – С. 33–37 // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции / под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2003.

⁴ Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. – М., 1999. – С. 8–9.

Важно определить предмет парламентского права, который составляют отношения в области организации и деятельности парламентских органов и учреждений. Если определить структуру предмета, то можно взять за основу подход, предложенный А.Н. Кокотовым, который в него включает:

- общий статус и место парламентских органов в системе публичной власти и политической системе;
- состав и структура парламентских органов, порядок их формирования (если формируются путем выборов);
- порядок деятельности парламентских органов и их структурных подразделений;
- статус парламентариев (депутатов, сенаторов) и порядок их работы;
- порядок взаимоотношений парламентских органов между собой, с другими органами власти и иными субъектами⁵.

Как и любая другая отрасль права, парламентское право группируется на институты. В литературе предлагаются различные группировки и классификации таких институтов, выделяют так же в структуре парламентского права общую и особенную части, что пока представляется преждевременным.

Нормы парламентского права, образующие его институты, оптимальным представляется сгруппировать на материальные и процессуальные. Нормы первых определяют статус

⁵ Парламентское право России / отв. ред. А.Н. Кокотов. – Екатеринбург, 2008. – С. 8–9.

палат Федерального Собрания РФ, региональных парламентов, парламентских формирований. Нормы вторых образуют институты федерального и регионального законодательного процесса, иных парламентских процедур (парламентские слушания, парламентские расследования, запросы и пр.)⁶.

Что касается методов парламентского права, то оно использует те же приемы и способы правового регулирования, что и иные отрасли публичного права. В правовом закреплении деятельности парламентских органов и депутатского корпуса используются в разных сочетаниях методы дозволения, запрета, обязывания, императивное и диспозитивное начала, исчерпывающее и рамочное, стимулирующее и ограничительное, материальное и процессуальное регулирование⁷.

Однако нельзя не согласиться с тем, что в парламентском праве, в отличие от конституционного права, где доминируют императивные методы регулирования, используются также и координирующие способы воздействия, во многих случаях стимулирующие использование разнообразных согласительных процедур⁸.

⁶ Парламентское право России / отв. ред. А.Н. Кокотов. – Екатеринбург, 2008. – С. 18–19; Саликов М.С. Парламентское процессуальное право – подотрасль конституционного процессуального права. – С. 33–37 // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции / под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2003.

⁷ Там же. С. 10–11.

⁸ Волкова Н.С., Хабриева Т.Я. Правовые позиции Конституционного Суда РФ

Ключевое место в системе парламентского права занимают органы законодательной власти. Основным законодательным органом в системе парламентского права является парламент.

По общему правилу парламент рассматривается в литературе как коллегиальный представительный орган государственной власти, состоящий из одной или нескольких палат, основной задачей которого является разработка и принятие законов в интересах населения и государства. Вместе с тем помимо законотворческой, нельзя забывать и о других важных функциях парламента, среди которых есть ещё представительная, контрольная и организационная функции.

Важнейший признак парламента – это представительность, поскольку он осуществляет свои полномочия, вступая в отношения представительства. По сути, это такие общественные отношения, в которых одна из сторон в собственных интересах (интересах других лиц) передает другой стороне (сторонам) прямо или косвенно определенные права, возлагает на нее (них) обязанности, полномочия, ответственность⁹.

Обратим внимание еще на два важных признака парламента – он является высшим и единственным органом законодательной власти. Такие признаки можно, безусловно,

и парламент. – М., 2005. – С. 12–13.

⁹ Парламентское право России / отв. ред. А.Н. Кокотов. – Екатеринбург, 2008. – С. 23–27.

отнести лишь к унитарным государствам, где установлена единая система высших органов государственной власти, то есть без наличия автономных образований. Во-первых, в автономных образованиях в унитарном государстве, в субъектах федерации имеются представительные органы, принимающие законы. Следовательно, в этом случае можно вести речь о вертикальном разделении законодательной власти в государстве на два уровня – общегосударственный и региональный. Во-вторых, при анализе признака высшего законодательного органа важно учитывать как структуру законодательной власти конкретного государства, так и характер взаимоотношений общегосударственных и региональных представительных органов. Последние, как правило, имеют собственную компетенцию и не находятся в иерархических отношениях, в отличие от органов исполнительной власти.

