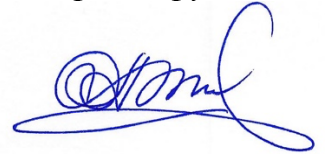


На правах рукописи



Кошель Алексей Сергеевич

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ
ПАРЛАМЕНТСКИХ ПРОЦЕДУР В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КАК ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ**

Специальность: 5.1.2 –
публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва – 2022

Диссертация выполнена на базе кафедры конституционного права и конституционного судопроизводства юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов».

Научный консультант:

Князев Сергей Дмитриевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации, судья Конституционного Суда Российской Федерации, профессор юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета.

Официальные оппоненты:

Авакьян Сурен Адиебекович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова;

Комарова Валентина Викторовна, доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА);

Эбзеев Борис Сафарович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт государства и права Российской академии наук

Защита состоится 27 сентября 2022 г. в 15.00 на заседании диссертационного совета ПДС 0900.008 по юридическим наукам Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российского университета дружбы народов по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат разослан «_____» августа 2022 г.

Ученый секретарь диссертационного совета ПДС 0900.008
д.ю.н., профессор



Л.Т. Чихладзе

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современном мире роль парламента, как высшего представительного органа власти в государстве, сложно переоценить. Парламент не только является высшим законодательным органом власти, но также осуществляет целый ряд важнейших представительных, финансовых, контрольных и квазисудебных полномочий.

Повышение роли российского парламента – Федерального Собрания Российской Федерации поэтапно осуществляется с момента принятия действующей Конституции Российской Федерации. В 1994 году, т.е. сразу после начала работы Федерального Собрания РФ, было установлено право депутатов и сенаторов обращаться в любые органы власти и к любым должностным лицам с запросами, ответ на которые они обязаны предоставлять в максимально короткий срок. В 1997 году в законодательстве появилась норма о том, что члены Правительства обязаны по приглашению палат Федерального Собрания присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, установленном регламентами этих палат. Позднее, в 2013 году были подтверждены права палат Федерального Собрания вызывать членов правительства и установлены права комитетов и комиссий палат Федерального Собрания также вызывать на свои заседания членов Правительства РФ и иных должностных лиц для получения ответов на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, соответственно. Указанным правам палат парламента, а также комитетов и комиссий палат парламента корреспондируют установленные законом обязанности членов Правительства и руководителей органов исполнительной власти являться на заседания парламента (комитетов и комиссий парламента) в те сроки, которые устанавливает им на это парламент.

Кроме того, парадигма конституционного развития норм о взаимоотношении законодательной и исполнительной власти предполагает с 2008 года постепенное увеличение контрольных полномочий со стороны Парламента за Правительством РФ. Так, Законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ было введено правило о предоставлении ежегодных отчетов Государственной Думе Правительством РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. А уже Законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ установлен целый комплекс конституционных нововведений, направленных на усиление власти палат российского Парламента (ст. 83, 102, 103, 111, 117, 129 и др.).

Вышесказанное свидетельствует о возрастающей роли парламента Российской Федерации в единой системе публичной власти Российской Федерации. При этом сам парламент в целях обеспечения конституционных предписаний и истинно демократических идеалов, нашедших отражение в Конституции РФ, выстраивает свою работу на основе четко регламентированных норм –

парламентских процедур. Эффективность функционирования Парламента, в том числе по направлениям его расширяющихся функций зависит от должного осуществления процессов принятия парламентских решений. В связи с этим, актуальным представляется исследование конституционных стандартов парламентских процедур, предполагающих как обеспечение прозрачного и демократического процесса деятельности представительного органа, так и связанных с ним гарантий деятельности народных представителей, имеющих мандат в парламенте и обеспечивающих при обсуждении и принятии решений общественный консенсус. Представляется, что только такой, комплексный подход к поиску решений по оптимизации парламентских процедур может обеспечить результативность функционирования представительной власти в России в контексте ее задач, определяемых Конституцией РФ.

Степень научной разработанности темы. С момента воссоздания в России парламента в его истинном смысле – как представительного органа в системе единой публичной власти при разделении властей – является предметом исследования большого количества авторов. Федеральному Собранию – парламенту Российской Федерации, его отдельным полномочиям, порядку принятия парламентом и его палатами решений в соответствии с определенным Конституцией Российской Федерации предметом ведения посвящены работы большого количества ученых (С.А. Авакьян, С.Н. Бабурин, О.Н. Булаков, Р.Ф. Васильев, И.В. Гранкин, В.В. Еремян, В.Д. Зорькин, Г.П. Ивлев, В.В. Комарова, С.В. Кабышев, А.А. Клишас, М.М. Ковалевский, Д.А. Ковачев, В.Д. Коробец, Б.С. Крылов, М.Н. Лазарева, А.И. Лукьянов, В.Н. Лысенко, М.Н. Марченко, А.Г. Мульган, С.П. Обухов, И.П. Рыбкин, А.Ф. Смирнов, И.М. Степанов, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, В.А. Шеховцов и др.)

Значительную роль в исследовании парламентских процедур, наряду с многими из вышеупомянутых авторов, привнесли О.В. Кленкина, И.Н. Рязанцев, Е.А. Игнатов, чьи работы внесли весомый вклад в развитие исследования теоретических основ парламентских процедур, в которых предложены оригинальные подходы к определению и классификации парламентских процедур.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель исследования состоит в разработке теоретических начал парламентских процедур, как совокупности правовых норм, регулирующих процессуальные общественные отношения, складывающиеся при реализации парламентских полномочий в Российской Федерации. Эта цель оправдывает и частое обращение к зарубежному опыту правового регулирования, тем более что действующая российская Конституция 1993 года во многом построена на рецепции парламентских процедур Франции, США, ФРГ и других демократических стран. Кроме того, несмотря на особенности нашей государственности и собственный исторический путь России, взаимный обмен опытом в вопросах государственного строительства, выявление общего и особенного позволяет критически посмотреть на организацию власти в нашей

стране, установить возможности использования иных положительных примеров зарубежной практики с учетом российской национальной специфики.

В соответствии с поставленной целью определен круг **задач**, теоретическое решение которых составляет сущность настоящего диссертационного исследования:

- сформулировать понятие и основные характеристики парламентских процедур в Российской Федерации;
- проанализировать соотношение парламентской процедуры и юридической процедуры;
- исследовать особенности юрисдикционных парламентских процедур в России;
- выявить цель и задачи реализации парламентских процедур в Российской Федерации;
- рассмотреть соотношение парламентского процесса и парламентских процедур;
- исследовать источники парламентских процедур в России и за рубежом;
- провести ревизию парламентских процедур и парламентского процесса;
- классифицировать парламентские процедуры в том числе на основе ранее сформулированных подходов к такой классификации;
- рассмотреть регламентацию парламентских процедур в комитетах и комиссиях парламента;
- проанализировать особенности парламентских процедур в бикамеральных парламентах, к числу которых относится и парламент России;
- предложить направления совершенствования отечественного законодательства в части правового регулирования парламентских процедур.

Объектом диссертационного исследования являются процессуальные общественные отношения, складывающиеся при реализации парламентом, как законодательным и представительным органом, его подразделениями государственно-властной деятельности в рамках учредительных, законодательных, контрольных и юрисдикционных полномочий. Такие общественные отношения, будучи урегулированными процедурно-процессуальными предписаниями в нормах конституционного права, становятся парламентско-процессуальными правоотношениями.

Предметом исследования выступают юридические процедуры, регламентирующие порядок принятия парламентом и его органами решений по вопросам, входящим в их конституционную компетенцию.

Как в любом демократическом правовом государстве с федеративным устройством, в России парламентские процедуры имеют место как на федеральном, так и на региональном уровне публичной власти. Вертикальное единство публичной власти в России означает и наличие общих конституционных принципов организации внутренней работы органов власти как на федеральном, так и на региональном уровне. Это, в частности, применимо и к принципам работы российских парламентских учреждений, что неоднократно подчеркивал

Конституционный Суд РФ, отмечая общую природу и принципы функционирования в России федерального парламента и органов народного представительства субъектов Федерации. Однако это не исключает в ряде регионов страны наличия особенностей регулирования механизмов внутренней работы местного парламента. В этой связи исследование парламентских процедур на уровне публичной власти субъектов Российской Федерации будет приведено в настоящей работе в той мере, которая имеет существенные особенности по сравнению с парламентскими процедурами федерального уровня, а именно – в законодательном процессе.

Методологическая и теоретическая основа исследования.

Методологической основой исследования являются как общенаучные методы: теория познания, системно-структурный анализ, дефиниция, классификация, дедуктивный вывод частного знания из общих посылок, индуктивное обобщение частных случаев до общей закономерности, логический анализ дискурсивных единиц (текстов и суждений); так и специальные методы правовой науки: нормативистский (формально-логический), историко-правовой и сравнительно-правовой (компаративистский) методы.

Теоретическую основу исследования составили работы отечественных и зарубежных ученых в области теории государства и права, истории государства и права, конституционного права России и конституционного права зарубежных стран. В базовой части основой исследования стали философско-правовое учение о праве и неправе Г. Гегеля, в том числе и его развитие в трудах В.С. Нерсисянца, концепция парламентаризма М. Вебера, раскрывающая степень воздействия парламентского большинства и меньшинства на принимаемые представительным органом решения, и их развитие, нашедшее отражение в трудах отечественных ученых А.А. Мишина, С.А. Авакьяна и М.А. Моргуновой, концепции Г. Харта и Т. Джефферсона, закрепляющие основные воззрения правовых идеалистов на процессуальные нормы, в том числе в деятельности парламента, концепции отечественных правоведов С.С. Алексеева, С.А. Белова, Е.В. Гриценко, П.Е. Недбайло, Т.Я. Хабриевой, М.Н. Марченко, С.Д. Князева, К.В. Арановского, И.В. Пановой, А.В. Малько, М.И. Байтина, О.В. Яковенко, П.П. Серкова о юридическом процессе и юридических процедурах.

Вопросы преимуществ представительного правления, справедливого общества, основанного на законе и представительстве, возникали на протяжении всей известной истории цивилизованного человечества, чему подтверждением служат труды Гераклита Эфесского, Демокрита, Антифонта, Платона, Аристотеля, Эпикура, М.Т. Цицерона, Л.А. Сенеки и других древних мыслителей.

Зарождение парламентаризма относится к эпохе Средневековья. Само слово «парламент» (фр. *parler* – говорить, обсуждать что-л.) впервые встречается в Вестминстерском статуте 1275 года, где этим термином обозначили Высший совет знати Англии (собрание высших феодалов, представителей духовенства и высших слоев купеческого сословия), появившийся в результате борьбы английской знати с абсолютизмом Короны, и с того момента вместе с Коронай навсегда закрепившийся

в системе государственного управления Англии. Хотя сами по себе парламентские институты появились в некоторых северных странах и ранее – в Швеции, в Исландии, в Новгородской и Псковской республиках. В то же время, однако, мыслителями этого периода основное внимание уделялось верховенству и торжеству закона при единоличной самодержавной власти монарха, избираемого населением либо в силу Божественного Провидения, наследуемого в монаршем роду. Поэтому в данный период парламентаризм не изучался, а некоторыми просветителями и учеными, напротив, считался вредным для государства.

В России исследование парламентаризма и парламентских институтов, как, собственно, и парламентских процедур зародилось относительно недавно. Отсталость в разработке концепции парламентского права в России по меткому замечанию академика РАН Т.Я. Хабриевой обоснована и неудивительна, так как там, где не было парламентаризма, не было и парламентского права. Вместе с тем исследованию Советов – предшественников современного российского парламента – их организации и реализации законодательных функций, развитию представительных предпарламентских органов государственной власти досоветской России посвятили свои работы такие исследователи как Г.С. Гурвич, В.В. Еремян, В.В. Комарова, Ю.С. Кукушкин, А.И. Лукьянов, Т.Е. Новицкая, О.И. Чистяков, В.А. Шеховцов и другие.

На современном этапе изучение парламентаризма в России и за рубежом носит как комплексный (общетеоретический), так и фрагментарный характер, что связано с изучением отдельных аспектов парламентаризма и законотворчества, в том числе и в отдельных зарубежных странах.

В частности исследованию современной теории разделения властей, теории парламентаризма, месту парламента в системе разделения властей, а также отечественному парламентаризму посвящены работы С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, У. фон Алефмана, С.Н. Бабурина, С.А. Белова, О.Н. Булакова, И.В. Гранкина, Р.К. Гупта, Д. Деметера, Н. Джонсона, В.В. Еремяна, В.Д. Зорькина, С.В. Кабышева, С.К. Кашапа, А.А. Клишаса, М.М. Ковалевского, В.В. Комаровой, Н.М. Коркунова, И.В. Котелевской, Б.С. Крылова, М.Н. Лазаревой, А.И. Лукьянова, В.Н. Лысенко, М.Н. Марченко, Дж.С. Милля, А.А. Мишина, А.Г. Мульгана, С.П. Обухова, И.П. Рыбкина, А.Ф. Смирнова, И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой, Е. Хубнера, В.Е. Чиркина, В.А. Шеховцова.

