

# РАЗДЕЛ I.

## ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

---

УДК 342.4

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-7-33

### КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА 2020 И РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: РЕАЛЬНОСТЬ, РЕШЕНИЯ, ОЖИДАНИЯ

**Авакьян С. А.**

*Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова  
119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13, Российская Федерация*

#### **Аннотация.**

**Цель.** Масштабная конституционная реформа 2020 г. коснулась многих сторон государственного строительства, экономической и социальной жизни, политического бытия в России. В большей степени реформа затронула федеральный парламент – Федеральное Собрание Российской Федерации. В настоящей статье рассмотрены главные аспекты нового, конституционного уровня российского парламентаризма.

**Процедура и методы.** Проведён сопоставительный анализ нормативных актов, положений Конституции РФ и научной литературы, содержащей положения о российском парламентаризме.

**Результаты.** Констатация определённого прогресса в укреплении конституционного уровня регулирования участия Совета Федерации, Государственной Думы в государственном строительстве, во взаимоотношениях с Президентом РФ и федеральной исполнительной властью, в организации деятельности палат.

**Теоретическая и/или практическая значимость.** Данное исследование направлено на разрешение спорных и недостаточно регламентированных вопросов построения нового, конституционного уровня российского парламентаризма.

**Ключевые слова:** Конституция, конституционная реформа, Федеральное Собрание Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Президент, Правительство РФ, взаимоотношения

### THE 2020 CONSTITUTIONAL REFORM AND RUSSIAN PARLIAMENTARISM: REALITY, DECISIONS, EXPECTATIONS

**S. Avakyan**

*Lomonosov Moscow State University  
1-13, Leninskie gory, Moscow, 119991, Russian Federation*

#### **Abstract.**

**Aim.** The large-scale constitutional reform of 2020 influenced many aspects of state construction, economic and social life, and political existence in Russia but to a greater extent it affected the federal parliament – the Federal Assembly of the Russian Federation. This article considers the main aspects of the new constitutional level of Russian parliamentarism.

© CC BY Авакьян С. А., 2020.

**Methodology.** A comparative analysis of standard acts, the provisions of the Constitution of the Russian Federation and academic literature on Russian parliamentarism was carried out.

**Results.** A certain progress was detected in strengthening the constitutional level of regulation of the participation of the Federation Council, the State Duma in state construction, in relations with the President of the Russian Federation and the federal executive branch, in the organization of the activities of the Chambers.

**Research implications.** This study is aimed at resolving controversial and insufficiently regulated issues of building a new constitutional level of Russian parliamentarism.

**Keywords:** Constitution, constitutional reform, Federal Assembly of the Russian Federation, Federation Council, State Duma, President, Government of the Russian Federation, interrelations

### Введение

Первая половина 2020 г. в России стала памятной и сложной, во-первых, эпидемиологической обстановкой, во-вторых, масштабной конституционной реформой.

Вирусная ситуация коснулась всего населения страны. Даже с учётом многих драматических событий в отечественной истории второй половины XX в. и двух десятилетий XXI в. такого ранее не было. В целом благополучный исход станет памятной вехой.

Влияние же конституционной реформы не исчерпается первым полугодием 2020 г. Новые конституционно-нормативные установки определили на многие годы вперёд государственную, политическую и общественную жизнь страны.

Есть основания говорить о принятии **новой** Конституции Российской Федерации: во-первых, по характеру изменений, внесённых в Основной закон (не затронуты гл.гл. 1, 2, 9, поскольку для этого пришлось бы принимать формально новую Конституцию) поправками; был развит, пополнен ряд положений всех глав, кроме указанных, что сделало Конституцию более соответствующей современным реалиям; во-вторых, проведённое по настоянию Президента РФ общероссийское голосование по обновлённым положениям Конституции приблизилось к общенародному референдуму, который требуется при принятии новой Конституции (в 1993 г. в голосовании приняли участие 54,8% зарегистрированных избирателей, из них за новую Конституцию отдали голоса 58,4%, против – 41,6%). В 2020 г. в голосовании приняли участие 67,97% граждан,

включённых в списки для голосования, из них одобрили изменения в Конституцию РФ 77,92% граждан; против высказались 21,27%<sup>1</sup>.

### Понятийный ряд

Приходится вспомнить о том, что сложные политические условия периода создания Конституции Российской Федерации 1993 г., неустойчивость экономики, сопровождавшаяся переделом собственности и криминальными разборками прежде всего среди тех, кто пробился к власти, противостояние тогдашних Президента РФ и парламента, представленного Съездом народных депутатов РСФСР и формируемым им Верховным Советом РСФСР, отразились на всей конфигурации регулирования конституционного строя страны, публичной власти в целом и особенно на федеральном уровне. Россия не только перешла к новой экономической системе – от исключительного господства государственной собственности к многообразию форм хозяйствования и приоритету частной собственности; на смену однопартийности пришла реальная многопартийность, которая была зафиксирована как одна из основ конституционного строя (ст. 13 Конституции 1993 г.). Не менее важно то, что при сохранении поста Президента РФ и конституционной юстиции (Конституционного Суда РФ) появился новый парламент страны – Федеральное Собрание Российской Федерации.

<sup>1</sup> Официальные данные опубликованы Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

В закреплённом в ст. 10 Конституции 1993 г. разделении власти обозначено самостоятельное место законодательной власти, а согласно ст. 11 Конституции в системе осуществления государственной власти на федеральном уровне участвует Федеральное Собрание в виде обеих своих палат – Совета Федерации и Государственной Думы [8; 9; 25; 28; 29].

Парламент в немалой степени был смоделирован авторами Конституции 1993 г. как *символ власти* и в качестве Федерального Собрания нашёл отражение в Основном законе (гл. 5 Конституции «Федеральное Собрание»), но реально вся его деятельность осуществляется в палатах – Государственной Думе и Совете Федерации. Какой-то *совместной* деятельности палат (как организационно оформленной) не существует. Ч. 1 ст. 100 Конституции РФ гласила (и гласит), что Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. Говорилось, что совместные заседания палат проводятся лишь для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств (ч. 3). Однако новеллами 2020 г. это было поправлено: совместно заслушиваются лишь послания Президента РФ, остальное исключено из названной статьи Конституции.

Есть некоторые весьма слабые возможности общей деятельности палат. Но в целом при подготовке текста Конституции 1993 г. тогдашний Президент и его сторонники хорошо продумали все пути недопущения совместных шагов палат парламента, которые как раз и могли бы стать самостоятельными, действительно отражающими роль палат, в т. ч. и в сотрудничестве с Президентом и исполнительной властью, при необходимости в противостоянии им. Формально здесь будто бы есть соответствие принципу сдержек и противовесов как проявлению разделения властей, тем более во взаимоотношениях палат оно тоже должно присутствовать. Можно найти примеры, как Совет Федерации, Государственная Дума не соглашались с Президентом РФ в отдель-

ных кадровых вопросах, как использовали разные подходы к новым законам у Государственной Думы, Совета Федерации и исполнительной власти. И всё же палаты это делали самостоятельно.

Реальность в том, что главным и символическим олицетворением как бы единства палат Федерального Собрания является принятие законов. И хотя в этом процессе у каждой палаты своё предназначение, в целом получается результат, который выражает консолидацию парламента, Президента и исполнительной власти [1; 21; 23].

Иные детали двухпалатной системы были тогда отрегулированы конституционно и политически так, чтобы корреспондировать лидирующему положению Президента РФ. Расстановка ключевых позиций и в наши дни остаётся прежней.

Напомним, порядок формирования Совета Федерации, часто именуемого верхней палатой парламента, построен таким образом, что в него каждый субъект РФ делегирует по 2 представителя<sup>1</sup>:

- 1) *от исполнительной власти субъекта РФ*, а она и юридически, и фактически полностью контролируется Президентом РФ, он предлагает кандидатуры на пост главы субъекта РФ, главы по должности входят в Государственный Совет, возглавляемый Президентом РФ, и тем самым имеют пути тесного с ним сотрудничества.
- 2) *от законодательной власти субъекта РФ*, а она в сильной мере зависима от главы исполнительной власти субъекта РФ, т. е. по вертикали и от президентского аппарата.

Государственная Дума формируется на основе парламентских выборов, здесь учитываются политические параметры общества, и, прежде всего, наличие так называемой правящей (так её часто именуют политики, порой и учёные) партии – «Единой России»,

<sup>1</sup> Федеральный закон от 03.12.2012 (с изм. и доп.) "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6952.