По-другому выглядит ситуация, когда в государстве четко установлена иерархия между парламентом (главным законодательным органом) и находящимся под его контролем «вторичным» законодательным органом, который создается парламентом, а не избирается непосредственно гражданами, чтобы он не мог противопоставить себя парламенту. Иерархия выражается в праве парламента делегировать «малому парламенту» вопросы для принятия решения по ним в форме закона, а также в праве парламента в любое время отменять решения «малого парламента», исправлять их (Италия, Испания).

Среди признаков современного парламента в демократическом государстве выделяют: верховный орган государства; созданный на основе того или иного способа представительства народа; выражающий его суверенную волю; принимающий акты высокой юридической силы – законы; формирующий некоторые государственные органы и участвующий в назначении ряда высших должностных лиц; осуществляющий контроль за деятельностью исполнительных органов государственной власти¹⁰.

По справедливому утверждению И.В. Гранкина, законодательные органы должны обладать рядом признаков (как Федеральное Собрание РФ, так и законодательные органы субъектов Российской Федерации):

- властность (признак, производный от права российского народа на власть);
- самостоятельность (основанная на принципе разделения властей);
- выборность; – коллегиальность (это коллективные органы, легитимные принимать решения лишь при наличии определенного числа членов депутатского корпуса);
- народная представительность (обусловленная фактом выборности населением);
- парламентарность (признак, обусловленный порядком формирования, внутренней структурой и содержанием деятельности);

¹⁰ Чиркин В.Е. Законодательная власть. – М., 2008. – С. 193–195.

– наличие системообразующего признака (данный признак предполагает, что законодательные органы принимают законы, которые являются правовой базой для создания систем исполнительных и судебных органов, а также обеспечивают назначение их руководителей и других должностных лиц)¹¹.

Возможно выделение дополнительных признаков. Так, А.А. Амиантов к признакам парламента, наряду с избираемостью народом, относит его приоритетное положение в отношениях с исполнительной властью, а также социальную и политическую неоднородность по составу. Ж.И. Овсепян дополнительно выделяет такие признаки, как: наличие непосредственных, предметно определенных (или дискреционных), а не производных полномочий; соблюдение надлежащей правовой процедуры; многопартийность.

Кроме того, парламент выступает своего рода связующим звеном между гражданским обществом и государством, выражает интересы общества и государства, состоит из народных представителей. Именно система представительных органов обеспечивает тесное переплетение общества в лице его граждан и государства, позволяя им эффективно взаимодействовать и интегрироваться.

Традиционно к основным *функциям* парламента относят: ✓ *представительную*. Парламентарии представляют ин-

¹¹ Гранкин И.В. Основные признаки законодательных органов / И.В. Гранкин // Конституционное и муниципальное право. 2007. – № 5.

интересы граждан, проживающих на соответствующей территории, отражая тем самым мнение большинства той или иной общности людей;

✓ *законодательную*. Только парламент может принимать законодательные акты, обязательные для исполнения и имеющие вид федеральных законов. Еще Монтескье и Руссо обосновали верховенство законов тем, что они суть акты общей воли народа и регулируют наиболее важные, типичные и устойчивые общественные отношения¹²;

✓ *контрольную*. Парламент в лице особого органа осуществляет контроль над бюджетными потоками, денежной политикой. Помимо перечисленного, по запросам отдельных депутатов проводятся проверки.

В числе классификаций парламентов выделяют их разновидности по следующим критериям:

1. По структуре: однопалатный парламент (Дания, Швеция и другие, как правило, унитарные государства); двухпалатный парламент, который состоит из верхней и нижней палат (Россия, США, Франция).
2. По характеру закрепленной в конституциях законода-

¹² Однако в дальнейшем в едином понятии закона были выявлены два аспекта: формальный и материальный. «С формальной точки зрения законом будет всякое определение, исходящее от органа, который в данной стране рассматривается как непосредственный выразитель суверенной воли коллективности, образующей основу государства. С материальной точки зрения законом будет всякий акт, который по своему существу является, независимо от государственного органа, его создавшего» – писал в 1901 году Дюги.

тельной компетенции:

А. Парламенты с неограниченной компетенцией – это парламенты, которые юридически обладают правом принимать законы по любым вопросам (Великобритания, Испания, Италия, Ирландия, Греция, Япония, Швеция);

Б. Парламенты с ограниченной компетенцией – в эту группу входят парламенты преимущественно федеративных государств, чьи конституции четко разграничивают право федерации и ее субъектов (США, Франция).

В. Парламенты с относительно ограниченной законодательной компетенцией – здесь рамки ограниченной законодательной компетенции довольно подвижны, имеется совместная законодательная компетенция федерации и ее субъектов.