Исследование парламентских процедур, связанных с принятием законов, и всего законодательного процесса стало предметом работ А.В. Мицкевича, Р.Ф. Васильева, А.С. Виноградова, В.А. Лебедева, А.С. Пиголкина, И.Л. Бачило, Г.А. Гаджимагомедова, О.А. Борзунова, Г.П. Ивлева, А.Д. Керимова, М.В. Кострицкой, О.Н. Семеновой, Ю.А. Тихомирова, И.И. Шувалова.

Особое внимание на современном этапе уделяется также и парламентскому контролю, что нашло свое отражение в трудах А.И. Козлова, А.В. Кузнецова, К.К. Ненилина, Ю.В. Плюты, Д.Б. Трошева.

Отдельные виды парламентских процедур также исследованы в отечественной науке. Так, анализу процедуры парламентских слушаний посвятили свои труды М.Г. Никитенко и Л.Ю. Свистунова. Изучение депутатского и парламентского запроса находим в работах А.А. Чернякова. Проблемы процедуры досрочного прекращения полномочий депутатов исследовали такие ученые как В.Д. Горобец, Н.И. Шакленин, М.Н. Пригон.

Комплексный подход к анализу парламентских процедур нашел свое отражение в трудах С.А. Авакьяна, Т.Я. Хабриевой, И.М. Степанова, А.И. Лукьянова, О.Н. Булакова, Д.А. Ковачева, М.И. Левина, А.В. Безрукова, а за рубежом – в работах Т.Джефферсона и Г. Роберта. Кроме того, в современной России защищены три кандидатские диссертации по указанной теме – О.В. Кленкиной, И.Н. Рязанцевым, Е.А. Игнатовым, чьи работы внесли весомый вклад в развитие исследования теоретических основ парламентских процедур, в которых предложены оригинальные подходы к определению и классификации парламентских процедур.

Теоретические положения и выводы диссертационного исследования опираются на анализ Конституции РФ (с учетом принятых в 2020 году поправок), общепризнанных принципов и норм международного права, актов федерального законодательства, регламентов палат Федерального Собрания РФ, конституций (уставов) субъектов РФ, актов регионального законодательства, правовых позиций Конституционного Суда РФ, Европейского Суда по правам человека, опыта регулирования в законодательстве и практики реализации парламентских процедур в зарубежных странах. Кроме того, в работе диссертантом использованы документы и материалы, касающиеся функционирования и опыта законодательной деятельности, в том числе протоколов и стенограмм заседаний палат Федерального Собрания РФ, а также Системы обеспечения законодательной деятельности (sozd.duma.gov.ru).

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена тремя причинами, которые еще Г.Ф. Шершеневич определял ключевыми в развитии права – теоретической, педагогической и практической¹, которые в настоящем исследовании раскрываются в следующем:

– во-первых, предпринятое в настоящей работе комплексное исследование правовой природы процедур, регламентирующих порядок принятия парламентом решений, на основе учения о юридической процедуре закладывает фундамент признания парламентских процедур в полном смысле слова юридическими процедурами. Это обеспечивает привнесение в отечественную науку конституционного права новых понятий и интерпретаций, а кроме того, закладывает еще несколько «кирпичиков» в фундамент учений о конституционном процессе и парламентском праве, развивающихся в качестве подотраслей конституционного права;

¹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. № 3. М., 1912. С. 515.

– во-вторых, автор дает собственное определение и классификацию парламентских процедур в России на основе ревизии отечественного опыта правового регулирования и применения парламентских процедур, с учетом позитивной зарубежной практики правового регулирования и применения парламентских процедур;

– в-третьих, в работе тщательно исследованы отдельные виды и формы парламентских процедур в России. На основе общетеоретических правовых учений, опыта регулирования и реализации парламентских процедур в России и положительной зарубежной практики автор отыскал дополнительные резервы развития отечественных парламентских процедур, предложил идеи по совершенствованию отечественного законодательства с целью обеспечения их большего соответствия современным стандартам демократии, отраженным в Конституции РФ, и общепризнанным мировым стандартам прав человека.

На защиту выносятся следующие теоретические положения и выводы, имеющие значение для отечественной практики:

1. В теории права до настоящего времени не сложилось однозначного понимания правовой природы парламентских процедур. Применяв дедуктивный и индуктивный методы, автор делает вывод что парламентские процедуры отвечают всем признанным в науке признакам юридической процедуры. Значение этого заключения для науки и практики высоко, поскольку в данном случае ко всем парламентским процедурам применимы выработанные в теории права гарантии участников юридического процесса, основанные на соблюдении фундаментальных прав человека, составляющих современный стандарт демократии. Поэтому автор, исходя из этого, предлагает под парламентской процедурой понимать *урегулированный процедурно-процессуальными нормами конституционного права порядок реализации материальных норм парламентского права, обеспечивающий правовыми гарантиями принятие решений парламентом на основе фундаментальных принципов конституционного права, к числу которых относятся демократия, политический и идеологический плюрализм и уважение прав всех участников процесса.*

2. Парламентские процедуры, объединенные общей целью, отвечающие всем признакам юридической процедуры, являются стадиями более крупного правового института, который автор будет именовать парламентским процессом. Парламентский процесс также соответствует всем признакам юридической процедуры, однако и его отдельные стадии, которые направлены на реализацию конкретной задачи парламентского процесса, могут являться конечными юридическими процедурами. К видам парламентского процесса относятся законодательный процесс, бюджетный парламентский процесс, процесс импичмента (в широком значении), а также процесс парламентского расследования. Парламентскому процессу также присущи все требования к гарантиям участников юридического процесса. Выделение парламентского процесса в качестве правового института отвечает теоретическим задачам развития юридической науки.

3. Функцией и целью парламентских процедур в России является обеспечение эффективности принятия парламентом решений путем преодоления конфликтного потенциала российского общества правовыми средствами плюралистической демократии. К числу таких правовых средств непосредственно относится соблюдение демократических принципов в работе парламента, то есть принятие любого решения установленными нормами права парламентским большинством при учете мнения и уважении интересов депутатского меньшинства (оппозиции) на основе демократического равенства, участия и дискуссии.

Представляется важным закрепление в России конституционно-правового статуса парламентской оппозиции, гарантий ее участия и учета ее мнения для построения подлинного и свободного диалога в обществе, достижения общественного консенсуса и общего согласия при принятии парламентом решений в интересах всего российского народа, в том числе для формирования доверия граждан к избираемому коллегиальному представительному органу и его решениям.

4. Немаловажным представляется и способ закрепления норм, регулирующих парламентские процедуры. С целью формирования общественного доверия к порядку рассмотрения и принятия решений парламентом, основные принципы и гарантии участников парламентского процесса должны быть закреплены в правовом акте большей юридической силы, чем это сделано сейчас. В этой связи автор находит, что такой формой должен стать федеральный конституционный закон «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации». Иное, то есть существующий порядок регулирования посредством принятия палатами Федерального Собрания РФ регламента простым большинством голосов, приводит к частому внесению изменений в регламент, не отвечает признакам стабильности в реализации парламентского процесса, а также не обеспечивает должного уровня доверия общества к принимаемым парламентом решениям.

5. Парламентские процедуры, корреспондирующие квазисудебным полномочиям парламента, отвечают характеру юрисдикционного процесса. К числу таковых относятся: процедура отрешения от должности Президента РФ; процедура досрочного прекращения полномочий судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, и судов кассационной и апелляционной инстанций; процедура досрочного прекращения полномочий сенатора Российской Федерации; процедура досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы; процедура лишения неприкосновенности (дачи согласия на возбуждение уголовного дела, на обыск и иные процессуальные следственные действия) в отношении сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы; процедура дачи согласия на привлечение к ответственности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий. В соответствии с положениями статей 46-51 Конституции РФ и §1 ст. 6 Европейской Конвенции о правах человека, на парламент возлагаются обязанности обеспечения и соблюдения принципа справедливого судебного разбирательства в разумный срок, презумпции невиновности, права не свидетельствовать против себя или своих близких родственников, права на защитника (квалифицированную

юридическую помощь) и других процессуальных принципов и прав. Это требует соответствующей корректировки положений регламентов палат Федерального Собрания РФ.

6. Парламентские процедуры можно классифицировать по субъектному составу, по целям правового регулирования, по объекту правового воздействия, а также по форме правового регулирования.

6.1. По субъектному составу классификация подразумевает разделение процедур по числу и разнообразию участников, что включает в себя следующие их виды: процедуры, касающиеся деятельности всего парламента; процедуры, касающиеся деятельности отдельной палаты парламента; процедуры, касающиеся деятельности органов парламента (или палаты парламента); процедуры совместной деятельности с Президентом РФ; процедуры совместной деятельности с Правительством РФ; процедуры совместной деятельности с органами судейского сообщества; процедуры, предполагающие координацию с органами государственной власти субъектов РФ; а также процедуры взаимодействия с гражданами, организациями и средствами массовой информации.

6.2. По целям правового воздействия классификация подразумевает разделение процедур на те, которые обеспечивают определенные Конституцией РФ конкретные функции и полномочия парламента: парламентские процедуры, обеспечивающие законодательную функцию; парламентские процедуры, обеспечивающие представительную функцию; и парламентские процедуры, обеспечивающие контрольную функцию.

6.3. По объекту правового воздействия классификация выделяет следующие группы: по кругу лиц, чья деятельность затрагивается принятыми посредством данных процедур решениями: процедуры, направленные на организацию и обеспечение независимости парламента, палат парламента, его внутренних органов и членов парламента (сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы); процедуры, направленные на принятие общеобязательных норм, включая законодательство (например, законодательный процесс, амнистия, дача согласия Президенту РФ на введение военного или чрезвычайного положения или на использование Вооруженных Сил РФ за рубежом, а также парламентские слушания); процедуры, направленные на формирование и контроль за деятельностью органов власти, а также назначение и контроль за деятельностью и досрочное прекращение полномочий лиц, замещающих государственные должности (например, учредительные процедуры, парламентское расследование, импичмент, парламентские и депутатский запросы).

6.4. По форме правового регулирования: юрисдикционные и неюрисдикционные парламентские процедуры.

7. Действенность и эффективность работы парламента, как важнейшего государственного института, обеспечивающего общественное согласие и выражение мнений, а также публичное обсуждение вопросов, имеющих значение для всей нации, должны быть обеспечены равным образом посредством реализации

парламентом его законодательной, представительной и контрольной функций. Автор предлагает сократить количество чтений законопроекта в пленарном заседании Государственной Думы до двух (первое и третье, соответственно), при наделении профильных комитетов правом рассмотрения и принятия законопроекта во втором чтении при распространении гарантий прав участников законодательного процесса, субъектов права законодательной инициативы на комитетский уровень при рассмотрении законопроекта во втором чтении (за исключением вопросов принятия законов РФ о поправке к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, а также законов, которые в силу ст. 106 Конституции РФ подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации). Такое решение не только будет отвечать реальной практике рассмотрения Государственной Думой законопроекта во втором чтении, где не только ведущую, но и *de facto* определяющую роль играет позиция профильного комитета, но и создаст дополнительный резерв времени в ходе проведения пленарных заседаний для расширения необходимой в нашем современном обществе политической дискуссии в парламенте по вопросам, волнующим нацию.

8. Предлагается расширить спектр гарантий депутатам Государственной Думы и сенаторам Российской Федерации, как субъектам права законодательной инициативы. В этой связи автор считает целесообразным предусмотреть право субъекта законодательной инициативы на обращение в соответствующее подразделение Аппарата Государственной Думы или, соответственно, Аппарата Совета Федерации для оказания содействия в оформлении законодательной инициативы, подготовки аналитических и финансовых обоснований принятия нового законодательства.

Кроме того, дополнительной гарантией реализации права законодательной инициативы сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы может стать обязанность соответствующего подразделения Аппарата Совета Федерации и, соответственно, Аппарата Государственной Думы по оформлению законодательной инициативы в форме законодательного предложения в законопроект, что потребует точечной корректировки деятельности аппаратов обеих палат Федерального Собрания РФ.

Главной же гарантией реализации законодательной инициативы для ключевых субъектов этого права должна стать возможность признания не чаще одного раза за сессию законопроекта срочным и приоритетным, по требованию Президента РФ, Правительства РФ, Совета Федерации или фракции политической партии (депутатское объединение) в Государственной Думе. Только наличие специальных (укороченных) сроков рассмотрения законопроектов позволит обеспечить реальную работоспособность права законодательной инициативы, а ограничения в количестве таких требований не позволят заблокировать обычный законодательный процесс и дискрецию в определении повестки дня Советом Государственной Думы.