у неё большинство мест в палате, сама эта партия возглавлялась до недавнего времени Председателем Правительства РФ, подконтрольным Президенту РФ, да и сейчас председатель партии стал заместителем Президента РФ как Председателя Совета Безопасности РФ. Избрание половины депутатов по партийным спискам (а одно время все депутаты избирались от политических партий) обеспечивало временами более 2/3, а в настоящее время не менее половины депутатов в палате от данной партии. Разрешённые законодательством льготы для политических партий, допущенных в Государственную Думу (не надо собирать подписи избирателей на следующих выборах, компенсации из госбюджета за каждый голос избирателя, полученный такой партией на выборах, обязательное представительство во всех органах Государственной Думы и т. д.), делают иные партии, имеющие свои фракции, мягко говоря, не очень сильной оппозицией как правящей партии, так и исполнительной власти, Президенту РФ.

Когда Президент РФ в декабре 2019 г. на встрече с журналистами объявил о предстоящей конституционной реформе, когда о том же сказал в своём выступлении с посланием Федеральному Собранию в январе 2020 г.<sup>1</sup>, были ожидания, что поправки затронут саму организацию публичной власти, преимущественно на федеральном уровне. Да и само наименование внесённого Президентом 14 марта 2020 г. проекта закона о поправке позволяло думать, что об этом и пойдёт речь: «О поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования *публичной власти*»<sup>2</sup>.

Однако реальность текста и хода его обсуждения выявили существенную особенность *толкования* самого понятия публичной власти. И с этим пониманием публичной власти нам придётся далее работать как в теории конституционного права, так и в практике государственного и общественно-политического строительства. Президент РФ

предложил *широкую трактовку публичной власти*, что позволило ему все многочисленные поправки к Конституции объединить в одну масштабную поправку.

Обратим внимание, что понятие «публичная власть», давно и весьма широко применяемое конституционалистами, а вслед за ними и учёными других правовых направлений, не было отражено в Конституции РФ 1993 г. А в науке оно использовалось в основном применительно к *механизмам и органам публично-властной сферы*<sup>3</sup>. Теперь же предлагается такая объёмная трактовка понятия публичной власти, которой объединены *основы конституционного строя (как устоев государства и общества) и органов (организации) публичной власти*.

Таким образом, при глубоком анализе конституционных новелл 2020 г. можно сделать вывод, что предлагается расширенно трактовать категорию публичной власти как охватывающую ряд составных элементов:

– Поскольку гл. 1 Конституции именуется «*Основы конституционного строя*», понятно, что в ней отражены ключевые категории этого строя, в которых заключаются характеристики государства (ст.ст. 1, 6, 14), его суверенитета (ст. 4), внутренней (федеративной) организации (ст. 5), основы статуса личности (ст. 2), природа народовластия, система органов государственной власти и местного самоуправления, принцип разделения властей (ст.ст. 3, 10, 11), природа и сила самой Конституции (ст. 15).

– Анализ иных глав и норм Конституции свидетельствует о том, что они в своём большинстве раскрывают отдельные стороны конституционного строя. Поэтому далее частью *конституционного строя как системы публичной власти* следует считать: основы *федеративной организации* Российского государства; основные направления *внутренней политики* государства; основные направления его *внешнеполитической деятельности*.

<sup>3</sup> В хронологической последовательности лишь небольшой перечень публикаций, посвящённых публичной власти, с 2003 г. и почти до наших дней: [34; 14; 32; 15; 38; 13; 33; 16; 24; 4; 36; 2; 22; 35; 11].

<sup>1</sup> Российская газета. 2020. 16 января.

<sup>2</sup> Российская газета. 2020. 16 марта.

– Наконец, мы подходим к тому, что публичные органы и их деятельность так же есть *элемент публичной власти, и они есть часть (и развитие) конституционного строя.*

Следовательно, если не замыкать всё на органах, а широко подходить к категории «публичная власть», можно рассматривать её в качестве обобщенной характеристики конституционного строя как сущностной и публично-властной системы. Это и позволило вносить в Конституции поправки (поправку) одним Законом!

В итоге конституционные новеллы 2020 г. можно классифицировать следующим образом:

а) касающиеся основ государственной социальной политики;

б) касающиеся основ государственной экономической политики;

в) касающиеся основ внешней политики Российского государства;

г) касающиеся основ государственной и общественной политики в области международных отношений, духовной жизни и языка;

д) касающиеся организации государственной власти;

е) касающиеся основ муниципальной власти.

Сделанные нами замечания позволяют рассматривать реформу Конституции как единое целое, охватывающее все выделенные составные части широкого толкования публичной власти. Однако это не исключает и рассмотрения по отдельности различных аспектов состояния и совершенствования публично-властной структуры государства и общества.

### **Парламентаризм как одна из ключевых проблем современной организации власти**

Отсюда объяснимо наше внимание к сфере парламентаризма, тем более что в системе конституционных изменений 2020 г. ему отводится значительное место. И мы вынуждены говорить одновременно о нескольких вопросах:

а) каковы были толковательные подходы;

б) как это отразилось в прежних нормах Конституции;

в) что предлагалось в проекте новых поправок;

г) какие идеи вносили участники обсуждения проекта Закона 2020 г.;

д) что в конечном итоге вошло в обновленный текст Конституции;

е) куда будем двигаться далее.

Прежде всего, конечно, ключевым является отражение в Конституции *общего предназначения* парламента Российской Федерации. В действующей и оставшейся без изменений ст. 94 сказано: «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации». Таким образом, здесь Федеральное Собрание было сориентировано на то, чтобы выполнять две функции – представительства и законодательства (из ст. 11 Конституции, где названы федеральные органы, осуществляющие эту власть, ясно, что это орган государственной власти). Почему так? Чтобы не претендовать на более широкое участие в государственной жизни, чего как раз и хотел избежать Президент Б. Н. Ельцин.

Очевидно, что у любого парламента государства, а значит и у Федерального Собрания РФ, есть как минимум следующие функции:

1) представительство народа России;

2) законодательствование (т. е. разработка своих законопроектов, рассмотрение как внесённых субъектами права законодательной инициативы, так и своих законопроектов);

3) участие в руководстве государственными делами, рассмотрение вопросов и проблем их состояния;

4) назначение на высшие государственные должности либо дача согласия на назначение многих высших лиц государства;

5) функция парламентского контроля, т. е. контроля за выполнением и соблюдением законодательства иными государственными органами, включая и

применение мер так называемой конституционно-правовой ответственности.

Порой учёные называют, помимо обозначенных, и такую функцию федерального парламента, как объединение всех нижестоящих представительных органов власти страны, обобщение их лучшего опыта и его распространение. Например, подобное предназначение следовало из ст. 89 Конституции СССР 1977 г., гласившей: «Советы народных депутатов – Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных республик, Верховные Советы автономных республик, краевые, областные Советы народных депутатов, Советы народных депутатов автономных областей и автономных округов, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов – составляют единую систему органов государственной власти»<sup>1</sup>. И, конечно, орган, стоявший во главе системы, выполнял объединительную функцию.

Но как раз это и не было отражено в Конституции РФ 1993 г. по отношению к представительным органам власти, хотя в Основном законе зафиксированы единство органов исполнительной власти Федерации и субъектов РФ по вопросам ведения Российской Федерации (ст. 77), а также единство судебной системы (ст. 118 Конституции РФ).

Названные выше 5 функций парламента страны давно уже стали аксиомой, признаваемой в науке конституционного права. Эти функции очевидны независимо от того, в какой мере они отражены в Конституции государства [7]. Однако для практики парламентской деятельности и возможностей парламента мнения науки недостаточно. Два примера из отечественной государственно-парламентской практики убеждают в правоте такого восприятия предназначения Федерального Собрания.

Во-первых, когда возник вопрос о создании федерального закона, закрепляющего возможности парламента расследования и его проведения палатами Федерального Собрания, в аппарате Государственной Думы фигурировало мнение, что нельзя принимать такой закон, поскольку функция парламента контроля, из которой следует возможность введения парламента расследования, не предусмотрена в Конституции РФ. Подготовка парламента законопроекта тормозилась, и лишь поддержка идеи Президентом РФ и внесение им законопроекта о парламента расследовании подвигли к принятию Федерального закона «О парламента расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>2</sup>. Хотя логично, чтобы Закон о парламента расследовании родился в самом парламенте.

Во-вторых, позже, при подготовке проекта федерального закона об основах парламента контроля, вопрос о наличии такой функции парламента уже не возникал, однако выдвигался другой: если в проекте говорится о некоторых мерах конституционно-правовой ответственности, можно ли его применять, если такая ответственность – как понятийный ряд – не отражена в Конституции РФ. Причём не воспринимался даже довод, что данное понятие уже применил в ряде своих решений Конституционный Суд РФ. В конце концов данный проект был отвергнут, а далее появился Федеральный закон «О парламента контроле»<sup>3</sup>, в который «нанизали» нормы из текущего законодательства, но о названной ответственности речи нет.