Между тем нельзя отождествлять понятия парламент и парламентаризм, поскольку первый является необходимым условием и частью второго. Если существование парламента без парламентаризма возможно, то парламентаризм без парламента просто немыслим.

Парламентаризм является результатом деятельности парламентских органов. Парламентаризм рассматривается в литературе как:

- конституционный принцип;
- режим организации государственной власти;
- конституционная ценность;
- особая система государственного руководства обще-

ством, основанная на принципе разделения властей при ведущей роли парламента.

Именно из последнего определения и следует исходить при характеристике парламентаризма¹³.

Современное многообразие парламентов в ряде стран свидетельствует об их особенностях, что мы и рассмотрим на примере России.

¹³ Авакьян С.А. Парламентаризм в России: идеи и решения / С.А. Авакьян // Вестник МГУ. Серия «Право». 2006. – № 2. – С. 15–20; Парламентское право России / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. – М., 1999. – С. 35–40; Парламентское право России / отв. ред. А.Н. Кокотов. – Екатеринбург, 2008. – С. 47–49.

1.2 Федеральное Собрание России: общая характеристика

Парламент как государственно-правовой институт имеет многовековую историю, однако в отличие от многих европейских стран, где парламентские традиции складывались веками, в России первое представительное учреждение парламентского типа (в новейшем понимании этого термина) было создано лишь в 1906 году. Нижней палатой первого российского парламента стала Государственная Дума, верхней – Государственный Совет. Государственная Дума и Государственный Совет со временем получили равные законодательные права. На рассмотрение императору представлялись только законопроекты, одобренные обеими палатами парламента.

Всего до революции 1917 г. проработало 4 состава Государственной Думы, которая имела некоторые законодательные функции. Однако дореволюционные Думы дискредитировали себя в процессе развития политической борьбы между создаваемыми партиями и царизмом, поэтому в большинстве своем были распущены.

Стать подлинным парламентом страны они так и не смогли, во-первых, в силу возлагавшихся на них и действовавших тогда Основных законов полномочий, противоречивших принципу разделения властей (распорядительные

и некоторые контрольные полномочия), а во-вторых, в силу фактически существовавшего вертикального подчинения представительных органов страны, совершенно несвойственного парламентским представительным органам.

В ходе Февральской и Октябрьской революций 1917 года сложилась новая система представительной власти. Ею стали Советы, провозглашенные полновластными и единовластными органами народного представительства. Политическая доктрина того периода допускала разделение функций органов управления, но полностью отрицала разделение властей. На деле же Советы занимали подчиненное положение, уступив приоритет органам партийно-политического руководства обществом и государством. Так, за период 1930–1988 гг. Верховный Совет СССР принял на сессиях лишь один процент всех действовавших законов; в основном он утверждал (списком и единогласно) решения, введенные в действие указами Президиума Верховного Совета¹⁴.

Политическая эволюция советской формы народного представительства предопределила переход к парламентской форме, основанной на принципе разделения властей.

Большую часть в советской истории Верховный Совет РСФСР был однопалатным и насчитывал в своем составе, согласно Конституции РСФСР 1978 г., 975 депутатов, избравшихся по избирательным округам с равной численностью

¹⁴ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.В. Лазарева. – М., 2001. – С. 472.

населения.

В ходе конституционной реформы 1988–1990 гг. была учреждена двухэтажная парламентская система, включавшая в себя Съезд народных депутатов и формируемый им двухпалатный Верховный Совет¹⁵.

Таким образом, до принятия Конституции 1993 г. в Российской Федерации существовал двухпалатный высший представительный орган государственной власти – Верховный Совет РСФСР; две его палаты назывались Совет Республики и Совет Национальностей, которые различались лишь порядком формирования.

Однако на практике парламент функционировал как однопалатный орган, поскольку большая часть компетенции Верховного Совета осуществлялась совместно обеими палатами, и весьма серьезную роль играли Председатель Президиума Верховного Совета и Президиум Верховного Совета, которые были общими для всего Верховного Совета.

Анализ конституционных проектов группы демократов (А.А. Собчака, Г.Х. Попова) под руководством С.М. Шахрая, и, в конечном счете, президентского проекта Конституции РФ позволяет сделать некоторые выводы. Он показывает, что заложенные в основу Конституции РФ предложения политических деятелей и в ещё большей мере президентский проект предопределили наименования палат Федерального

¹⁵ Авакьян С.А. Совет Федерации: эволюция и перспективы / С.А. Авакьян // Федерализм. 2003. – № 1. – С. 128–133.