9. Для обеспечения результативности норм, регулирующих процесс парламентского расследования, рациональным считаем следующие корректировки отдельных норм законодательства Российской Федерации:

9.1. вернуть возможность проведения парламентского расследования как совместно палатами Федерального Собрания РФ, так и каждой палатой Федерального Собрания РФ в отдельности;

9.2. предусмотреть императивную норму о создании комиссии по проведению парламентского расследования по требованию не менее от общей численности 1/3 депутатского корпуса Государственной Думы или не менее 1/3 от общей численности сенаторов Российской Федерации;

9.3. пересмотреть противоречащую ст. 19 Конституции РФ норму ст. 23 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27.12.2005 № 196-ФЗ, предусматривающую право лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, на отказ от предоставления комиссии по парламентскому расследованию затребованных материалов, а также от выступления на заседании такой комиссии;

9.4. дополнить нормы ст. 61 ГПК РФ, ст. 69 АПК РФ, ст. 64 КАС РФ, предусмотрев, что выводы и положения, содержащиеся в принятом и опубликованном в установленном порядке итоговом докладе комиссии по парламентскому расследованию, относятся к числу общеизвестных фактов, не требующих доказывания до тех пор, пока они не будут оспорены в Верховном Суде Российской Федерации;

9.5. скорректировать ст. 23 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27.12.2005 № 196-ФЗ, ст. 14 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 № 3-ФЗ в части сокращения срока ответа на запрос депутатов Государственной Думы или сенаторов Российской Федерации, являющихся членами комиссии по парламентскому расследованию, до 7 дней в случае, если такой запрос связан с проведением парламентского расследования;

9.6. внести в УК РФ норму, предусматривающую уголовную ответственность за отказ от дачи свидетельских показаний комиссии по парламентскому расследованию, а равно – за дачу заведомо ложных показаний такой комиссии в рамках проведения ее заседания.

10. Эффективность норм о процессе отрешения Президента РФ от должности, лишения неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, а также о процессе рассмотрения Советом Федерации представления Президента РФ о досрочном прекращении полномочий судей Конституционного Суда РФ, судей Верховного Суда РФ, судей судов кассационной и апелляционной инстанций может быть достигнута за счет:

10.1. предоставления лицам, в отношении которых слушается соответствующее дело, на каждой из стадий рассмотрения прав и гарантий, предусмотренных ст. 64 УПК РФ (права подозреваемого в совершении преступления) с разумными изъятиями и ограничениями, право на выступление указанных лиц, их представителей и (или) защитников;

10.2. предоставления специальной комиссии Государственной Думы по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения в адрес Президента РФ или Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, профильному комитету Совета Федерации при рассмотрении вопроса о досрочном прекращении полномочий судей Конституционного Суда РФ, судей Верховного Суда РФ, судей судов кассационной и апелляционной инстанций, дополнительных прав на обращение в органы дознания и следствия для получения информации, необходимой для разрешения дела об «импичменте» указанным лицам;

10.3. внесения в Федеральный конституционный закон «О Верховном Суде Российской Федерации» от 05.02.2014 № 3-ФКЗ процедурных правил, предусматривающих особенности рассмотрения Верховным Судом РФ запроса о наличии (отсутствии) в действиях Президента РФ или Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, признаков состава государственной измены или иного тяжкого преступления, в том числе сроков выдачи итогового заключения, которые не должны превышать 30-дневного срока;

10.4. точечной корректировки норм Регламента Совета Федерации Федерального Собрания РФ (ст. 170), предусматривающих неоправданное сужение сроков рассмотрения, указанных выше вопросов Советом Федерации РФ. В частности представляется разумным в части 1 указанной статьи слова «в срок, не превышающий 72 часов с момента получения заключения Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления» заменить на слова «не позднее, чем за 72 часа до истечения срока, установленного ч. 3 ст. 93 Конституции Российской Федерации»;

10.5. гармонизации сроков, установленных Регламентом Совета Федерации, для направления запроса в Конституционный Суд РФ со сроками рассмотрения Верховным Судом РФ постановления Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ или Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях подготовки заключения о наличии (отсутствии) в действиях Президента РФ признаков состава государственной измены или иного тяжкого преступления.

11. С целью охраны конституционных принципов коллегиальности парламента и политического многообразия целесообразно установить, за исключением закрытого перечня случаев, квалифицированное большинство голосов (2/3) депутатов Государственной Думы или, соответственно, сенаторов Российской

Федерации, необходимое для принятия решения при голосовании по вопросам лишения полномочий депутата (сенатора) и досрочного прекращения полномочий депутата (сенатора). С целью же обеспечения свободы волеизъявления каждого депутата Государственной Думы или, соответственно, сенатора Российской Федерации, необходимо предусмотреть механизм исключительно тайного голосования при принятии решения по данным вопросам, аналогично тому, как это установлено при принятии Высшей квалификационной коллегией судей РФ при голосовании по вопросу досрочного прекращения полномочий (отставки) федеральных судей.

12. В условиях воспринятой в России модели свободного мандата необходимо скорректировать нормы, предусматривающие санкции за отсутствие депутата Государственной Думы без уважительной причины на пленарных заседаниях, заседаниях комитетов и комиссий, членом которых является депутат. Поэтому стоит воспользоваться позитивным опытом зарубежных стран и предусмотреть в отечественном законодательстве в качестве санкций за отсутствие депутата на заседаниях соразмерное уменьшение жалования, и лишь при повторном за год отсутствии в течение оговоренного законодательством срока – досрочное прекращение полномочий. При этом при рассмотрении Государственной Думой вопроса о досрочном прекращении полномочий депутату должны быть предоставлены дополнительные процессуальные гарантии, среди которых – право представить письменные доказательства, выступать на каждом из этапов рассмотрения вопроса (в том числе на заседании фракции или комитета), а также право на квалифицированную юридическую помощь (защитника) с предоставлением такому защитнику тех же процессуальных гарантий.

Кроме того, сенаторы Российской Федерации, также будучи членами одной из двух палат Федерального Собрания, в настоящее время оказались в более привилегированном положении, чем депутаты Государственной Думы. В нормах Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 № 3-ФЗ, а также в положениях Регламента Совета Федерации не содержится санкции за отсутствие сенатора Российской Федерации на пленарных заседаниях или на заседаниях постоянных комитетов (комиссий), в которых он состоит. В этой связи предлагается уравнивать объем обязанностей в данном вопросе депутата Государственной Думы и сенатора Российской Федерации.

13. В результате принятия в 2020 году поправок к Конституции РФ изменилась процедура наделения полномочиями Председателя Правительства РФ, которая по-прежнему может привести к дисбалансу во взаимоотношениях между законодательной и исполнительной властью. В частности, поскольку норма ст. 111 Конституции РФ по-прежнему не исключает возможность трехкратного внесения Президентом РФ в Государственную Думу одной и той же кандидатуры Председателя Правительства РФ считаем, что эта норма нуждается в дополнительном развитии на уровне Федерального конституционного закона от

06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». В частности, полагаем целесообразным точечно скорректировать ст. 7 указанного федерального конституционного закона, предусмотрев безусловную необходимость представления иной кандидатуры Председателя Правительства РФ по итогам консультаций Президента РФ с руководителями парламентских фракций в случае двукратного отклонения Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства РФ, внесенной Президентом РФ. Аналогично представляется целесообразным предусмотреть регулирование порядка утверждения кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, подлежащих в соответствии с Конституцией РФ, утверждению Государственной Думой по представлению Председателя Правительства РФ в ст. 9 и 10 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

14. Доверие к деятельности парламента со стороны единственного источника власти в России – народа должно обеспечиваться за счет активного использования современных информационных технологий при разработке и обсуждении принимаемого законодательства. В этой связи представляется целесообразным усовершенствовать институт парламентских слушаний, дополнив его отдельными формами электронного обсуждения законопроектов самими избирателями посредством дистанционных краудсорсинговых технологий в рамках совершенствования Федерального портала проектов правовых актов (regulation.gov.ru) и Системы обеспечения законодательной деятельности «Законотворчество» (sozd.duma.gov.ru) или путем создания новой платформы «Электронный парламент» (e-parliament.gov.ru). При этом обсуждаемые законопроекты должны быть представлены на данной платформе в форме законодательного предложения, сформулированного языком, доступным среднестатистическому гражданину РФ, содержащего краткое и лаконичное описание предлагаемых новелл. Гражданам, при условии авторизации на портале посредством Единой системы идентификации и авторизации (esia.gosuslugi.ru), должны быть доступны инструменты голосования за представленный законопроект и возможность его комментирования, что должно стать инструментом доработки законодательных инициатив при условии их поддержки субъектами права законодательной инициативы, а учет мнения избирателей, как уже было отмечено в диссертации ранее, обеспечит большее доверие со стороны избирателей к работе высшего законодательного органа страны.

15. Дальнейшее совершенствование контрольных полномочий Государственной Думы соответствует парадигме конституционного развития России. Наибольший резерв наблюдается в развитии институтов правового мониторинга и парламентского (депутатского) запроса.

15.1. С целью совершенствования правового мониторинга, как формы парламентского контроля Государственной Думы, представляется целесообразным установить процедуру заслушивания Ежегодного доклада Верховного Суда РФ о

практике применения судами законодательства и о предложениях по его совершенствованию. Такая форма взаимодействия Верховного Суда РФ и парламента, уходящая корнями еще во времена Правительствующего Сената Российской Империи, позволит Государственной Думе использовать потенциал судебной системы для создания более совершенных норм законодательства.

15.2. Парламентский запрос, как форма парламентского контроля, может быть расширен за счет учреждения института депутатского запроса. Процедура *депутатского* запроса может отличаться от *парламентского* запроса не только по порядку принятия решения о его направлении, но и по процедуре инициирования. Так, если парламентский запрос инициируется любым депутатом (группой депутатов), принимается Государственной Думой, а ответ на него подлежит оглашению на пленарном заседании, то депутатский запрос будет приниматься фракцией (депутатским объединением) по инициативе депутата (группы депутатов), состоящих в этой фракции (депутатском объединении). При этом сам запрос, равно как и ответ на него, будут подлежать оглашению на пленарном заседании Государственной Думы. Парламентская оппозиция, и так имеющая мало шансов на проведение собственной политики в Государственной Думе, с целью реализации запроса той части избирателей, которых она представляет, должна иметь возможность публично и гласно получать информацию о проводимой Правительством РФ политике, и, таким образом, опосредованно оказывать на нее влияние, что создаст условия для реального парламентского контроля.

15.3. Отсутствие в правовом регулировании формы и порядка направления запроса депутата Государственной Думы и запроса сенатора Российской Федерации, отличающих их от обращения депутата Государственной Думы и, соответственно, сенатора Российской Федерации, порождает правовую неопределенность в восприятии этих запросов органами исполнительной власти, которым они адресованы, а следовательно – и в характере реагирования на них. В этой связи целесообразно предусмотреть регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации требования к форме и процедуре направления запросов депутата Государственной Думы и сенатора Российской Федерации.

16. В существующих условиях дополнительный резерв улучшения работы российского парламента наблюдается в развитии института вотума недоверия (доверия) Правительству РФ. Усовершенствованный поправкой 2020 г. в Конституции РФ институты, связанные с одобрением (неодобрением) деятельности Правительства РФ, получили свое развитие в запрете Государственной Думе выражать вотум недоверия, а Председателю Правительства РФ – запрашивать вотум доверия в течение года с момента назначения Председателя Правительства РФ в порядке, установленном Конституцией РФ. Однако правовые последствия выражения вотума недоверия или отказа в доверии Правительству РФ содержат в себе также дисбаланс между законодательной властью и исполнительной властью. В этой связи на выбор законодателю предлагаются два пути дальнейшего совершенствования данного института. Первый предполагает дополнение ст. 116

Конституции РФ положением, что Правительство РФ слагает полномочия перед вновь избранным составом Государственной Думы. Второй предусматривает корректировку ст. 117 Конституции РФ в части одновременного роспуска Государственной Думы и отставки Правительства РФ при согласии Президента РФ с выраженным повторным вотумом недоверия или отказом в доверии Правительства РФ.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретические положения диссертации, обосновывающие понятие, классификацию и принципы парламентских процедур и парламентского процесса могут быть использованы для развития науки конституционного права и в особенности для дальнейшего становления учения о конституционном процессе. Практическая значимость работы заключается в предложениях по дальнейшему совершенствованию законодательства Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. Основные результаты научного исследования опубликованы в научных статьях в рецензируемых научных журналах из списка РУДН, списка Высшей аттестационной комиссии, в журналах, индексируемых в БД Web of Science Core Collection, прочих рецензируемых научных журналах, монографии, тезисах докладов научных конференций.

Положения и выводы диссертационного исследования использовались автором при преподавании учебного курса по конституционному праву Российской Федерации для студентов, обучающихся на программе бакалавриата и по предмету «Актуальные проблемы конституционного права» для обучающихся на программе магистратуры в Юридической школе ДВФУ.