С учётом подобных соображений накануне широкой кампании разработки закона Российской Федерации о поправках (поправке) к Конституции РФ автор данной работы опубликовал свои предложения о возможных поправках к Основному закону, которые в целом исправляли регулирование положения законодательной власти в системе разделения властей, т. е. как бы

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (основные законы) союзных советских социалистических республик. М., 1985. С. 28.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

были направлены на своеобразный академизм восприятия парламента [5]. В т. ч. была предложена новая редакция ст. 94 Конституции РФ: *«Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является органом государственной власти Российской Федерации, осуществляющим в соответствии с настоящей Конституцией и законами Российской Федерации функции народного представительства, законодательной власти, парламентского контроля, участия в формировании государственных органов, в обсуждении и решении важнейших вопросов государственной жизни».*

К сожалению, по крайней мере для автора, предложение не было принято, хотя его предварительно поддержала подгруппа по вопросам органов государственной власти Рабочей группы для рассмотрения предложений по поправкам к Конституции РФ, созданной Президентом РФ (в Рабочую группу был включён и автор этих строк).

Правда, в окончательный проект была включена ст. 103-1: *«Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания».* Таким образом, после текущего законодательного отражения функции парламентского контроля для Федерального Собрания в целом и его палат она нашла отражение и на конституционном уровне.

Несомненный прогресс здесь очевиден. Индивидуальные запросы депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, в целом парламентские запросы как запросы, исходящие от всей палаты, – все эти средства давно были отражены в Регламентах обеих палат. Приходы руководителей органов власти в палаты Федерального Собрания для сообщений

парламентариям и ответов на их вопросы стали достаточно регулярными, хотя порой и, как говорится, «протокольными». Многого ожидали от введения парламентских расследований, однако закреплением того, что ими вправе заниматься палаты лишь совместно, в значительной мере данный путь проявления силы парламента сведён к нулю, поскольку договориться палатам не так уж легко, и пока не было ни одного реального парламентского расследования.

И всё же в появлении ст. 103-1 надо видеть осязаемый шаг именно в конституционном отражении единых функций Федерального Собрания в целом, хотя это и сделано в виде закрепления контрольной функции той и другой палат. На текущем законодательном уровне можно более чётко сказать о других парламентских функциях.

Но мы всё-таки внимание хотим обратить на то, что, хотя самостоятельная деятельность каждой палаты – совсем неплохо, следует идти по пути переплетения деятельности, более того – совместной деятельности палат. К сожалению, не только в России, в большинстве стран, где есть двухпалатные парламенты, их самостоятельность гипертрофирована почти до независимости друг от друга и увлечения принципом «сдержек и противовесов» до абсолютности.

В России это выражается в мелких деталях так называемого *вынужденного* сотрудничества. Совместная деятельность палат обозначена лишь для ситуаций экстраординарного характера: если они не сошлись в принятии федерального закона, согласно ч. 4 ст. 105 может быть создан общий орган палат – согласительная комиссия (однако они могут, но не обязаны это делать). Если появилась потребность парламентского расследования, как уже сказано, опять же, требуется общая комиссия палат.

Пожалуй, более постоянным, но мало-значимым является так называемый Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании РФ, в него входят руководство обеих палат парламента, председатели их комитетов и комиссий, а также

председатели законодательных собраний субъектов РФ. Согласно Положению об этом органе от 31 мая 2012 г. (с изменениями и дополнениями), утверждённому, кстати, самим Советом, он имеет важные задачи:

- определение приоритетов совершенствования и направлений развития федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, обеспечивающих реализацию государственной политики;

- содействие палатам Федерального Собрания и законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ в решении практических вопросов законодательного обеспечения реализации государственной политики;

- совершенствование взаимодействия палат Федерального Собрания с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, с Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации по вопросам законодательного обеспечения реализации государственной политики;

- осуществление взаимодействия по основным направлениям своей деятельности с совещательными и консультативными органами при Президенте РФ, Правительстве РФ, палатах Федерального Собрания, а также с иными заинтересованными органами и организациями; и др.<sup>1</sup>

Однако и по Положению, и на деле Совет, при таких важных задачах, является всего лишь совещательным органом и играет очень скромную роль.

Упомянутые ситуации вынужденного сотрудничества существуют для экстраординарных случаев: или нет понимания палатами друг друга – одна поддержала рассматриваемый закон, у другой же либо всё, либо что-то конкретное вызывает воз-

ражение; или возникла идея парламентского расследования в связи с негативной деятельностью исполнительной власти. Однако в каждом случае законодательство не только ориентируется на возможность контактов палат, но и оберегает их «независимость» друга от друга. Каждая палата может «хлопнуть дверью» – не согласиться с вариантом нормы для включения её вместо вызвавшей споры; не поддержать создание единой комиссии парламентского расследования либо в любой момент отозвать из неё своих представителей или же не проголосовать за окончательный текст.

И уже давно возникла необходимость усиления совместной деятельности Совета Федерации и Государственной Думы. В период работы над поправками к Конституции автор данной работы говорил о возможности принятия поправки к ст. 100 Конституции РФ – оставить в ч. 1 то, что и сейчас из неё следует: Совет Федерации и Государственная Дума самостоятельно обсуждают и решают вопросы своего ведения. Но в ч. 2 статьи можно было бы сказать, что «в случаях, предусмотренных настоящей Конституцией и законами Российской Федерации, Совет Федерации и Государственная Дума могут обсуждать вопросы государственной и общественной жизни на совместных заседаниях, создавать общие комиссии, сообща осуществлять парламентский контроль, принимать постановления Федерального Собрания большинством голосов в обеих палатах при условии проведения ими раздельного голосования». Предложение не получило поддержки, но в будущем стоило бы вернуться к данному вопросу.

В реальности сотрудничество палат не просто желательно, оно постепенно выстраивается. В частности, на обсуждениях проекта федерального бюджета в профильных комитетах Государственной Думы часто присутствуют члены Совета Федерации. Порой проводятся общие собрания парламентариев обеих палат. Однако, думается, осталась боязнь советского периода – чтобы палаты не стали «единым целым». Может, и правильно, что

<sup>1</sup> Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: [http://szrf.km.duma.gov.ru/upload/site53/Sovet\\_zakonodatelye\\_RF\\_Broshyura\\_2017\\_aprel.pdf](http://szrf.km.duma.gov.ru/upload/site53/Sovet_zakonodatelye_RF_Broshyura_2017_aprel.pdf) (дата обращения: 20.07.2020).

из ст. 100 исключили норму о том, что на совместном заседании палат могут быть заслушаны послание Конституционного Суда РФ и выступления глав иностранных государств, тем более что и не было такой практики. Однако средства сотрудничества палат следовало бы расширить.

Естественно, что в связи с изменениями Конституции в 2020 г. большое внимание привлекли вопросы статуса, компетенции каждой палаты, их влияния на государственную жизнь, Правительству РФ и взаимоотношения с Президентом РФ.

В силу того, что конституционное регулирование осуществлено по принципу «сначала верхняя палата, затем нижняя», верхней у нас считается Совет Федерации, нижней – Государственная Дума, мы пойдем в своём анализе по такой же схеме.

### Совет Федерации

Двухпалатность на федеральном (союзном) уровне существует в нашей стране с 1922 г. Уже тогда в составе Центрального Исполнительного Комитета СССР были учреждены две равноправные палаты – Союзный Совет и Совет Национальностей. С нюансами наименования и порядка формирования такие палаты были в последующем Верховном Совете СССР (Совет Союза и Совет Национальностей). При учреждении Съезда народных депутатов РСФСР в 1989 г. в Конституции также предусматривалось избрание из числа народных депутатов двух палат – Совета Республики и Совета Национальностей. Палаты определялись как равноправные (ст. 107 Конституции). Сначала в той же статье по каждой палате говорилось, что она избирается Съездом, но в редакции от 1 ноября 1991 г. записано, что палата формируется из числа соответствующих депутатов.

При принятии Конституции 1993 г. было решено, что депутаты в Государственную Думу будут *избираться* населением. Для Совета Федерации, как уже упоминалось, предусматривалось вхождение в палату двух представителей от каждого субъекта РФ, поэтому в ст. 96 Конституции употре-

бляется понятие «*порядок формирования*» Совета Федерации, который устанавливается федеральным законом.