Собрания – Государственная Дума и Совет Федерации, хотя впервые данные формулировки появились в постановлении Президиума Верховного совета РСФСР от 17 июля 1990 г. «О Федеративном Договоре»¹⁶.

После осуществления конституционной реформы в конце 1993 г. органы советской власти прекратили свою работу как на общегосударственном уровне (Съезд, Верховный Совет), так и в большинстве субъектов Федерации. В стране произошли известные конституционные преобразования, оценки которых не имеют единства в литературе¹⁷.

В России на федеральном уровне действует единственный законодательный двухпалатный орган – Федеральное Собрание России, а на региональном уровне функционируют законодательные (представительные) органы субъектов РФ. Структура Федерального Собрания РФ обусловлена федеративным характером государства, сущностными признаками этого органа и особенностями его формирования, а также основными направлениями его деятельности.

Принятая 12 декабря 1993 года Конституция Российской Федерации закрепила статус двухпалатного парламента России. Парламентом Российской Федерации является Федеральное Собрание РФ, которое осуществляет свою деятель-

¹⁶ Ведомости Съезда НД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. – № 8. – Ст. 112. Аналогичный орган действовал и в СССР как совещательный орган при Президенте Союза (ст. 127-8 союзной Конституции).

¹⁷ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М., 2000.

ность на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов и принципов демократического правового государства.

Конституция Российской Федерации в главе 5 закрепляет статус Федерального Собрания России. Рассматривать конституционный статус российского парламента можно лишь в тесной связи с принципиальными положениями Конституции Российской Федерации (ст. 10, 11). Из сферы ведения Федерального Собрания России исключены распорядительные и исполнительные полномочия, характерные для Верховного Совета РСФСР, оно не имеет общих органов управления (как Президиум Верховного Совета РСФСР), каждая палата имеет свою структуру и компетенцию.

Федеральное Собрание не является вышестоящим органом для представительных органов в России, и его правовой статус закрепляется как в законодательстве (предметном и отраслевом), так и в регламентах его палат. В литературе предлагается наделить палаты общими полномочиями и принять Федеральный конституционный закон о Федеральном Собрании РФ. Соглашаясь с последним предложением, вряд ли следует возвращаться к прежнему опыту совместной компетенции палат парламента. Раздельная компетенция позволяет работать палатам системно, организовано и ответственно, стабилизирует их деятельность и создает условия для последовательного прохождения законодательного процесса и самостоятельного решения государственных во-

просов каждой палатой парламента.

Следует отметить, что в нашем обществе сохраняется определенное недоверие к представительным органам государственной власти вообще и к парламенту в частности. Такое недоверие является следствием той политической борьбы, которая предшествовала принятию действующей Конституции Российской Федерации. В обществе остаются силы, которые не прочь отказаться от парламента как важнейшего демократического института или превратить его в послушную, не играющую самостоятельной роли ассамблею. Однако такие устремления сталкиваются с рядом противодействующих факторов.

Многие представители политических кругов страны отдают себе отчет в том, что полная дискредитация парламента может сильно подорвать сложившиеся политико-идеологические устои российской демократии.

Если с точки зрения политической значимости парламент сегодня обесценен в глазах значительной части населения страны, то этого нельзя сказать о его идеологической роли.

Вследствие взаимодействия всех этих факторов развитие российского парламентаризма идет сложным, во многом противоречивым путем.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 94), Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Конституционно-правовой ста-

тус Федерального Собрания определяет совокупность юридических норм (институтов), содержащихся в Конституции РФ, регламентах палат парламента и других законодательных актах, характеризующих его место и роль в системе органов государственной власти.

Кроме того, ст. 94 Конституции РФ устанавливается, что формой 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.

В литературе обоснованно доказывается, что представительная функция является приоритетной, поскольку, во-первых, реализуется как через законодательную сферу, так и посредством иных сторон деятельности парламента; во-вторых, представительские полномочия заставляют рассматривать активность парламента как способ реализации коллективного права народа на власть (ст. 3 Конституции РФ); в-третьих, представительство реализуется в весьма усложненной законодательной процедуре, которая нацелена на выработку компромиссного решения и обусловлена снятием социального напряжения и легитимацией государственного аппарата; в-четвертых, представительство как центральная функция парламента должно быть обеспечено в повседневной деятельности последнего и выражать интересы большинства в обществе, а не только самого парламентского боль-

¹⁸ Кокотов А.Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура / А.Н. Кокотов // Правоведение. 2001. – № 1. – С. 54–56.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.