Диссертант неоднократно выступал с докладами и сообщениями по теме исследования на семинарах, совещаниях и научно-практических конференциях, проводившихся в МГУ имени М.В. Ломоносова (2008, 2012, 2021 гг.), Северо-Западном институте управления РАНХиГС (2012 г.), Дальневосточном федеральном университете (2018-2021 гг.). Материалы диссертационного исследования послужили основой научного доклада «О поправках к Конституции и новых парламентских полномочиях» на заседании Ученого совета ДВФУ 13.02.2020 г. (доклад размещен на официальном сайте ДВФУ https://www.dvfu.ru/Academic_Council/scientific-reports).

Положения и выводы диссертационного исследования использовались автором при подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ в рамках работы в составе Экспертного совета при Законодательном Собрании Приморского края по подготовке и рассмотрению предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации (2020 г.). Ряд предложений диссертанта нашли поддержку Экспертного совета и Рабочей группы, созданной Президентом Российской Федерации, и впоследствии нашли отражение в тексте Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». В частности из ст. 111

Конституции РФ по предложению диссертанта законодатель исключил *обязанность* Президента Российской Федерации распустить Государственную Думу в случае трехкратного отклонения кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, заменив ее *правом* Президента Российской Федерации распустить Государственную Думу в случае трехкратного отклонения кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, а ее статья 117 дополнена запретом Государственной Думе выражать вотум недоверия Правительству Российской Федерации в течение года с момента назначения Председателя Правительства в установленном порядке.

При подготовке диссертации автор опирался на собственный опыт стажировки в Правовом департаменте Правительства Российской Федерации (2010, 2012 гг.), на практику работы на общественных началах помощником депутата Государственной Думы по работе в Государственной Думе (2008-н.вр.), в том числе в Государственной Думе VII созыва в качестве помощника Председателя Комитета Государственной Думы по Регламенту и контролю (2016-2021), на опыт, полученный во время работы в Общественном избирательном штабе кандидата в Президенты РФ В.В. Путина (2012 г.), а также на опыт самостоятельной разработки и представления в Межпарламентской Ассамблее Содружества Независимых Государств проекта Модельного закона «О государственной молодежной политике для государств-участников Содружества Независимых Государств» (принят МПА СНГ 23.11.2012 г.).

Диссертация обсуждалась на заседаниях кафедры конституционного права и конституционного судопроизводства Юридического института Российского университета дружбы народов.

Структура диссертации обусловлена задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 18 параграфов, заключения и библиографического списка.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, излагаются объект и предмет диссертационного исследования, методическая и теоретическая основы исследования, обосновывается научная новизна исследования, излагаются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации работы.

Первая глава «Парламентские процедуры: природа, значение, соотношение с парламентским процессом» включает семь параграфов. В данной главе автором исследуются конституционно-правовые детерминанты парламентской процедуры: понятие, цель, источники правового регулирования, особенности процедур в комитетах и палатах бикамерального парламента, подходы к классификации парламентских процедур. Кроме того, автор предлагает и

обосновывает определение парламентского процесса как совокупности парламентских процедур.

В первом параграфе «Парламентская процедура как вид юридической процедуры» автор обосновывает возможность применения широкого толкования понятия юридической процедуры, через которое автор детерминирует парламентскую процедуру. В данном параграфе на основе теоретико-правового учения о юридической процедуре проводится анализ парламентских процедур посредством преломления их через пять выделенных в теории государства и права признаков парламентской процедуры.

Автором предложено собственное определение парламентской процедуры, как урегулированного процедурно-процессуальными нормами конституционного права порядка принятия парламентом решений, обеспечивающего правовыми методами гарантии соблюдения фундаментальных принципов конституционного права, к числу которых в первую очередь относятся плюрализм мнений и уважение прав всех членов общества, интересы которых представляют члены парламента, избранные посредством демократических выборов.

Парламентские процедуры призваны обеспечить не только и не столько церемониал, но в первую очередь должны защитить права и свободы участников парламентских общественных отношений, гарантированные соответствующими нормами Конституции Российской Федерации, а также получившие развитие в соответствующих нормах федерального законодательства и регламентов палат Федерального. Для демократических стран установление правил процедурного характера в деятельности парламента предоставляет возможность депутатским объединениям и отдельным депутатам влиять на решения парламента. В итоге считаем, что соблюдение прав и свобод участников парламентских общественных отношений с учетом представительного характера парламента призвано гарантировать и обеспечить права и свободы граждан Российской Федерации, представители которых, определенные посредством свободных и демократических выборов, собрались в Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации.

Во втором параграфе «Цель и задачи парламентских процедур» автор анализирует конституционно-правовое значение парламентской процедуры. Основной целью парламентской процедуры является эффективное принятие парламентом своих решений при условии сочетания принципов коллегиальности, учета большинства при уважении прав и интересов парламентского меньшинства. Никто не ставит под сомнение, что в демократическом государстве принятие решений в коллегиальном органе власти осуществляется большинством, однако истинно правовые решения возможны лишь при учете интересов всех народных представителей. Парламентская оппозиция, итак имеющая мало шансов на проведение собственной политики, должна оставаться активным участником парламентской процедуры.

Обосновывая необходимость не только легализации статуса парламентской оппозиции, но и закрепление гарантий ее эффективной деятельности, диссертант

отмечает, что Конституция Российской Федерации в статьях 3, 13, 29 указывает на необходимость соблюдения принципов гласности, народовластия, плюрализма, что ставит перед правовой наукой задачу выработки гарантий соблюдения прав парламентской оппозиции и мер по их защите. В этой связи наиболее востребованным должен стать накопленный десятилетиями зарубежный опыт активного включения парламентской оппозиции в деятельность парламента, и в первую очередь при реализации законодательных и контрольных полномочий парламента. Принятие хотя бы отчасти схожих норм в регулировании деятельности Государственной Думы позволит не только повысить статус парламентской оппозиции в России, но и посредством повышения роли парламента прийти к истинному парламентаризму.

В параграфе третьем «Источники правового регулирования парламентских процедур» автор исследует форму закрепления парламентской процедуры в Российской Федерации и ряде зарубежных стран. В параграфе также поднят важный вопрос о способе закрепления парламентарско-процессуальных норм.

Так, особый конституционно-правовой статус регламента палаты Федерального Собрания Российской Федерации давно считается в науке конституционного права подконституционным источником права, то есть развивая в своих нормах положения Конституции Российской Федерации он выполняет охранительную функцию в системе разделения властей (С.А. Авакьян). Однако регламент во многом регулирует процедурно-процессуальные предписания порядка выступления членов парламента, время их выступления, возможность высказываться и предлагать свои изменения, что часто ввиду политической ситуации сокращается в угоду парламентарскому большинству. В этой связи можно считать целесообразным предусмотреть в будущем и охранительный порядок внесения изменений в регламент палаты Федерального Собрания РФ квалифицированным большинством голосов. Кроме того, ряд фундаментальных основ деятельности парламента давно пора урегулировать особым федеральным конституционным законом «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации», что в силу предусмотренного Конституцией РФ усложненного порядка принятия позволит парламентару укрепить конституционный фундамент его деятельности.

В параграфе четвертом «Особенности парламентских процедур в комитетах парламента» автор исследует особенности реализации парламентских процедур в комитетах палат российского парламента, а также опыт комитетского регулирования ряда зарубежных стран. Важнейшим принципом работы любого парламента является профессионализм парламентариев и их ответственность за принимаемые решения, и в обеспечении этого ключевую роль играют парламентарские комитеты и комиссии. Существование комитетов имеет значение в современных парламентах и их палатах для рационализации их работы и для более качественного рассмотрения вопросов (Luna M.A., Pérez Nieves J.C.). Отмечается,

что чем больше роль, которую в работе парламента играют комитеты, тем эффективнее и производительнее сам парламент.

В результате анализа норм Регламента Совета Федерации и Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации парламентские комитеты предлагается *классифицировать*:

1) по направлениям работы: по регламенту и депутатской этике, по контролю за публичными финансами, по контролю за делегированным законодательством, по парламентскому расследованию, согласительная комиссия и т.д.;

2) по сферам нормативного регулирования: по конституционному законодательству, по бюджету и налогам, по транспортным вопросам, по экологии и т.д.

3) по сроку действия: постоянные и временные;

4) по составу: комитет в рамках палаты, совместный комитет двух палат.

В соответствии с ч.1 ст. 116 Регламента Государственной Думы, обсуждение законопроекта в Думе происходит в трех чтениях. Однако в работе Государственной Думы за VII созыв сложилась иная ситуация: из обсужденных 2329 законопроектов – 232 были приняты за одно (первое) чтение, 177 за два (первое и второе), и 1920 – за три чтения. Из 1920 принятых федеральных законов, прошедших голосование в трех чтениях, 2 были приняты в первом и втором чтении за один день, 38 было принято во втором и третьем чтении за один день, а 814 – во втором и третьем чтении с формальным перерывом во времени в один-два дня между этими чтениями. Эта практика применялась и ранее, в предыдущих созывах Государственной Думы.

Конечно, *de jure* это соответствует п. 8 ст. 119, п. 13 ст. 123 Регламента Государственной Думы и не противоречит ст. 105 Конституции РФ, однако в действительности показывает, что Государственная Дума успешно в большинстве случаев обходится *de facto* двумя чтениями при условии качественной проработки вопроса в ответственном профильном комитете перед вторым чтением. В этой связи задаем резонный вопрос: зачем в данной ситуации следовать имеющейся формальной процедуре, если форма в данном случае никак не влияет на содержание?

Зарубежный опыт свидетельствует, что во многих странах (Италия, Испания, Греция) полномочия по принятию большого спектра законов переданы на комитетский уровень, за исключением тех, которые имеют фундаментальное значение, затрагивают конституционные права граждан, а также направлены на принятие бюджета и налогов. Указанное не исключает возможность по требованию депутатов переноса рассмотрения любого законопроекта на пленарное заседание.

Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания РФ являются базовыми единицами, обеспечивающими профессионализм в принятии решений парламентом. Их мнение в подавляющем большинстве случаев является определяющим для соответствующей палаты парламента, при принятии решения по тому или иному вопросу. И поскольку законодательная функция занимает подавляющее время работы парламента в ущерб представительной и контрольной функциям парламента, возможно сместить второе чтение законопроекта исключительно на комитетский

уровень принятия решения, что уже успешно реализуется в целом ряде демократических правовых государств. Такое решение позволит сократить формализм второго чтения, которое в подавляющем большинстве случаев составляет фактическое голосование по проекту решения, предложенному ответственным профильным комитетом (комиссией) Государственной Думы. При этом необходимо предусмотреть право Правительства РФ и парламентских фракций требовать рассмотрения наиболее важных, по их мнению, законопроектов всей палатой в рамках второго чтения. Кроме того, это позволит высвободить необходимое для прений и дискуссий по общегосударственным вопросам в рамках пленарных заседаний Государственной Думы для реализации представительной функции парламента, а также исключит распространенную практику рассмотрения законопроектов одновременно во втором и третьем чтениях или с формальным перерывом в один-два дня.

В параграфе пятом «Особенности парламентских процедур в бикамеральных парламентах» анализируются детерминанты бикамерализма, имеющиеся отличительные особенности парламентских процедур в бикамеральных парламентах в федеративном государстве, а также отмечается, что бикамерализм – тенденция развития парламентаризма на современном этапе.

Ключевой особенностью бикамерализма в России на современном этапе можно назвать усиление влияния президентской и исполнительной власти через процедуру формирования Совета Федерации на принятие законодательства, а также на реализацию парламентом своих полномочий не только за счет влияния на избрание представителей от органов исполнительной власти субъектов Федерации, но и за счет появления вследствие поправок к Конституции Российской Федерации 2020 г. вероятности назначения Президентом РФ еще десяти процентов корпуса сенаторов, что *de facto* имеет предпосылки выведения Совета Федерации в относительно зависимое от воли Президента и исполнительной власти положение. Это, безусловно, снижает значение Совета Федерации в реализации ключевых законодательных и контрольных полномочий. Что же до реализации Федеральным Собранием полномочия по парламентскому расследованию, то возможность его инициирования в текущей форме правового регулирования этой процедуры практически сводится к нулю, если оно направлено в отношении вопросов, чувствительных для федеральной исполнительной власти.

В параграфе шестом «Парламентский процесс как совокупность парламентских процедур» автор анализирует соотношение парламентской процедуры и парламентского процесса через теоретико-правовую конструкцию юридического процесса. В теории государства и права юридический процесс определяется как совокупность последовательно сменяющих друг друга стадий (самостоятельных юридических процедур), направленных на достижение единого юридического результата (Н.И. Матузов, А.В. Малько). В этой связи соотношение парламентской процедуры и парламентского процесса можно определить, как общее

и частное, где второе – является более крупным явлением, объединяющим отдельные виды парламентских процедур.