Отношение к двухпалатности у российских политиков, парламентариев и учёных противоречивое. Высказываются предложения отказаться от двухпалатности, поскольку ключевым фактором для Совета Федерации считается своеобразный контроль за качеством законов, поступающих из Государственной Думы; если же качество «нормальное», Совету Федерации больше особенно и нечем заниматься. А 2 представителя от каждого субъекта РФ превращаются в неких лоббистов региональных интересов [3; 18]. К тому же стало популярным выражение «палата регионов» в отношении Совета Федерации, хотя законодательство в целом исходит из того, что ключевым для Совета Федерации является участие в реализации общегосударственных интересов.

Если всё же иметь палату представительства от регионов, её надо компоновать так, чтобы она *представляла население субъекта РФ и субъект в целом*. Пока же наш Совет Федерации в большей мере является *представительством органов субъекта РФ*. Вспомним опыт других стран, где сначала представители от субъектов федерации направлялись в палату федерального парламента органами субъектов, но потом было решено избирать их населением (типичный пример – сенаторы в США).

Исходя из логики усиления представительства от субъектов РФ и их населения, автор данной работы в своей подгруппе Рабочей группы по изменению Конституции предложил перейти и в нашей стране к избранию членов Совета Федерации населением субъектов РФ. Предложение нашло поддержку только у некоторых членов подгруппы, отдельных партий. Причина, скорее всего, в том, что сегодня палата – это «надёжная опора» Президента (в отличие от отношений с Президентом Б. Н. Ельциным). К предложенной в Рабочей группе инициативе весьма прохладно отнеслись федеральные парламентарии и представители субъек-

тов РФ (руководители законодательных органов), которые в изменении порядка формирования Совета Федерации увидели новую «головную боль»: хлопотный вид выборов, большой поток выдвигаемых кандидатов как от политических партий, так и самовыдвиженцев.

При реформировании 2020 г. статус палаты был усилен в ряде направлений. В новой редакции Конституции члены Совета Федерации стали именоваться *сенаторами Российской Федерации*. Сохранилось их направление в палату соответственно законодательным органом власти и главой исполнительной власти субъекта РФ.

Как известно, Законом о поправке к Конституции от 21 июля 2014 г. введена такая группа членов Совета Федерации, как представители Российской Федерации, назначаемые Президентом РФ. Они должны были составлять не более 10% от общего числа членов Совета Федерации, т. е. 17 человек. По новеллам 2020 г. эта часть сенаторов увеличена до 30 человек, причём не более 7 могут быть назначены пожизненно (п. «в» ч. 2 ст. 95).

Возникают вопросы: каковы ожидания Президента от Совета Федерации? Почему Президент не пошёл на введение избрания членов Совета Федерации? Почему увеличил число членов палаты от Российской Федерации до 30 сенаторов?

Изучая эволюцию формирования Совета Федерации за 25 лет [4], автор вынужден констатировать, что палата, несмотря на «формируемость», а, возможно, именно благодаря ей, стала местом средоточия разных крупных государственных чиновников, которым в данное время не нашлось более влиятельных должностей: эксруководители федеральных органов; крупные деятели военных, правоохранительных, дипломатических структур; вытесненные из субъектов РФ региональные деятели; желающие сохранить престижный статус федеральные парламентарии; известные (популярные) личности старшей возрастной группы и т. п. Вхождение в состав Совета Федерации давало и даёт такую возможность. Для ряда лиц это ещё

и место ожидания с надеждой на то, что их направят на ответственные должности. А взамен требуется *поддержка общей линии политики Президента и нужные законопроекты*.

Нет особой причины в увеличении числа сенаторов до 30 единиц – якобы это желание Президента «обезопасить» себя на случай выдвижения обвинения и возможного отрешения от должности по ст. 93 Конституции. У нас достойный Президент, как бы не относились люди к его возможности остаться у власти на последующие годы. Скорее это желание создать группу наиболее выдающихся граждан, нравственный и гражданский «эталон». Но не стоит забывать о том, что такие лица официально считаются представителями Российской Федерации, а не Президента РФ. Все понимают, что это креатура Президента, однако нигде не сказано, что они обязаны действовать именно в его пользу.

Нынешний порядок формирования палаты даёт более предсказуемый её состав и следование общей линии государственной политики, формируемой Президентом РФ, а также реализации полномочий Президента. В этом ключе и возможно рассмотрение новелл 2020 г. в плане расширения роли Совета Федерации. Характерно, что эта роль отражена в новеллах дважды – при характеристике полномочий Президента РФ и непосредственно Совета Федерации, а то и трижды – в отношении также и Конституционного Суда РФ.

В новой редакции ст. 102 Конституции РФ полномочия Совета Федерации частично расширены по сути, но в остальном на конституционный уровень поднято то, что уже обозначено в текущем законодательстве в виде возможности Президента РФ вносить Совету Федерации предложения по формированию ряда государственных органов и необходимости для Совета Федерации реагировать на эти предложения. В частности, согласно п. «е» ч. 1 ст. 102, к ведению Совета Федерации было отнесено «отрешение Президента Российской Федерации от должности». Новеллой

2020 г. сюда также добавлено «лишение неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий». Скорее это «забота» о Президенте, чей срок пребывания в должности истёк, либо глава государства подал в отставку, либо по состоянию здоровья лишён возможности оставаться на данном посту. И вряд ли это надо связывать с Президентом, отрешённым от должности, поскольку основания такого пути утраты должности связаны с уголовно-правовыми обвинениями. Кстати, в ряде стран (например, Южной Кореи) имели место случаи привлечения к уголовной ответственности бывших президентов в основном по коррупционным основаниям, причём по истечении многих лет; надо полагать, у нас такого рода события с участием в них палат парламента исключаются.

По судьям высших судов РФ изменения 2020 г. внешне выглядят как расширение возможностей Совета Федерации, но по существу это поднятие на конституционный уровень того, чем располагал (-ет) Совет Федерации по соответствующим федеральным конституционным законам. Так, теперь в п. «ж» ч. 1 ст. 102 к ведению Совета Федерации отнесено: «назначение на должность по представлению Президента Российской Федерации Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации». Аналогичные положения отражены в новой редакции п. «е» ст. 83 применительно к Президенту РФ: «представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей

Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации» (там же добавлено, что Президент «назначает председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов», но это за пределами нашей темы). Аналогичные нормы находим также в новой редакции ч. 1 ст. 128 Конституции: «Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Председатель Верховного Суда Российской Федерации, заместители Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судьи Верховного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации». С т. зр. существа регулирования можно констатировать лишь новые формулировки, поскольку соответствующие правила ранее были отражены в федеральных конституционных законах о судебной системе РФ, о Конституционном и Верховном Судах РФ.

Вместе с тем в части освобождения от должности судей высших судов РФ и ещё ряда судов в круг полномочий Совета Федерации конституционной реформой 2020 г. включено следующее (п. «л» ч. 1 ст. 102): «прекращение по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляци-

онных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий». Надо сказать, что и по существовавшему до этого регулированию полномочия судей высших судов и в обычном порядке, и при наличии к ним претензий прекращались по решению Совета Федерации. Но резонансная оценка оставалась как бы внутри процесса решения вопроса. В новом регулировании не только добавлены судьи кассационных и апелляционных судов. Более существенно то, что с одной стороны, поступкам судей, становящимся основанием для прекращения их полномочий, конституционным упоминанием придан как бы больший общественный резонанс, с другой стороны, участниками процесса прекращения полномочий судьи становятся и Президент РФ, и Совет Федерации.

В новеллах 2020 г. существенно изменён порядок приведения к должности Генерального прокурора РФ и его заместителей. Напомним, что ранее Президент РФ представлял Совету Федерации кандидатов на должности, а Совет Федерации назначал соответствующих лиц. Теперь же, согласно новой редакции п. «е.1» ст. 83, Президент РФ: «назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации» (здесь же записано, что Президент РФ «назначает на должность и освобождает от должности иных прокуроров, для которых такой порядок назначения и освобождения от должности установлен федеральным законом»).

Налицо ряд новых моментов.

Во-первых, Совет Федерации утратил право назначать Генерального прокурора РФ и заместителей Генерального прокурора, это стало полномочием Президента РФ.

Во-вторых, к полномочиям Совета Федерации отнесены консультации по предложенным Президентом РФ кандидатурам, причём не только по высшему, но и ещё по ряду уровней системы прокуратуры. В п. «з» ч. 1 ст. 102 к ведению Совета Федерации отнесено «проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации». Напомним, что по перечисленным прокурорам уровня субъектов РФ полномочий по консультированию у Совета Федерации не было. Можно по-разному оценивать расширение полномочий Совета Федерации в части консультирования: это понятно по федеральному уровню прокурорских лиц и прокурорам субъектов РФ, но не совсем ясно по другим уровням, хотя они и характеризуются как приравненные к прокурорам субъектов РФ. Соответственно, можно сделать вывод об «утешительном» расширении возможностей Совета Федерации, поскольку он лишился главного – назначения Генерального прокурора и его заместителей.

В-третьих, обратим внимание на то, что теперь на конституционном уровне появилось новое правило. В п. 7 ст. 12 Федерального закона о прокуратуре РФ записано: Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению. Там же сказано, что Совету Федерации указанный доклад Генеральный прокурор РФ представляет

лично на заседании палаты<sup>1</sup>. Теперь же п. «м» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ относит к ведению Совета Федерации «заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации».

Анализируя новизну полномочий Совета Федерации, обращаем «попутно» внимание на своеобразную «рокировку» полномочий обеих палат в части Счётной палаты РФ. Напомним, что ранее Совет Федерации назначал заместителя Председателя и половину аудиторов Счётной палаты, а Председателя Счётной палаты и другую половину аудиторов назначала Государственная Дума. Теперь п. «и» ч. 1 ст. 102 относит к ведению Совета Федерации «назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счётной палаты и половины от общего числа аудиторов Счётной палаты по представлению Президента Российской Федерации». Надо сказать, что первоначальный порядок формирования Счётной палаты, когда руководители и обычные аудиторы подбирались в самих палатах Федерального Собрания, уже давно остался в истории, Президент РФ стал участником подбора кандидатов, а также внесения кандидатур<sup>2</sup>. Однако передачу теперь Совету Федерации права назначать на должность, а также освобождать от должности Председателя Счётной палаты можно связать с тем, что в Государственной Думе при её многопартийности могут быть дискуссии вокруг кандидатуры Председателя; в Совете Федерации подобное, скорее всего, происходить не будет.

И теперь, как раз перед последующим анализом конституционных новелл, касающихся Государственной Думы, время рассмотреть одно из самых примечательных правил конституционной реформы 2020 г.. Согласно новому п. «к» ч. 1 ст. 102, к ведению Совета Федерации отнесено

*«проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности».* Соответственно, в п. «д-1» ст. 83 новой редакции Конституции читаем, что Президент РФ: *«назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности».*

Как записано теперь в Конституции и будет далее нами подробнее рассмотрено, все остальные «фигуры» в составе Правительства РФ не просто «согласуются» с Государственной Думой, а *утверждаются* ею перед их *назначением Президентом* РФ. Почему же для названных лиц избран иной порядок?

Надо сказать, что вопрос о том, как назначаются и действуют указанные руководители органов исполнительной власти, всегда был предметом политики и отражал остроту взаимоотношений парламента и Президента. Так, ещё в 1992 г. народные депутаты РФ настаивали на том, чтобы Президент согласовывал с Верховным Советом кандидатов на посты, так называемых «силовых министров». В конце концов, Президент РФ Б. Н. Ельцин с этим согласился, и в Конституции в ред. от 9 декабря 1992 г. (п. 3 ст. 109) появилось указание о том, что Верховный Совет РСФСР «даёт согласие на назначение на должность Председателя Совета Министров – Правительства Российской Федерации, министра иностранных дел Российской Федерации, министра обороны

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 (с изм. и доп.) «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

Российской Федерации, министра безопасности Российской Федерации, министра внутренних дел Российской Федерации». В Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» появилась ст. 32 «Особенности руководства некоторыми федеральными органами исполнительной власти», согласно которой (в действующей редакции) Президент в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, деятельности войск национальной гвардии РФ, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооружёнными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации. В указанной статье также говорится о том, что Президент руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью названных федеральных органов исполнительной власти и находящихся в ведении соответствующих федеральных министерств. Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ координирует деятельность указанных выше федеральных органов исполнительной власти<sup>1</sup>.

Надо сказать, что сейчас нет особых «разладов» между депутатами и в целом парламентариями в связи с тем, что Президент непосредственно руководит названными органами исполнительной власти. Соответственно, установленный порядок согласования состава Правительства

РФ, вытекавший из ст.ст. 111 и 112 Конституции РФ, не предполагал внесения конкретных кандидатур в Государственную Думу. Теперь, как следует из новой редакции Конституции, планируется поимённое утверждение (возможно, и обсуждение) членов Правительства РФ.

Президент в своих предложениях по новой редакции Конституции решил обозначить, что по руководителям «силовых» ведомств он будет консультироваться не с Государственной Думой, а с Советом Федерации. Почему так? Причины видятся в следующем.

Во-первых, согласование с парламентом кандидатур руководителей силовых ведомств как членов Правительства РФ – это важный и весьма прогрессивный шаг Президента РФ. Ведь при этом предметом не внимания только палаты, но и общественного мнения становятся деятельность и личные качества всех подобных руководителей. Может, стоило бы расширить круг согласуемых лиц за счёт руководителей ряда федеральных служб, также выполняющих ответственные функции в сфере безопасности.

Во-вторых, то, что Президент решил «отдать» консультации (а это именно консультации, а не согласование) Совету Федерации, можно связать с тем, что, с одной стороны, палата формируется в основном из представителей номенклатуры, которые хорошо понимают нюансы исполнительской деятельности, и предлагаемые кандидатуры предрасположены к ней, с другой стороны, перспектива обсуждения таких кандидатур в Государственной Думе может затянуться, сопровождаться спорами представителей разных партий. Обсуждение в Совете Федерации, скорее всего, будет более деловым и недлительным.

В-третьих, достаточно очевидно то, что обозначенные блоки государственного руководства в очень малой степени являются сегодня предметами какой-либо ожесточённой дискуссии в обществе. Оборона и безопасность страны, общественный порядок, помощь центра регионам, столкнувшимся со стихийными явлениями, ка-

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

тастрофами, вызывают позитивную оценку у населения. Отсюда предполагается и деловое обсуждение в Совете Федерации кандидатур, предлагаемых Президентом РФ, вряд ли это превратится в демагогию, политическую «трескотню».

В-четвёртых, обратим внимание на то, что Президент консультируется с Советом Федерации перед назначением соответствующих министров, а их освобождение от должности такого консультирования не требует.

И, конечно, потребуется ответ на вопрос: как будут проводиться «консультации» и какие последствия они предполагают? В термине вроде не заложена императивность – в соотношении с такими понятиями, как «согласование», «дача согласия» и тем более «отказ в даче согласия». Но если предположить, что Совет Федерации по итогам консультации примет решение о «поддержке» кандидатур, тогда «головную боль» у кого-то вызовут слова о «неподдержке». В общем, есть над чем подумать.

### Государственная Дума

Теперь перейдём к более проблемному аспекту парламентаризма в его отражении в новеллах 2020 г. – предназначению, полномочиям и деятельности Государственной Думы.

Взаимоотношения Государственной Думы как палаты, не формируемой, а избираемой населением, с Президентом РФ, Правительством РФ и исполнительной властью в целом всегда были и, по всей вероятности, останутся предметом анализа и дискуссий.

Выше уже упоминалось, что в 1992 г. никак не могли наладиться контакты Президента РФ и Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР – с одной стороны, из-за относительно большого количества депутатов, оппозиционно настроенных к Президенту РФ и «его» Правительству, с другой – из-за неудач в экономическом развитии, которые депутаты ставили в вину именно им. В декабре 1992 г. депутаты буквально вы-

нудили Президента назвать кандидатуры на пост Председателя Правительства (и Верховный Совет путём рейтингового голосования поддержал конкретное лицо), а также в Конституцию были включены приведённые выше нормы о назначении силовых министров с согласия Верховного Совета.

К сожалению, и после этого между сторонами не сложилось нормальных отношений. В 1993 г. имели место и попытки Съезда народных депутатов отрешить Президента от должности (март), и референдум с вопросами о доверии и поддержке как Президента, так и народных депутатов (апрель), и появление двух вариантов проекта новой Конституции, один из них исходил от Президента и существенно сужал полномочия парламента, в т. ч. и нижней палаты – прообраза будущей Государственной Думы (май и последующие месяцы), и прекращение деятельности Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР (сентябрь). В итоге в Конституции, принятой в декабре 1993 г., Федеральному Собранию РФ и каждой палате, и тем более Государственной Думе, отводилась роль представительного и законодательного органа, т. е. со скромными возможностями причастности к другим функциям парламента, особенно в части осуществления государственной политики.