В России выделяются четыре вида парламентского процесса: законодательный процесс, бюджетный процесс, парламентское расследование и процесс «импичмента». Последнее для удобства употребляется как объединение парламентских процессов, имеющих схожую цель – смещение должностного лица с занимаемой должности либо лишение неприкосновенности лица, обладающего в силу Конституции особым статусом, к которым относятся в соответствии со ст. 92¹, 93, 102, 103 Конституции Российской Федерации отрешение Президента Российской Федерации от должности, лишение неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, прекращение полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, его заместителя, судей Конституционного Суда, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, его заместителей, судей Верховного Суда, председателей, заместителей и судей кассационных и апелляционных судов.

В параграфе седьмом «Подходы к классификации парламентских процедур» анализируются сложившиеся в науке конституционного права способы классификации парламентских процедур, что имеет как методическое значение, так и создает основу для дальнейшего структурирования диссертации.

В диссертации проведена классификация парламентских процедур по субъектному составу, по целям правового регулирования, по объекту правового воздействия и по форме правового регулирования.

Вторая глава «Характеристики и правовое регулирование парламентских процессов» включает четыре параграфа. В данной главе автором исследуются конституционно-правовые характеристики и особенности правового регулирования отдельных видов парламентских процессов в Федеральном Собрании Российской Федерации: законодательный процесс, бюджетный процесс, парламентское расследование и процесс «импичмента».

В первом параграфе «Законодательный процесс: дефинитивное многообразие, общая элементная характеристика» анализируется соотношение законодательного процесса и законотворчества, отдельные стадии законодательного процесса, особое внимание уделяется процедуре законодательной инициативы.

Поскольку подавляющее число субъектов права законодательной инициативы не обладает специальными знаниями в области права, необходимо предусмотреть такую форму его реализации, как законодательное предложение. Яркий пример такой потребности продемонстрировала В.В. Терешкова при рассмотрении проекта Закона РФ о поправке к Конституции в 2020 году. Реализация законодательного предложения должна обеспечиваться правом субъектов законодательной инициативы на обращение в соответствующее подразделение Аппарата Государственной Думы, которое обеспечивало бы трансформацию законодательного предложения в законодательную инициативу. Такой способ

обеспечения права законодательной инициативы в настоящее время не предусмотрен Конституцией РФ, однако законодательное предложение в указанной форме может составлять и предзаконопроектную стадию, что не потребует поправки в ст. 104 Конституции РФ, а лишь точечной корректировки регламента Государственной Думы и Положения об Аппарате Государственной Думы.

Опыт ряда зарубежных стран (Франция, Беларусь, Казахстан) подсказывает возможность дополнительных гарантий обеспечения права законодательной инициативы Президента и Правительства страны. Отсутствие гарантии результативности законодательной инициативы в регламенте Государственной Думы приводит к тому, что сотни законопроектов не рассматриваются годами, образуя архив законопроектов, рассмотрение которых в последующих созывах Государственной Думы приводит к их отклонению в силу сложившейся к этому моменту неактуальности в их принятии. Поэтому считаем целесообразным при принятии федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации», а до того – в Регламенте Государственной Думы предусмотреть следующие нормы:

1. По требованию Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации законопроект может быть объявлен приоритетным, а по требованию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации или фракции политической партии (депутатского объединения) Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации законопроект может быть объявлен срочным.

2. Объявление законопроекта приоритетным означает обязанность Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации рассмотреть его в месячный срок.

3. Объявление законопроекта срочным означает обязанность Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации рассмотреть его в месячный срок в первом чтении, а в случае принятия в первом чтении указанного законопроекта – рассмотреть его в месячный срок во втором чтении, а в случае принятия его во втором чтении – рассмотреть его в месячный срок в третьем чтении.

4. Как Президент Российской Федерации, так и Правительство Российской Федерации вправе объявлять законопроект приоритетным не чаще одного раза в течение каждой сессии Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

5. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и фракция политической партии (депутатского объединения) Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации вправе пользоваться своим правом объявлять законопроект срочным не чаще одного раза в течение каждой сессии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации каждый.

В параграфе особое внимание уделено порядку конституционного контроля Конституционным Судом в отношении федерального закона в случае преодоления

палатами Федерального Собрания вето Президента Российской Федерации. В соответствии с Законом о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. предусмотрен принципиально иной механизм преодоления вето Президента. Теперь даже если Парламент преодолевает вето Президента, Президент вправе указанный закон не подписывать, а направить в Конституционный Суд для проверки его конституционности. При этом в соответствии с другой новеллой Президент является единственным лицом, которое может инициировать перед Советом Федерации процедуру «импичмента» судей Конституционного Суда, однако перечень оснований для такого «импичмента» четко не определен. Перечисленные законоположения *ad verbum* можно трактовать как усиление роли Конституционного Суда в законодательном процессе, а также как усиление ответственности судейского сообщества перед парламентом и как дополнение механизмов сдержек и противовесов в действующей системе разделения властей. Однако они *viribus unitis*, с точки зрения теории права, усиливают роль и влияние не суда и верхней палаты парламента, а президента, даруя ему, *de facto*, право абсолютного вето, ведь, преодолев президентское вето, парламент уже не вправе рассчитывать на беспрекословное подписание президентом закона и вступление его в силу. Его теперь можно на этом этапе «отклонить» еще раз, поручив Конституционному Суду проверить его на предмет соответствия Конституции. При этом судьи Конституционного Суда теперь будут непрерывно находиться под нависающей гильотиной возможности их отрешения в «иных случаях, свидетельствующих о невозможности дальнейшего исполнения судьей своих обязанностей», перечень которых не определен. Сказанное, однако, не опровергает высокое политико-правовое значение для России принятых поправок в особенности с учетом целого ряда «прецедентов», произошедших в Республике Молдова при отказе Президента Молдовы от санкционирования и промульгаии принятых Парламентом Молдовы законов, позволяющее в новой редакции Конституции Российской Федерации сохранить стабильность политической системы.

Во втором параграфе «Бюджетный парламентский процесс: особенности правового регулирования» анализируются особенности бюджетного процесса в парламенте, его отличия от законодательного процесса, стадии бюджетного парламентского процесса.

Основанием выделения бюджетного парламентского процесса считается его двойственная правовая природа, где с одной стороны он относится к правонаделительному, а с другой к правотворческому процессу.

Правовая природа современного бюджетного процесса в России, в том числе его составляющей – бюджетного парламентского процесса, как и в большинстве стран мира, отражает ведущую роль исполнительной власти в вопросе формирования государственного бюджета, как средства реализации политики правительства. Однако автор считает, что правовая процедура принятия государственного бюджета, степень и свобода участия парламента в обсуждении и доработке государственного бюджета напрямую влияет на уровень обеспечения

представительного характера парламента, и, как следствие, на демократический характер распоряжения государственными финансами, как средствами налогоплательщиков и финансовым результатом распоряжения национальными ресурсами, в том числе доходами государственных предприятий и государственных корпораций.

Бюджетный парламентский процесс в Российской Федерации – совокупность стадий- парламентских процедур, направленных на внесение Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального бюджета, рассмотрение в трех чтения и доработку проекта федерального бюджета в Государственной Думе, согласительные процедуры в случае существенных противоречий между Государственной Думой и Правительством по содержанию статей федерального бюджета, согласительные процедуры по преодолению разногласий между профильными комитетами и комитетом по бюджету Государственной Думы при рассмотрении поправок к проекту федерального бюджета по итогам первого чтения, а также на рассмотрение и одобрение федерального бюджета Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, санкционирование и последующую промульгацию федерального бюджета Президентом Российской Федерации.

В России бюджет принимается в форме единого федерального закона, включающего в себя как программно-целевые направления расходов в соответствии с федеральными программами и проектами, а также ведомственную структуру расходов, сохранившуюся еще с советских времен. Подобное наследие восходящего бюджетирования (излишняя детализация расходов сверху вниз) сильно бюрократизирует как сам бюджетный процесс, так и значительно усложняет работу парламентариям в рамках бюджетного парламентского процесса, усложняет возможность парламентариям качественно подойти к оценке бюджета. Здесь гораздо целесообразнее тотальную детализацию сосредоточить в бюджетной росписи, утверждаемой Министерством финансов.

Ряд положений бюджетного процесса не просто делает его особенной разновидностью законодательного процесса, но позволяет сделать вывод о его самостоятельности как вида юридического процесса. В соответствии с п. 107-111 Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 30.11.1995 г. № 1203, сведения о расходах федерального бюджета на оборону, безопасность, антитеррористическую деятельность, государственный оборонный заказ, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по разработке образцов вооружения и военной техники не подлежат раскрытию, и потому не публикуются. По крайней мере, уже это позволяет сделать вывод о том, что бюджетный процесс отличается от законодательного, иное означало бы нарушение ст. 15 Конституции России, предусматривающей обязательное опубликование федеральных законов без оговорок применительно к закону о бюджете либо закону об исполнении бюджета.

Собственно, и правовая природа современного бюджета отличается от правовой природы закона.

Особенности бюджетного процесса в России отражаются в прохождении процедуры первого чтения законопроекта о бюджете. Так, после отклонения в первом чтении законопроекта о бюджете законопроект о федеральном бюджете рассматривается согласительной комиссией, состоящей на паритетных началах из числа представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства РФ, после чего либо направляется в Правительство РФ на доработку, либо ставится вопрос о доверии Правительству. Повторное отклонение законопроекта о бюджете не допускается без постановки вопроса о доверии Правительству. В любом случае законопроект должен быть повторно внесен в Государственную Думу на рассмотрение в течение 10-ти дней с момента его передачи в согласительную комиссию, 20-ти дней с момента возвращения на доработку в Правительство, а в случае отставки Правительства РФ, в соответствии с абзацем 2 ст. 204 БК РФ, в срок, не превышающий 30 дней с момента формирования нового Правительства. Обычный законодательный процесс не допускает повторного внесения законопроекта по тому же предмету.

Бюджетный процесс можно выделить и в отдельный вид парламентского процесса исходя из его детерминант в концепции разделения властей. Г. Гегель, в частности, по этому поводу утверждал, что принимаемый парламентом закон о бюджете называется *законом* весьма неточно, поскольку формирование бюджета относится к компетенции исполнительной власти. Действительно, и по порядку принятия закон о бюджете отличается от иных законов, и по степени влияния исполнительной власти на содержание закона о бюджете он сильно выделяется. В этой ситуации фактически, парламенту дается право одобрить либо отклонить бюджет, а внести парламентариям сколько-нибудь существенные поправки без согласия правительства – нереально.

В параграфе третьем «Парламентское расследование» анализируется процесс парламентского расследования как важнейшей контрольной функции парламента, большое внимание в котором уделяется процедуре инициирования парламентского расследования.

Еще Ш.Л. Монтескье отмечал, что контрольная функция парламента единственная, которая может им одним осуществляться наиболее эффективно. Современная конституционно-правовая модель парламентаризма предусматривает реально действующий и функционирующий институт парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти как ее необходимый атрибут. Как отмечал в своем решении от 14 апреля 1999 г. Конституционный трибунал Польши, *контрольные функции парламента надлежит рассматривать как реализацию права граждан на получение информации о состоянии дел в государстве, следовательно, контрольные полномочия парламента косвенно являются реализацией права граждан на участие в управлении делами государства.*

Парламентское расследование до сих пор не нашло отражение в Конституции Российской Федерации как парламентское полномочие и регулируется Федеральным законом от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (далее - Федеральный закон №196-ФЗ), а до этого – лишь регламентами и отдельными постановлениями палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Всего за период до принятия Федерального закона №196-ФЗ в 2005 г. Государственной Думой было создано порядка 40 временных комиссий о парламентском расследовании, Совет Федерации также создавал комиссию по парламентскому расследованию. В соответствии же с Федеральным законом №196-ФЗ процедура создания комиссии парламентского расследования усложнилась, громоздкая процедура нивелирует возможность ее практической реализации. Поэтому парламентские расследования после принятия Федерального закона №196-ФЗ проводились в России лишь дважды – в 2006 году при парламентском расследовании причин и обстоятельств террористического акта в Беслане и в 2009 году при расследовании обстоятельств техногенной катастрофы на Саяно-Шушинской ГЭС, и оба раза они проводились по инициативе Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Важное значение в обеспечении прав парламентской оппозиции имеет возможность выступать реальным субъектом отношений по инициированию и проведению парламентского расследования. В данном аспекте интересен разнообразный зарубежный опыт. Так, в соответствии со ст. 44 Основного закона ФРГ Бундестаг вправе, а по предложению группы, численностью не менее 1/4 депутатов Бундестага, обязан учредить комитет по расследованию (следственный комитет). В состав Комитета по расследованию входят представители всех парламентских партий, пропорционально их представительству в Бундестаге. Комитет по расследованию вправе вызывать и заслушивать свидетелей, требовать представления документов и доказательств, причем никто не вправе отказаться без законных причин в явке или представлении доказательств. В работе комитета при сборе информации и материалов применяются нормы и принципы уголовно-процессуального законодательства. Право оппозиции на инициирование, которое будет иметь своим юридическим последствием начало процедуры парламентского расследования, пусть и без большинства в составе комиссии по расследованию, проистекает из целей политических партий, установленных п. 4 ст. 3 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (формирование общественного мнения, доведение этого мнения до сведения широкой общественности), что является производным конституционных предписаний, установленных ст. 13, 19 и 30 Конституции Российской Федерации (идеологическое многообразие, политический плюрализм, многопартийность, равенство общественных объединений перед законом). Такой подход может быть дополнительно обоснован тем, что Конституция предусматривает более мягкий и лояльный к принципу плюрализма (ч. 3 ст. 13 Конституции РФ) порядок

инициирования создания следственной комиссии по отношению к Президенту РФ, предусматривающий создание такой комиссии по инициативе, исходящей от группы депутатов, составляющей не менее трети общей численной депутатов Государственной Думы (ч.1 ст. 176, ч.1 ст. 177 Регламента Государственной Думы).

Текущее правовое регулирование процесса парламентского расследования отличается *de facto* практически нереализуемым механизмом его инициирования. Отсюда заключаем, что необходимо предусмотреть право проведения парламентского расследования каждой из палат Федерального Собрания в отдельности, как это существовало до принятия Федерального закона №196-ФЗ. Кроме того, парламентская оппозиция, которая заинтересована в проведении таких расследований, но имеющая мало шансов на проведение своей политики, должна иметь возможность хотя бы инициировать парламентское расследование. Отсюда заключаем, что комиссия по проведению парламентского расследования Государственной Думой должна создаваться по инициативе не менее 1/3 от общей численности депутатов Государственной Думы. Кроме того, комиссия по парламентскому расследованию и ее члены должны иметь возможность получить любую интересующую их информацию, что потребует дополнительных гарантий их деятельности. В частности: исключение правомочия лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, на отказ от дачи показаний комиссии или от представления материалов и доказательств по требованию комиссии и ее членов; сокращение срока ответа на запрос члена комиссии по парламентскому расследованию до 7 дней; введение уголовной ответственности за отказ от дачи показаний и представления материалов и доказательств комиссии по парламентскому расследованию, а равно и за предоставление заведомо ложных показаний, документов и материалов.

В параграфе четвертом «Импичмент» анализируются парламентские процессы отрешения Президента Российской Федерации от должности, лишения неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, прекращения полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, его заместителя, судей Конституционного Суда, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, его заместителей, судей Верховного Суда, председателей, заместителей и судей кассационных и апелляционных судов. Здесь стоит повториться, что наименование «Импичмент» для удобства употребляется как объединение парламентских процессов, имеющих схожую цель – смещение должностного лица с занимаемой должности либо лишение неприкосновенности лица, обладающего в силу Конституции особым статусом. В данном параграфе диссертант использовал материалы его совместного исследования с О. Е. Шишкиной.

Процесс «импичмента» в России страдает наличием пробелов и несовершенством норм правового регулирования. Поскольку при рассмотрении этих вопросов фактически речь идет о подозрении в совершении уголовно наказуемых деяний, то необходимо предусмотреть для таких лиц гарантии

справедливого судебного разбирательства, к числу которых относятся права подозреваемого, установленные ст. 64 УПК РФ. Также стоит заметить, что поскольку процесс импичмента в отношении Президента РФ и Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в соответствии со ст. 93 Конституции РФ может проводиться только парламентом, а право выдвижения обвинения предоставлено только Государственной Думе и никакому иному органу власти в стране, то для детальной проверки специальной комиссией, создаваемой из числа депутатов Государственной Думы, необходимо предоставить права следственного органа в соответствии с УПК РФ или, по крайней мере, право на использование функционала следственных органов для добывания и проверки доказательств в соответствии с УПК РФ, с изъятиями, необходимыми для обеспечения гарантий деятельности высшего должностного лица в стране.

Наряду с этим необходимо законодательно урегулировать процедуру рассмотрения Верховным Судом РФ запроса о наличии в действиях Президента РФ и Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, признаков состава преступления. Кроме того, также необходимо закрепить срок такого рассмотрения, который должен составлять не более 30 дней. Соответственно запрос в Конституционный Суд РФ должен направляться Советом Федерации одновременно с выдвижением обвинения Государственной Думой, таким образом, чтобы он был гармонизирован со сроком рассмотрения дела в Верховном Суде РФ.

Срок рассмотрения процедуры досрочного прекращения полномочий Президента РФ, а также лишения неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, неоправданно ограничен Советом Федерации в своем регламенте, в связи с чем рациональным будет его увеличение вплотную до предельного срока, установленного Конституцией РФ. Иными словами, рассмотрение вопроса Советом Федерации должно быть назначено не через 72 часа с момента получения заключения Конституционного Суда РФ, а не позднее чем за 72 часа до истечения срока, установленного ч. 3 ст. 93 Конституции Российской Федерации.

Поспешно принятые в развитие Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ законоположения и положения регламента Совета Федерации страдают пробельностью и способствуют нарушению фундаментальных прав человека при рассмотрении верхней палатой российского парламента вопроса о досрочном прекращении полномочий судьи. На наш взгляд, с учетом вышеприведенных правовых позиций Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда РФ, парламентская процедура рассмотрения Советом Федерации вопроса о досрочном прекращении полномочий судей по представлению Президента РФ должна включать следующие фундаментальные демократические положения.

Во-первых, срок рассмотрения вопроса не может быть ограничен четырнадцатью днями. Этот срок должен включать в себя всестороннее, детальное рассмотрение данного вопроса, и не может быть меньше, чем это необходимо для

соблюдения всех прав и гарантий слабой стороны в данном разбирательстве, т.е. судьи. Наиболее обоснованным считаем применение по аналогии срока рассмотрения вопроса об импичменте Президенту РФ в соответствии со ст. 93 Конституции РФ - три месяца.

Во-вторых, для соблюдения прав и законных интересов слабой стороны в данном вопросе стоит предусмотреть право (на усмотрение судьи, в отношении которого внесено представление о досрочном прекращении полномочий судьи) судьи на выступлении на заседании профильных Комитетов Совета Федерации и на самом пленарном заседании, а также право на пользование услугами защитника, который вправе от имени судьи принимать участие в рассмотрении данного вопроса на всех его стадиях в Совете Федерации.

В-третьих, регламент Совета Федерации должен определить порядок внесения в Совета Федерации представления Президента РФ о досрочном прекращении полномочий судьи, в том числе случаи, когда такое представление вносится, но его рассмотрение должно быть отложено (например, в период парламентских каникул, в условиях чрезвычайного положения и т.д.).

Третья глава «Характеристика и правовое регулирование самостоятельных видов парламентских процедур» включает семь параграфов. В главе диссертант анализирует парламентские процедуры, которые не входят в парламентские процессы, и структурирует их анализ по функциям и полномочиям парламента.

В первом параграфе «Процедуры, связанные с организацией работы парламента (организационные процедуры)» диссертант анализирует процедуры формирования основных органов Государственной Думы (председатель, его заместители, фракции, их руководство, формирование постоянных и временных комитетов и комиссий, назначение их руководителей), а также основных органов Совета Федерации (председатель, его заместители, совет палаты, формирование постоянных и временных комитетов и комиссий, назначение их руководителей), а также процедуру созыва палаты на сессию, назначение внеочередного заседания, определение повестки дня, определение кворума (мандатная процедура), определение порядка проведения заседания (закрытое или открытое заседание), определение способа голосования (тайное или открытое голосование, электронное голосование или голосование с использованием бюллетеней для голосования), определение вида голосования (количественное, рейтинговое или альтернативное).

Проблемным вопросом в организационных процедурах диссертант видит обеспечение кворума. Кворумом для заседаний Государственной Думы и заседаний Совета Федерации является простое большинство от общего числа депутатов Государственной Думы и, соответственно, сенаторов Российской Федерации (ч. 3 ст. 44 Регламента Государственной Думы и ч. 3 ст. 44 Регламента Совета Федерации). В данной ситуации возникает вопрос: *а вправе ли Государственная Дума и Совет Федерации проводить заседания в отсутствие кворума?* Как Государственная Дума

и Совет Федерации могут обеспечить участие установленного большинства в своих заседаниях, в особенности для решения срочных вопросов, отнесенных к их ведению? Российское законодательство не дает ответа на данные вопросы. Регламент Государственной Думы (ч. 4 и 5 ст. 44) предусматривает лишь обязанность депутата присутствовать на заседаниях, а также санкции за отсутствие без уважительной причины в виде сокращения ежемесячного денежного довольствия депутата Государственной Думы. Регламент Совета Федерации вообще не содержит санкций за отсутствие сенатора Российской Федерации на заседании Совета Федерации или иных условий обеспечения кворума. В то же время, например, раздел 4 ст. I Конституции США прямо предусматривает право каждой палаты Конгресса США обеспечивать принудительную явку отсутствующих членов в той форме и под угрозой тех наказаний, которые каждая палата может предусмотреть. Так, в свою очередь Постоянными правилами Сената США (п.п. 3 и 4 раздела VI) предусмотрено, что по заявлению одного из сенаторов во время ежедневных заседаний Сената может быть поставлен вопрос о кворуме, вследствие чего председательствующий обязан незамедлительно провести перекличку, и если в результате переклички налицо будет отсутствие кворума, составляющее простое большинство конституционной численности сенаторов, то большинство *присутствующих* сенаторов может дать указание Сержанту полиции Капитолия запросить и, при необходимости, потребовать явки отсутствующих сенаторов, порядок которых должен быть определен без споров (включая принудительный привод). До тех пор, пока не будет определено наличие кворума, никакие прения или предложения, за исключением перерыва, внесенные с единогласного согласия, не проводятся. В этой связи, с учетом зарубежной практики, и при условии того, что Конституция РФ предусмотрела важнейшие и срочные для страны полномочия Совета Федерации по одобрению введения военного положения, использования вооруженных сил за рубежом и по введению режима чрезвычайного положения, целесообразно было бы предусмотреть Регламентом Совета Федерации порядок обеспечения кворума на его заседаниях, где принимаются решения по обозначенным выше вопросам, в том числе и мерами принудительного характера, а не только санкциями за отсутствие без уважительных причин.

Другим проблемным вопросом в данном параграфе автор определяет процедуру заслушивания представителей политических партий, не представленных в Государственной Думе, не реже одного раза в год. Представляется, что формула регламента, уполномочивающая Совет Государственной Думы определять перечень политических партий, приглашаемых на заседание Государственной Думы, в действующей редакции входит в противоречие со ст. 26.2 Федерального закона «О политических партиях», поскольку каждая политическая партия, не представленная в Государственной Думе, должна иметь право быть представленной на таком заседании Государственной Думы. Кроме того, действующий закон создает правовую неопределенность: обязан ли Совет Государственной Думы приглашать на такое заседание представителей политических партий, созданных, но еще не

зарегистрированных Минюстом России в установленном порядке? Представляется, что да, обязан. Существует и другая ситуация правовой неопределенности: вправе ли Совет Государственной Думы отозвать направленное приглашение политической партии, деятельность которой по решению Верховного Суда РФ была приостановлена после направления соответствующего приглашения? Нам представляется, что такое правомочие должно быть предусмотрено в регламенте Государственной Думы, поскольку приостановление деятельности должно быть, в соответствии с п. 1 ст. 39 Федерального закона «О политических партиях», безусловным.

Во втором параграфе «Процедуры, связанные с обеспечением независимости парламента» автор анализирует процедуры дачи согласия на возбуждение уголовного дела и проведение процессуальных действий в отношении сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы, процедуры досрочного прекращения полномочий сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы.

С учетом сложившегося доминирования одной ведущей политической силы в стране неприкосновенность парламентария в том смысле, который закладывает в него ст. 98 Конституции РФ, то есть не безусловный уход от ответственности депутата, а защита института парламента, сегодня в России на практике имеет ряд изъянов. В сущности, лишение депутата неприкосновенности в конкретной ситуации соотносится с конституционным принципом подчиненности всех граждан закону и абсолютно не предполагает уход депутата от ответственности за свои деяния в силу одного лишь факта наличия у него статуса депутата. Депутаты Государственной Думы при рассмотрении запроса Генерального прокурора РФ должны лишь оценить, насколько обоснованно в данной ситуации преследование. Процедура лишения депутата Государственной Думы в настоящее время, в соответствии с п. 1 ст. 185⁵ регламента Государственной Думы, требует простого большинства голосов. Существующий порядок лишения депутата неприкосновенности не в полной мере соотносится с гарантиями плюрализма мнений и политического многообразия. Понимая, что абсолютное большинство голосов у одной политической силы уже полтора десятилетия – это данность, разумно было бы предусмотреть и защиту интересов оппозиционных депутатов. Такой гарантией, представляется, может быть установление квалифицированного в 2/3 или даже 3/4 большинства голосов депутатов при принятии решения о лишении депутата неприкосновенности, поскольку автономия парламента подразумевает еще и гарантии обеспечения политического многообразия, гарантированного ст. 13 Конституции РФ. Хотя сложившееся в большинстве стран правовое регулирование лишения депутата неприкосновенности и досрочного прекращения полномочий предусматривает принятие решения большинством голосов, тем не менее, как отмечает Конституционный Суд РФ в постановлении от 27 декабря 2012 г. № 34-П, в ряде стран уже воспринят опыт принятия решения по данному вопросу квалифицированным большинством голосов.