Следует сказать, к чести Государственной Думы (хотя в чём-то и Совета Федерации), что при реализации полномочий, записанных в Конституции, как говорится, «явочным» путём, а также отражением в подконституционных актах, Государственная Дума проявляла свою волю и порой ставила Президента и Правительство перед фактами. Например, Дума не имела (и сейчас не имеет) права выразить недоверие отдельным членам Правительства, но будучи неудовлетворённой деятельностью нескольких конкретных членов Правительства, вынуждена была сказать о недоверии Правительству в целом (1995 г.). В итоге Президенту пришлось отправить в отставку двух мини-

стров и одного заместителя Председателя. Нехотя отдельные члены Правительства являлись в Государственную Думу на «парламентский (правительственный) час», полагая, что они несут ответственность и дают отчёт только Президенту РФ и Правительству РФ, а о явке в Думу было сказано лишь в Регламенте Думы. В итоге норма об обязанности являться в палату была включена в Федеральный конституционный закон 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации». Со временем был разработан и принят Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup>, отразивший возможности парламентского контроля парламента в отношении различных государственных органов. И хотя есть проблемы с применением данного Закона, всё же его существование является как бы «предупреждающим знаком» для исполнительной власти. Нельзя не упомянуть о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г., согласно которой Правительство РФ обязано представлять Государственной Думе годовой отчёт о своей деятельности, в т. ч. по вопросам, поставленным перед ней Государственной Думой. Постепенно палаты Федерального Собрания пришли к идее принятия упомянутого Федерального закона «О парламентском контроле», также, несмотря на недостатки, отразившем контрольную функцию палат.

Мы привели отнюдь не все шаги по усилению роли палат Федерального Собрания, и прежде всего Думы, в государственном строительстве, общественно-политической жизни. Нельзя не обратить внимания и на то, что демократические процессы в жизни страны привели к ряду интересных решений, так или иначе сказавшихся на организации и деятельности Государственной Думы и в целом на развитии парламентаризма.

В этом процессе можно выделить несколько путей, в совокупности говорящих о том, что президентская «команда» старалась укрепить свои позиции в партийной составляющей политической жизни.

Предпринимались кропотливые шаги по созданию сильной так называемой партии власти. «Единая Россия» не только поддерживается действующим Президентом РФ и возглавляется верным ему человеком. Руководящий слой страны как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ, зачастую и в местном самоуправлении – члены этой партии.

Многое сделано для того, чтобы другие партии, имеющие свои фракции в Государственной Думе, более «спокойно» участвовали в парламентской и государственной жизни. Их руководители регулярно встречаются с Президентом РФ, партии представлены во всех органах Государственной Думы. Они «спокойно» поддерживают те льготы, которые законодательно установлены для думских партий, и, прежде всего, возможность не собирать подписи избирателей в поддержку своих списков на очередных выборах и компенсация за полученные голоса избирателей из государственного бюджета. Их выслушивают при обсуждении вопросов повестки дня, законопроектов.

Официальная политика с 2012 г. была направлена на то, чтобы ослабить иные партии – посредством резкого уменьшения требуемой численности для получения государственной регистрации до 500 членов был вызван динамичный рост числа политических партий, их стало около 80. И хотя было очевидно, что большинство из них нежизнеспособны (постепенно число партий сокращалось), партийный «ландшафт» страны изменился – в выборах Государственной Думы в 2016 г. участвовали уже 14 партий. Да и сейчас некоторые стараются добиться успеха на выборах в законодательные органы субъектов РФ: если туда провести хотя бы одного депутата, не надо будет собирать подписи на выборах депутатов Государственной Думы.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.12.2005. О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

Есть и ещё одна, по крайней мере официально провозглашённая, возможность: раз в год представители всех зарегистрированных партий могут быть собраны в Государственной Думе, где выслушают их мнение о положении в стране, политике и т. д. В Федеральный закон от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» в 2010 г. введена ст. 26.2. «Участие политических партий, не представленных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации или в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, в пленарных заседаниях этих органов»<sup>1</sup>: политические партии, не представленные в Государственной Думе, вправе не менее одного раза в год участвовать в пленарном заседании Государственной Думы. Вопросы, рассматриваемые на таком пленарном заседании, порядок их рассмотрения, а также порядок участия в пленарном заседании указанных политических партий определяются Регламентом Государственной Думы. На такое пленарное заседание приглашаются представители всех политических партий, не представленных в Государственной Думе. Неучастие политической партии в соответствующем пленарном заседании не является основанием для проведения дополнительного пленарного заседания с её участием.

На фоне публичной активности партий Президент РФ решил, что будет позитивным шагом предоставление возможностей Государственной Думе более действенно участвовать в процессе формирования федеральной исполнительной власти – Правительства РФ: расширены как полномочия Государственной Думы, так и пути их реализации. Правда, терминология отражения возможностей как Думы, так и Президента пока вызывает вопросы и нуждается в толковании.

В соответствии с п. «а» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ к ведению Государственной Думы была отнесе-

на «дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства Российской Федерации». В редакции 2020 г., согласно п. «а», теперь к ведению Государственной Думы отнесено «утверждение по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации». Данную норму надо воспринимать в связке с новой ч. 1 ст. 111 Конституции в редакции 2020 г.: «Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации после утверждения его кандидатуры Государственной Думой».

Конечно, употребление выделенных терминов оставляет вопросы у толкователей Конституции. Было бы логично полагать: если человек утверждён на должность, значит он на неё назначен; если же после утверждения следует назначение на должность, тогда утверждение кандидатуры мало чем отличается от прежней формулы «дача согласия».

Кто-то в Думе может толковать новеллу как расширение возможностей палаты – «как мы, депутаты, скажем, так и будет». Но не следует забывать о ч. 4 ст. 111: «После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации. В этом случае Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы».

Правило назначения Президентом Председателя Правительства, если Дума трижды отклонила предложенную им кандидатуру, было и в прежней редакции. И термин сохранился тот же – «отклонение». Несомненным плюсом нового регулирования является то, что исключена императивность. По прежней редакции у Президента не было варианта – «распускает Государственную Думу», теперь же он «вправе распустить» – значит, может это и не делать.

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950. Собрание законодательства РФ. 2010. № 23. Ст. 2798.

Но ведь остаётся вопрос, который мы, конституционалисты, давно обсуждали: Президент при «неуспехе» контактов с Государственной Думой вправе назначить Председателем Правительства РФ кого-то из кандидатур, ранее им предложенных и не поддержанных Государственной Думой, а может предпочесть и другую фигуру на пост Председателя Правительства? Так, Государственная Дума дважды (10 и 17 апреля 1998 г.) отказывала в согласии на утверждение С. Кириенко Председателем Правительства РФ. Далее в «коридорах власти» распространился слух о том, что при третьем отказе Президент Б. Н. Ельцин распустит Государственную Думу, а Председателем Правительства назначит А. Чубайса. Будучи совсем не расположенной к этой кандидатуре, Государственная Дума 24 апреля дала согласие на кандидатуру С. Кириенко, в тот же день он был назначен на должность.

В толковании положений ч. 4 ст. 111 Конституции РФ Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 декабря 1998 г. чётко определил, что Президент РФ может предлагать трижды разные или одну и ту же кандидатуру на пост Председателя Правительства РФ. КС высказал надежду на то, что сложится какой-то конституционный обычай, основанный на одном варианте взаимодействия главы государства и Государственной Думы из допускаемых ч. 4 ст. 111<sup>1</sup>. Но Суд ведь не мог оценивать целесообразность назначения Президентом на пост Председателя Правительства совсем иной, не обсуждавшейся кандидатуры – это уже была бы оценка нормы Конституции, чего КС не вправе делать. Но учёным очевидно: если Президент от Думы не получил «*утверждения*» (новый термин) представленной кандидатуры, после троекратного «*отклонения*» (прежний термин), за Президентом остаётся прежнее право назначить *любое* лицо на пост главы Правительства *по своему усмотрению*. И это не лучший выход из ситуации.

Ранее у депутатов Государственной Думы не спрашивали мнения о персональном составе Правительства РФ, Президент обходился (официально) предложениями Председателя Правительства, фактически они обговаривали персональный состав Правительства, причём как по тем лицам, которые по Конституции считаются членами Правительства, так и по другим руководителям федеральных исполнительных органов. Теперь же возможности Государственной Думы существенно расширены, но в отношении членов Правительства РФ, – согласно новому п. «а.1» ч. 1 ст. 103, к ведению Государственной Думы отнесено «утверждение по представлению Председателя Правительства Российской Федерации кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д.1» статьи 83 Конституции Российской Федерации» (т. е. тех, по поводу которых надо консультироваться с Советом Федерации).