Поскольку дача согласия на лишение неприкосновенности депутата Государственной Думы и сенатора Российской Федерации сопряжена с возможным последующим прекращением их полномочий, в этой ситуации считаем целесообразным предусмотреть возможность исключительно тайного голосования по данному вопросу. Экстраординарная ситуация, связанная с обеспечением гарантий независимости парламента, требует и особого порядка принятия таких решений, обеспечивающего свободу волеизъявления принимающих решение лиц. Считаем, что к этой ситуации возможно применить по аналогии в силу особенности данного вопроса выводы Конституционного Суда, сформулированные в постановлении от 28 февраля 2008 № 3-П о механизме тайного голосования членов квалификационной коллегии судей при решении вопроса о применении к судье дисциплинарного взыскания в виде досрочного прекращения полномочий судьи.

Особо в диссертации рассматривается процедура досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы по инициативе фракции политической партии, в составе федерального списка кандидатов которой он был избран, а в отношении депутата, избранного по одномандатному округу, – по инициативе комитета, в котором он состоит, в случае неисполнения депутатом в течение 30 и более календарных дней своих обязанностей. Даже при принятии данной нормы Правительство РФ в своем официальном отзыве дало негативную оценку соответствующему законопроекту № 829642-6, указав, что проверка «систематичности» явки депутата носит оценочный характер и, поскольку результаты выборов определяются исключительно голосованием, ни политическая партия, ни тем более ее фракция, ни постоянный комитет не вправе по своему усмотрению отменять (изменять) их итоги в отношении лиц, наделенных властными полномочиями по результатам демократических выборов. Поддерживая позицию Правительства РФ по данному вопросу, добавим, что принятые в итоге нормы противоречат также и ч. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека. Иначе говоря, согласно данной декларации, воля народа должна быть основой власти правительства и выражаться она должна в периодических и нефальсифицированных выборах. Прекращение полномочий депутата в связи с неисполнением им обязанностей депутата свыше 30 дней влечет за собой наделение парламента несвойственными ему функциями по фактической оценке деятельности депутата и его работы. В соответствии с конституционно-правовой теорией, оценку деятельности депутата осуществляет только народ его избравший посредством одной из двух демократических процедур: очередных выборов или процедуры отзыва депутата посредством всенародного голосования.

В этой связи диссертант приходит к выводу, что прекращение полномочий депутата, как исключительная мера конституционно-правовой ответственности депутата, должна применяться аккуратно, с соблюдением принципа независимости парламента в системе разделения властей, с учетом гарантий исполнения депутатом конституционных полномочий, а также его независимости и самостоятельности в условиях применения свободного мандата. Считаем, что свободный мандат может

быть реален тогда и только тогда, когда депутат огражден всеми доступными средствами правовой защиты от необоснованного вмешательства в свою деятельность, в частности от тотального контроля посещаемости пленарных заседаний, заседаний комитетов, комиссий и т.д. Законодателю так или иначе необходимо определиться – продолжает ли он следовать модели свободного мандата в России или идет по пути отхода от нее. Если выбор будет сделан в пользу отказа от модели свободного мандата, то потребуются внести соответствующие коррективы в Конституцию России, что, вероятно, найдет поддержку и у избирателя. Однако следует определить, в каких случаях и к каким мерам ответственности может прибегнуть сам парламент, а в каких и к каким – только избиратель.

Отдельно диссертант в данном параграфе обращает внимание на положения ст. 7.1 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», которой предусмотрена возможность вступления депутатов Государственной Думы, являвшихся членами ликвидированной политической партии, по спискам которой они были избраны, в иные политические партии, а также во фракции иных политических партий, представленных в Государственной Думе. Автор приходит к выводу, что данная норма нарушает активное избирательное право граждан РФ, поскольку возможность выбора фракции иной политической партии для депутатов, избранных по пропорциональной системе, уже нарушает баланс общественной воли. В частности, автор считает, что данная норма должна быть скорректирована в пользу возможности создания данными депутатами депутатского объединения либо сохранения статуса «независимого парламентария» каждым из них, причем данные нормы должны быть безусловными. Однако в данной ситуации досрочное прекращение депутатских полномочий также возможно, по мнению диссертанта, если основанием ликвидации политической партии являлась экстремистская деятельность. В данной ситуации при предоставлении данной политической партии мест пропорционально отданным за нее голосам избирателей, остальные должны быть переданы политической партии, уже представленной в парламенте.

В третьем параграфе «Учредительные процедуры» диссертант анализирует инвестицию (утверждение кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, его заместителей и членов Правительства, министров, руководство которыми осуществляет Правительство), процедуру назначения руководителей и судей высших судов Российской Федерации, процедуру формирования Счетной палаты Российской Федерации, процедуру назначения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, процедуры, связанные с участием Совета Федерации в назначении руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент РФ, прокуроров субъектов Российской Федерации, послов и представителей страны за рубежом.

Норма ст. 111 Конституции была бы в большей степени работоспособной в том случае, если бы предусматривала безоговорочную невозможность повторного внесения на рассмотрение Государственной Думы одной и той же кандидатуры

Председателя Правительства трижды, что обеспечивало бы реальный баланс между Президентом и Парламентом в вопросе утверждения кандидатуры Председателя Правительства. Наряду с этим процессуально логично исключить безоговорочный роспуск Государственной Думы в случае трехкратного несогласия с кандидатурами председателя Правительства РФ. Указанные предложения были направлены автором настоящей работы для корректировки текста поправки на этапе ее рассмотрения рабочей группой по подготовке текста поправки, однако воспринята была лишь последняя, касающаяся отхода от безоговорочного роспуска Государственной Думы в случае трехкратного отклонения кандидатур. В этой связи, по мнению автора не вполне завершенной итоговая конструкция ст. 111 Конституции РФ, поскольку не предусматривает возможность внесения разных кандидатур.

Также диссертант отмечает, что остается актуальным вопрос о новой роли политических партий, представленных в Государственной Думе, в процессе формирования Правительства РФ. В этой связи на перспективу видится целесообразным предусмотреть варианты создания парламентской коалиции как структурного элемента Государственной Думы в целях формирования ответственного правительства. Соответствующее правовое регулирование должно быть предусмотрено в федеральном законе «О политических партиях» и, в случае принятия, в федеральном конституционном законе «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации». Так, парламентская коалиция должна определяться как *добровольное объединение, создаваемое на основе соглашения фракций политических партий и независимых депутатов, составляющих большинство от общей численности депутатов Государственной Думы*. Обязательность заключения такого соглашения при сохранении смешанной формы правления может не предусматриваться, однако для проведения согласованной политики в особенности в отношении Правительства РФ должна быть предусмотрена такая возможность. Опыт ряда стран – Германии, Италии, Индии, Норвегии, Турции, Швеции и др. – показывает успешность и стабильность функционирования коалиционных правительств, при том, что такие страны как Индия и Турция и вовсе имеют президентскую форму правления.

Отдельно автор рассматривает противоречия в новой модели формирования Счетной палаты РФ, целью деятельности которой должен оставаться в силу Конституции РФ *парламентский* финансовый контроль. В 2020 г. поправкой в Конституцию РФ положения об участии Президента РФ в формировании Счетной палаты РФ были узаконены и даже расширены в тексте обновленной Конституции РФ. Однако если соотнести нормы Конституции РФ о руководстве Президентом РФ деятельностью исполнительной власти (п. «б» ст. 83), о парламентском характере деятельности Счетной палаты РФ (ч. 5 ст. 101) и положения о порядке формирования Счетной палаты РФ с участием Президента РФ (п. «и» ч. 1 ст. 102 и п. «д» ч. 1 ст. 103) приходим к выводу, что налицо внутреннее противоречие в данных нормах. Ведь подконтрольный не должен в правовом государстве участвовать в формировании *парламентского* контрольного органа.

В параграфе четвертом «Процедура парламентских слушаний» автор анализирует нормативное регулирование и порядок проведения парламентских слушаний в Государственной Думе и Совете Федерации, а также соотносит его с опытом ряда зарубежных стран в особенности в условиях активной цифровизации деятельности парламентов России и большинства стран мира, направленных на большее включение общества в работу парламента. В данном параграфе диссертант использовал выводы, к которым он пришел в рамках совместного исследования с Р.И. Дремлюгой.

Мировой опыт показывает, что внедрение интеллектуальных систем для повышения качества текста законопроекта и оперативного обмена мнениями между депутатами и их избирателями набирает высокую популярность. Метод краудсорсинга при обсуждении законопроектов с использованием инструментов электронной демократии нашел свое применение в Бразилии, Великобритании, Индии, Исландии, Новой Зеландии, США, Финляндии, Чили и многих других странах. Опыт этих стран показывает, что современные технологии могут обеспечить большую вовлеченность общественности в разработку законов.

Применение передовых технологий при совершенствовании Федерального портала проектов нормативных правовых актов должно быть в первую очередь направлено на совершенствование законопроектной работы с помощью механизмов интеллектуального машинного анализа больших данных, разделении портала на оценку законотворческих правовых инициатив и подзаконного правотворчества. Дальнейшее совершенствование также должно идти по пути предоставления гражданам возможности анализировать и знакомиться в первую очередь непосредственно со смыслом законодательного предложения, а при наличии специальных знаний или при желании федеральный портал должен позволять гражданам легко обращаться к постатейному анализу самого законопроекта.

Использование инструментов «открытого правительства» в законодательном процессе имеет различные формы своего применения за рубежом и в России. Россия с 2012 года встала на этот путь, однако российский инструментарий на данный момент не является совершенным. В этой связи автор предлагает имплементировать иностранный опыт вовлечения граждан в обсуждение законопроектов. Финский (краудсорсинговая платформа законопроектной деятельности) и чилийский (платформа «электронный сенатор») опыт, как показывают зарубежные исследования, позволил в кратчайшие сроки кратно увеличить уровень доверия общества к институтам представительной демократии. Для этого можно как расширить с учетом рекомендаций, обозначенных в настоящей работе, возможности Федерального портала проектов правовых актов (regulation.gov.ru) и Системы обеспечения законопроектной деятельности «Законотворчество» (sozd2.duma.gov.ru), так и предложить создать специальную интернет-платформу «Электронный парламент» (e-parliament.gov.ru).

В параграфе пятом «Интерпелляция и парламентский запрос» автор анализирует два классических контрольных полномочия парламента,

выражающихся в процедуре вызова членов Правительства на заседания Государственной Думы, на заседания Совета Федерации («правительственный час»), процедуре заслушивания Государственной Думой ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, процедуре заслушивания Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации, процедурах направления Советом Федерации и Государственной Думой парламентских запросов и процедурах направления депутатских запросов, запросов членов Совета Федерации.

В развитие института интерpellации автор выделяет и потенциал взаимодействия парламента с судебной системой. Только профессиональный правоприменитель может указать законодателю на несовершенство принятых законов, особенно в случаях, когда нормативный акт соответствует Конституции и принят в рамках дискреционных полномочий парламента, однако не воспринимается правоприменителем однозначно или входит в противоречие с иными законами, вследствие чего возникает ситуация правовой неопределенности. Однако среди форм парламентского контроля в России отсутствует взаимодействие с основным профессиональным правоприменителем – судебной системой.

В этой связи диссертант предлагает в своей работе в качестве такого взаимодействия установить ежегодный доклад Верховного Суда РФ в Государственной Думе о практике применения судами законодательства с предложениями по его совершенствованию либо о состоянии законодательства Российской Федерации и судебной практике его применения. Такая форма взаимного дополнения законодательной и судебной власти, основанная на уважении дискреционных полномочий Государственной Думы, а также на едином понимании практики применения законов, выраженным Верховным Судом РФ, позволит обеспечить стабильное и качественное законотворчество в российском парламенте.

Проблемой парламентского запроса автор считает необходимость его развития с выделением особой формы – депутатского (сенаторского) запроса (отличного от запроса депутата, сенатора Российской Федерации). Депутатский запрос, принимаемый парламентом только при поддержке парламентского большинства, необоснованно снижает контрольный потенциал современного парламента. В конституционной практике Германии, например, отмечается, что парламентское большинство не может быть заинтересовано в отстаивании интересов Бундестага, если они затронуты правительством, сформированным парламентским большинством, поэтому функции парламентаризма в этой ситуации реализуются оппозицией, которая выступает от имени Бундестага. Используя этот опыт, считаем, что и в России депутатский запрос может быть направлен в случае, если он инициирован депутатским объединением (фракцией) или группой депутатов численностью не менее 1/5 от общей численности депутатов.

Наряду с изложенным, в силу опыта «прецедентов», связанных с определенным истолкованием запроса (обращения) депутата, диссертант заключает,

что четкое разграничение обращений депутатов (сенаторов) и депутатских запросов в том числе по форме и способу принятия позволило бы в дальнейшем разграничить контрольную функцию парламента в форме запроса депутата (сенатора) и представительную функцию парламента в форме работы с обращениями граждан и организаций, и, скорее всего, позволило бы в будущем сгладить возможные конфликты.

В параграфе шестом «Процедуры, связанные с выражением доверия Правительству» автор анализирует процедуры решения Государственной Думой вопроса о доверии Правительству Российской Федерации по запросу Председательства Правительства Российской Федерации, и, соответственно, по инициативе депутатов Государственной Думы.

Диссертант приходит к выводу, что процедура вотума недоверия (доверия) Правительству РФ нуждается в дополнительном правовом усовершенствовании. Правовые последствия вотума недоверия (отказа в доверии) содержат дисбаланс в пользу исполнительной власти, и с учетом проведенного анализа заключаем, что имеются два пути его преодоления. Первый мы находим в том, что Конституция РФ (ст. 116) может быть дополнена нормой, предполагающей сложение Правительством РФ своих полномочий перед вновь избранной Государственной Думой. Второй предполагает одновременный роспуск Государственной Думы и отставку Правительства РФ в случае выражения Государственной Думой вотума недоверия Правительству РФ, если Президент РФ согласен с решением Государственной Думы. Последний вариант решения соотносится с идеей Томаса Гоббса об уравнивании парламента сильной властью главы государства, которая имеется и в современной конституционной конструкции России. Правительство, в случае его отставки продолжает работать до назначения нового состава Правительства в установленном порядке, а новый созыв Государственной Думы, отражая волю народу сможет утвердить новый состав Правительства народного доверия.

В параграфе седьмом «Процедуры принятия нормативных постановлений палат Федерального Собрания Российской Федерации» анализируются процедуры объявления Государственной Думой амнистии, процедуры дачи Советом Федерации согласия Президенту РФ на объявление военного или чрезвычайного положения или на использование Вооруженных сил РФ за рубежом.

В качестве нормативного правового совершенствования автор считает возможным в исключительных случаях использовать современные технологии дистанционного участия сенаторов Российской Федерации в принятии постановлений об объявлении военного или чрезвычайного положения или об использовании Вооруженных сил РФ за рубежом.

В заключении автор приводит основные выводы, к которым пришел в ходе исследования, а также предложения по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации, определяет дальнейшие теоретические направления исследования проблем парламентских процедур.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ НАШЛИ ОТРАЖЕНИЕ В СЛЕДУЮЩИХ РАБОТАХ СОИСКАТЕЛЯ:

1. Монографии:

1. Кошель А.С. Регулирование законодательного процесса в России и за рубежом. Издательство LAP Саарбрюкен, 2015. 61 с.

2. Научные статьи, опубликованные в журналах, индексируемых международных базах научного цитирования:

2. Кошель А.С. Взаимодействие российского парламента и судебной власти // Вестник Томского государственного университета. 2020. № 460. С. 258-264.

3. Кошель А.С. Парламентские процедуры как вид юридической процедуры // Правоприменение. 2021. №2. С. 170-184.

3. Научные статьи, опубликованные в научных журналах из списка ВАК (приравнивается к МБЦ):

4. Кошель А.С. Основания и процедура досрочного прекращения полномочий депутатов // Антиномии. 2020. Т. 20, № 2. С. 127–155.

5. Кошель А.С. Конституционно-правовая парадигма развития контрольных полномочий Федерального Собрания – Парламента Российской Федерации // Вестник Московского государственного областного университета. Юриспруденция. 2020. №3. С. 60-73. (пятилетний импакт-фактор РИНЦ – 0,430).

6. Кошель А.С. Власть оппозиции: парламентские процедуры на службе демократии (в контексте усиления роли парламента и политических партий в связи с поправками к Конституции Российской Федерации) // Конституционное и муниципальное право. 2020. №10. С. 54-60. (пятилетний импакт-фактор РИНЦ – 0,974).

7. Кошель А.С. Российская Конституция в развитии: реформа структуры власти и новые парламентские полномочия // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 22-27. (пятилетний импакт-фактор РИНЦ – 0,974).

8. Кошель А. С., Шишкина О. Е. Досрочное прекращение полномочий руководителей и судей высших судов в Российской Федерации как мера ответственности (на основе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия. 2022. № 1 (85). С. 12–22. (пятилетний импакт-фактор РИНЦ – 0,692).

4. Научные статьи, опубликованные в научных журналах из перечня РУДН:

9. Кошель А.С. «Мини-парламенты» в постдиктатурных демократиях Западной Европы и Латинской Америки // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: юридические науки. 2020. Том 24. №4. С. 942-964.

10. Кошель А.С. Бикамерализм и его влияние на парламентские процедуры // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 14–19.

11. Кошель А.С. К вопросу о влиянии порядка формирования верхней палаты парламента на ее роль в парламентских процедурах // Вестник Ярославского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2020. №3 (53). С. 70–75.

12. Кошель А.С. Источники правового регулирования парламентских процедур // Законодательство. 2020. № 10.

13. Кошель А.С. Использование инструментов «электронного парламента» в законодательном процессе // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2021. №3. С. 62–86.

14. Кошель А.С. Парламент и правотворчество: современное осмысление роли парламентских процедур и законов в трансформируемом обществе // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2020. № 1. С. 5–18.

5. Научные статьи, опубликованные в научных журналах из списка ВАК (приравнивается к перечню РУДН до 31.12.2019)

15. Кошель А.С. Некоторые вопросы развития порядка формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, региональных и муниципальных парламентав на современном этапе // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2018. Т. 4, № 1. С. 159–171.

16. Кошель А.С., Иванов В.А. Реализация и защита конституционных прав и завоеваний демократии в эпоху новой промышленной революции // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 4. С. 16–27.

17. Кошель А.С. К вопросу генезиса учения о парламентском праве // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 1–2. С. 140–151.

18. Дремлюга Р.И., Кошель А.С. Искусственный интеллект как социальный регулятор: за и против // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 3. С. 55–68.

19. Кошель А.С. Развитие механизма формирования Государственной Думы Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4. С. 16–20.

20. Кошель А.С. Конституционно-правовые основы парламентского права // Lex Russica (Русский закон). 2019. № 1. С. 62–69.

6. Научные статьи, опубликованные в иных научных журналах:

21. Кошель А.С. Участие граждан в управлении делами государства через парламент как основа справедливого общества // Публичное право сегодня. 2021. № 2. С. 53-61.

22. Dremluga R.I., Koshel A.S. Can artificial intelligence author laws: A perspective from russia // JOURNAL OF POLITICS AND LAW. 2020. Vol. 13, no. 3. P. 286–294

23. Кошель А.С. Ограничение судом суверенитета парламента как основа справедливого общества // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России. 2019. № 1 (12). С. 38–41.

7. Тезисы, опубликованные в материалах научных конференций

24. Кошель А.С. Законодательный процесс и другие формы работы парламента (на примере Законодательного Собрания Вологодской области) // Материалы докладов XV Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых Ломоносов. Т. 1. Москва: СП МЫСЛЬ, 2008.

25. Кошель А.С. Нормативно-правовая основа законопроектной работы в России и за рубежом // Материалы Международного молодежного научного форума ЛОМОНОСОВ-2012 . [Электронный ресурс] - 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM); 12 см. - Систем. требования: ПК с процессором 486+; Windows 95; дисковод DVD-ROM; Adobe Acrobat Reader. Москва: МАКС Пресс, 2012.

26. Кошель А.С. Интерпелляция. Конституционно-правовые особенности регулирования депутатского запроса в Российской Федерации // Материалы Международного молодежного научного форума ЛОМОНОСОВ-2021. [Электронный ресурс] - 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM); 12 см. Москва: МАКС Пресс, 2021.

27. Кошель А. С. Усиление роли комитетов в законодательном процессе в Государственной Думе Российской Федерации // Право, его применение и реализация в эпоху глобальных вызовов и меняющейся реальности. VI Тихоокеанский юридический форум, 8 октября 2021 г. : материалы. Изд-во Дальневост. федерал. ун-та Владивосток, 2021. С. 372–375.

АННОТАЦИЯ

В работе исследованы вопросы, заключающиеся в том, что же из себя представляет истинно конституционная парламентская процедура, каким признаками и характеристиками она должна обладать? Таковой, на взгляд автора, должна быть парламентская процедура, основанная на принципах **демократизма, идеологического и политического многообразия** (решения принимаются большинством только при уважении прав и учете мнения парламентской оппозиции), с **соблюдением прав и гарантий участников** парламентского процесса, а также **четкая формально-логическая определенность** парламентской процедуры. Это и есть, собственно, ключевые конституционные стандарты парламентских процедур в России.

В своей диссертации помимо теоретического осмысления парламентской процедуры и парламентского процесса, определенного анализа каждой последовательно парламентской процедуры, их классификации, основной упор сделан на отыскание резервов их развития.

В первую очередь это касается юрисдикционных полномочий парламента, в том числе процедур досрочного прекращения депутатов Государственной Думы и сенаторов РФ, отрешения от должности Президента РФ, досрочного прекращения полномочий руководителей и судей высших судов. Здесь автор заключает, что при рассмотрении данных вопросов парламентом должны соблюдаться гарантии справедливого судебного разбирательства, а голосование по ним должно проходить исключительно тайно, возможно с установлением квалифицированного числа голосов.

В отношении законодательного процесса предложено, с опорой на сложившийся международный опыт достаточно новаторское предложение о смещении процедуры второго чтения исключительно на комитетский уровень.

Кроме того, предложено установить нормативное разделение запроса депутата (сенатора) и обращения депутата (сенаторов), а также предложен депутатский запрос как форма парламентского запроса, который может направляться от лица палаты Федерального Собрания РФ, соответственно, парламентской фракцией или определенной группой депутатов/сенаторов, составляющих четверть от общей численности.

Также высказаны предположения о возможности вернуться к тому, чтобы каждая палата отдельно могла проводить процесс парламентского расследования, а также чтобы парламентская оппозиция могла хотя бы реально повлиять на инициирование такого процесса. Выводы комиссии по парламентскому расследованию (в случае их утверждения) автор предлагает включить в перечень обстоятельств, не требующих доказывания, в УПК РФ, ГПК РФ, КАС РФ.

Всего в работе сделано 15 выводов, и, соответственно, 15 положений, выносимых на защиту.

ABSTRACT

The given paper examines the issues of what a truly constitutional parliamentary procedure is, and what features and characteristics it should possess. In the author's opinion, this should be a parliamentary procedure based on the principles of **democracy, ideological and political diversity** (decisions are only made by the majority with respect for the rights and consideration of the opinion of the parliamentary opposition), **with observance of the rights and guarantees of participants** in the parliamentary process, as well as **a clear formal and logical transparency** of the parliamentary procedure. These are, in fact, the key constitutional standards of parliamentary procedures in Russia.

The dissertation suggests the theoretical comprehension of parliamentary procedure and the parliamentary process, each successive parliamentary procedure is analysed, and classified.

First of all this concerns the jurisdictional powers of the parliament, including the procedures for premature powers termination of deputies of the State Duma and senators of the Russian Federation, impeachment of the President of the Russian Federation, premature powers termination of heads and judges of high courts. The author concludes that, when considering these issues, the parliament must respect fair trial guarantees and voting on them should be held exclusively by secret ballot, possibly with the establishment of a qualified number of votes.

Regarding the legislative process, based on the established international experience, a quite innovative, still well-grounded proposal to shift the procedure of the second reading to the committee level exclusively is suggested.

In addition, it is proposed to establish a normative separation of the request of a deputy (senator) and the appeal of a deputy (senator). A deputy request is proposed as a form of parliamentary request, which can be sent on behalf of the Chamber of the Federal Assembly of the Russian Federation, and respectively, by a parliamentary fraction or a certain group of deputies/senators in case they account for a quarter of the total number.

There are also suggestions about returning the possibility to conduct the process of parliamentary investigation separately to each chamber, as well as the parliamentary opposition being eligible to really influence the initiation of such a process. The author proposes to include the conclusions of the Parliamentary Investigation Commission (if approved) in the list of circumstances that do not require averment in the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, The Code of Civil Procedure of the Russian Federation, The Code of Administrative Procedure of the Russian Federation.

In total, there are 15 conclusions made in the work, and, accordingly, 15 provisions submitted to defense.