Правда, и здесь в Конституции учтено, что могут быть противоречия у депутатов, с одной стороны, и Президента, Председателя Правительства, с другой, по отдельным кандидатурам. Поэтому в ст. 112 (ч. 2–5) записано: Председатель Правительства Российской Федерации представляет Государственной Думе на *утверждение* кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (за исключением федеральных министров, указанных в п. «д.1» ст. 83 Конституции РФ (по которым нужны консультации Совета Федерации), а Государственная Дума *не позднее недельного срока* принимает решение по представленным кандидатурам. Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, *назначаются* на должность Президентом Российской Федерации. Президент *не вправе* отказать в назначении на должность заместителям Председателя Правительства РФ и

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой.

Если между депутатами и Президентом не будет согласованного подхода, в ч. 4 ст. 112 предусмотрено: после трёхкратного отклонения Государственной Думой представленных в соответствии с ч. 2 настоящей статьи кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров *Президент РФ вправе назначить заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства РФ.*

Логика здесь такова, что от Государственной Думы ожидается рассмотрение не «списком» всех членов Правительства, а персонально. Конечно, исключать предложения от депутатов голосовать списком «за всех» тоже нельзя. Но всё же новелла Конституции ориентируется на рассмотрение отдельных кандидатур. Поэтому теперь и записано: «Если *после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных в соответствии с частью 2 настоящей статьи кандидатур более одной трети должностей членов Правительства Российской Федерации (за исключением должностей федеральных министров, указанных в пункте «д.1» статьи 83 Конституции Российской Федерации) остаются вакантными, Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.*» И опять же, отметим, что отражена гибкая позиция Президента – не «распускает», а «вправе распустить». Значит, возможны консультации с фракциями, достижение согласия и т. п. И только уж при полной «безысходности» вступает в действие ч. 5 ст. 112: «В случае, предусмотренном частью 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации, а также в случае роспуска Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент Российской Федерации назначает заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров (за исключением федеральных ми-

нистров, указанных в пункте «д.1» статьи 83 Конституции Российской Федерации) по представлению Председателя Правительства Российской Федерации».

Можно констатировать, что делая определённые шаги навстречу Государственной Думе, Президент оставляет за собой возможность жёстких мер, если палата будет «упорствовать». Об этом свидетельствует тот факт, что несмотря на высказывавшиеся в печати и звучавшие на заседаниях Рабочей группы по поправкам предложения о возможности выражения недоверия Государственной Думе не в целом Правительству РФ, а отдельному члену Правительства, а также невозможности роспуска Государственной Думы при её «конфликте» с Правительством после того, как повышена её роль в формировании Правительства, практически остались без изменения либо подверглись лишь незначительной правке соответствующие положения ст. 117 Конституции.

Напомним, что согласно ч. 3 ст. 117: «Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства Российской Федерации либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы». Конечно, нелогично получается: в других статьях теперь указано, что Государственная Дума утверждает состав Правительства, а здесь выходит, что это и не имеет особого значения – захотел Президент и оставил Правительство, кото-

рому Государственная Дума выразила недоверие.

Правке подверглась ч. 4 ст. 117. Ранее она гласила: Председатель Правительства РФ вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ, который подлежит рассмотрению в течение 7 дней. Если Государственная Дума отказывает в доверии Правительству, Президент РФ в течение 7 дней вправе принять решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. В 2020 г. добавлено: *«В случае если Правительство Российской Федерации в течение трех месяцев повторно поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии, а Государственная Дума в доверии Правительству Российской Федерации откажет, Президент Российской Федерации принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов».*

По существу правила чч. 3 и 4, в т. ч. и в обновлённой редакции, оставляют Государственную Думу в невыгодном положении. Придётся искать «мира» с Правительством – ведь иначе новые выборы, а это неясность, прежде всего, в положении депутатов, потеря статуса, столицы, хорошего материального положения и др.

Очень спорно и по большому счёту невыгодно для депутатов решены и другие смежные вопросы, связанные с досрочным прекращением полномочий Правительства и отдельных членов кабинета. Согласно ч. 1 ст. 117, «Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации». Здесь как будто бы не учтено, что наделили Государственную Думу правом утверждать состав Правительства. И ещё более интересно, что в Конституции оставлена ч. 2 ст. 117: «Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации». Выходит, что Президент уже по собственной воле, не спрашивая ни Думу, ни само Правительство, от-

правляет его в отставку?! Наконец, в ст. 117 поправками 2020 г. включена ч. 4.1, согласно которой: «Председатель Правительства Российской Федерации, Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, федеральный министр вправе подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации». Как уже было сказано, в утверждении на должность каждого из этих лиц участвовала Государственная Дума. И скорее их отставка может быть косвенной реакцией на мнение Государственной Думы. И всё же не требуется даже просто информировать Государственную Думу о том, что должностное лицо покидает свой пост.

В изначальной редакции ст. 112 Конституции гласила: «1. Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. 2. Председатель Правительства Российской Федерации предлагает Президенту Российской Федерации кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров». В данной редакции статьи и особенно её ч. 2 с самого начала произошло смешение двух моментов – структуры федеральной исполнительной власти и состава Правительства. Более того, из приведённых выше положений ст. 112 явствует, что при реформе 2020 г. так и осталось понимание структуры исполнительной власти как состава Правительства РФ.

Отсюда было бы целесообразно определить в ч. 1 ст. 112, что Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения *о системе и структуре* федеральных органов исполнительной власти. И далее: система и структура федеральных органов исполнительной власти утверждается Президентом РФ *по предварительному согласованию с Советом Федерации и Государственной Думой*. Такие система и структура охватывают не толь-

ко непосредственно состав Правительства РФ, но и весь «набор» федеральной исполнительной власти, т. е. министерств, федеральных служб и агентств. Соответственно, Председатель Правительства РФ предлагает Президенту РФ кандидатуры на должности не только членов Правительства РФ, но и руководителей всех федеральных органов исполнительной власти. Президент РФ направляет Совету Федерации и Государственной Думе информацию о системе и структуре исполнительной власти и о представленных кандидатурах. Совет Федерации и Государственная Дума могли бы излагать Президенту РФ своё мнение о круге федеральных органов исполнительной власти, предлагать создание иных органов, высказываться о представленных кандидатурах руководителей. Такое мнение каждой палаты является совещательно-рекомендательным, хотя и предполагает мотивированный ответ Президента РФ. Возможно и совместное обсуждение Президентом РФ, Председателем Правительства РФ, Председателем Совета Федерации и Председателем Государственной Думы соответствующих предложений. Но окончательное и неоспариваемое решение по каждой кандидатуре остаётся за Президентом Российской Федерации. Как можно видеть, при этом варианте более ощутима роль палат, хотя ключевые решения остаются за Президентом РФ.

### **Законодательная деятельность парламента**

При обсуждении поправок 2020 г. много внимания занимали вопросы законодательной деятельности Государственной Думы и парламента в целом. Так, вносилось немало предложений о расширении круга субъектов права законодательной инициативы, которая, как известно, реализуется внесением законопроектов в Государственную Думу (ст. 104 Конституции). В частности, автор данной работы предлагал включить в ч. 1 ст. 104 Конституции *право народной законодательной (правотворческой) инициативы* –

путём сбора подписей под законопроектом, вносимым в Государственную Думу, к примеру, 100 тыс. граждан, обладающих избирательным правом. Это предложение не поддержали депутаты Государственной Думы, входившие в Рабочую группу, предполагая массовый рост круга законопроектов, инициируемых различными малоавторитетными политическими течениями.

В общем, круг субъектов права законодательной инициативы остался в ст. 104 Конституции без изменений.

Но появились весьма интересные новшества в законодательном процессе, соответственно, и в конституционном правосудии. При учреждении Конституционного Суда РФ была предусмотрена возможность лишь так называемого *последующего нормоконтроля* – оспаривания в КС закона только после вступления его в юридическую силу.

В чч. 1 и 2 ст. 107 Конституции РФ записано и оставлено нетронутым правило, что, принятый федеральный закон в течение 5 дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования; Президент в течение 14 дней подписывает федеральный закон и обнародует его. Но поправками 2020 г. в ч. 3 ст. 107 к прежнему тексту: если Президент Российской Федерации в течение 14 дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией РФ порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством (не менее 2/3 голосов от общего числа) сенаторов Российской Федерации (вместо членов Совета Федерации теперь указаны сенаторы) и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение 7 дней и обнародованию, – теперь добавлено: *«Если Президент Российской Федерации в течение указанного срока обратится в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального закона, срок*

для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом Российской Федерации. Если Конституционный Суд Российской Федерации подтвердит конституционность федерального закона, Президент Российской Федерации подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом Российской Федерации соответствующего решения. Если Конституционный Суд Российской Федерации не подтвердит конституционности федерального закона, Президент Российской Федерации возвращает его в Государственную Думу без подписания».

Налицо введение так называемого *предварительного нормоконтроля*.

Появилось аналогичное предписание в ч. 2 ст. 108 и относительно федеральных конституционных законов. В начальной редакции: федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством сенаторов Российской Федерации (не менее 3/4 голосов от общего числа) и депутатов Государственной Думы (не менее 2/3 голосов от общего числа). Принятый федеральный конституционный закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию. Дополнение 2020 г.: *«Если Президент Российской Федерации в течение указанного срока обратится в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального конституционного закона, срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом Российской Федерации. Если Конституционный Суд Российской Федерации подтвердит конституционность федерального конституционного закона, Президент Российской Федерации подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом Российской Федерации соответствующего решения. Если Конституционный Суд Российской Федерации не подтвердит конституци-*

*онности федерального конституционного закона, Президент Российской Федерации возвращает его в Государственную Думу без подписания».*

Аналогичное правило введено и относительно законов РФ *о поправках к Конституции* – с той разницей, что сделано это в связи с закреплением полномочий Конституционного Суда РФ. Ст. 125 Конституции дополнена ч. 5.1, согласно п. «а» Конституционный Суд «по запросу Президента Российской Федерации *проверяет конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации*, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном частями 2 и 3 статьи 107 и частью 2 статьи 108 Конституции Российской Федерации, законов до их подписания Президентом Российской Федерации». Палаты Федерального Собрания исходят далее из решения, принимаемого Конституционным Судом РФ.

### **Заключение**

Анализируя полномочия Государственной думы и в целом обеих палат парламента, мы видим, что политические цели конституционной реформы заслонили от Президента РФ и парламента некоторые вопросы конституционного уровня регулирования по отношению к обоим этим органам государственной власти.

В частности, из того, что касается парламента, отметим: автором данной работы на заседаниях Рабочей группы по конституционным поправкам вносились предложения об уточнении нормы Конституции, зафиксированной в п. «и» ст. 83, согласно которой Президент «формирует Администрацию Президента Российской Федерации». На момент принятия Конституции в 90-е гг. до конца не было ясно предназначение Администрации – было распространено мнение, что она должна быть всего лишь вспомогательным органом при Президенте. И тогда естественно исходить из того, что

Президент самостоятельно регулирует её статус [10; 12; 17; 19; 20; 26; 27; 30; 31; 37; 39; 40]. Но в действующем Положении об Администрации сказано, что она является государственным органом<sup>1</sup>. Роль Администрации стала слишком высокой. Отсюда не мешало бы Президенту узнавать мнение Государственной Думы и Совета Федерации о ключевых параметрах её положения в государстве, отражаемых в акте о ней.

Некоторые вопросы статуса и деятельности Президента РФ, руководителей палат парламента предполагают высший, т. е. конституционный, уровень регулирования. Например, о праве Президента РФ присутствовать и выступать на заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации недостаточно сказать лишь в Регламентах палат (как сейчас и сделано<sup>2</sup>). Это вопрос конституционного уровня.

Соответственно, в Конституции следовало бы записать, что при обстоятельствах, требующих этого, Президент РФ должен незамедлительно принять Председателя Государственной Думы и Председателя Совета Федерации по их просьбе.

На основе анализа поправок 2020 г. можем констатировать определённый прогресс в укреплении конституционного уровня регулирования участия Совета Федерации, Государственной Думы в государственном строительстве, во взаимоотношениях с Президентом РФ и федеральной исполнительной властью, в организации деятельности палат. Вместе с тем на базе конституционной реформы 2020 г. следует и далее совершенствовать федеральный уровень российского парламентаризма.

*Статья поступила в редакцию 17.08.2020.*

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамова А. И. Законодательная идея и форма её реализации // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 65–72.
2. Авакьян С. А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5–11.
3. Абрамова А. И. Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 15–25.
4. Авакьян С. А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20–30.
5. Авакьян С. А. Реформа Конституции Российской Федерации: грядёт раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44.
6. Авакьян С. А. Совет Федерации: четверть века проблем формирования палаты // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2020. № 2. С. 3–20.
7. Авакьян С. А. Конституционное право России. Т. 2. М.: Норма, 2019. 912 с.
8. Авакьян С. А. Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999. 432 с.
9. Актуальные проблемы парламентаризма в России / П. А. Астафичев, Е. В. Бердникова, М. В. Данилов, Т. А. Дураев, М. А. Липчанская, И. В. Лобанов, Г. Н. Комкова. М.: Проспект, 2015. 168 с.
10. Аникин С. Б., Родионова М. П. Вопросы административно-правовой организации деятельности Администрации Президента Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 1 (102). С. 15–18.
11. Безруков А. В. Роль органов публичной власти и институтов общественности в обеспечении конституционного правопорядка в России. Красноярск, 2019. 268 с.
12. Блинов А. Б. Администрация Президента Российской Федерации // Труды Института государ-

<sup>1</sup> Положение об Администрации Президента Российской Федерации от 06.04.2004 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

<sup>2</sup> Регламент Государственной Думы от 22 января 1998 г. (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

Регламент Совета Федерации от 30 января 2002 г. (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

- ства и права Российской академии наук. 2011. № 5. С. 57–66.
13. Вертикаль публичной власти в правовом пространстве России / под ред. А. В. Малько, Р. В. Пузикова. Тамбов, 2011. 219 с.
  14. Вопросы теории и практики публичной власти / С. В. Бендюрина, И. В. Выдрин, И. В. Захаров, А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин, С. Э. Несмеянова, В. И. Русинов. Екатеринбург, 2005. 232 с.
  15. Воробьева О. А., Станкин А. Н. Публичная власть в России: проблемы теории и практики. М.: Nota Bene, 2010. 192 с.
  16. Грищенко Л. Л., Егоров С. Е. Институциональные и территориальные аспекты организации публичной власти в современном государстве. М., 2012. 420 с.
  17. Зуйков А. В., Валуева О. М. О законодательном закреплении правового статуса Администрации Президента Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 37–41.
  18. Иванов П. А. Конституционно-правовое регулирование лоббистской деятельности: выбор России и опыт зарубежных стран. М., 2014. 82 с.
  19. Иксанов И. С. Аппарат главы государства // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3. С. 24–27.
  20. Иксанов И. С. Организационное обеспечение выполнения функций Президента Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9. С. 22–27.
  21. Клишас А. А. Общественный запрос в законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 47–55.
  22. Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти / отв. ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постников. М.: ИНФРА-М, 2015. 235 с.
  23. Крашенинников П. В. Закон и законотворческий процесс. М.: Статут, 2017. 170 с.
  24. Кулагин Д. А. Эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. 27 с.
  25. Минасян А. А. Конституционно-правовое взаимодействие палат Федерального Собрания России: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Белгород, 2018. 23 с.
  26. Панов А. А. Администрация Президента Российской Федерации – рабочий аппарат главы государства // Право и государство. 2007. № 10 (34). С. 29–33.
  27. Панов А. А. Советательные и консультативные органы при Президенте Российской Федерации: общие принципы формирования и наделения компетенцией, место в системе президентской власти // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3. С. 20–24.
  28. Парламентское право России / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Власенко, Н. С. Волкова, С. А. Грачева, А. Я. Капустин, М. А. Мещерякова. М., 2013. 400 с.
  29. Парламентское право Российской Федерации: учеб. пособие / отв. ред. А. Н. Кокотов. М.: Норма, 2020. 320 с.
  30. Петровский Д. Н. Понятие, признаки, виды и значение вспомогательных органов при главе государства // Право и жизнь. 2007. № 108 (5). С. 12–14.
  31. Прокофьев В. Н. Пределы компетенции Администрации Президента Российской Федерации: конституционно-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 45–50.
  32. Публичная власть: политико-правовые проблемы эффективности: материалы конференции / под ред. В. В. Полянского, В. Э. Волкова. Самара: Универ групп, 2010. 510 с.
  33. Публичная власть: проблемы реализации и ответственности / под ред. Н. И. Матузова, О. И. Цыбулевской. Саратов, 2011. 527 с.
  34. Рачинский В. В. Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной характер: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. 25 с.
  35. Система органов публичной власти / отв. ред. Комарова В. В., Невинский В. В., Осавелюк А. М. М.: Проспект, 2018. 344 с.
  36. Современные проблемы организации публичной власти / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 595 с.
  37. Хараджиев М. Ф. Конституционно-правовое обеспечение деятельности главы государства Администрацией Президента Российской Федерации в сфере учёта и анализа обращений граждан: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2008. 28 с.
  38. Чиркин В. Е. Концепция публичной власти народа в XXI веке // Вопросы правоведения. 2010. № 1. С. 16–61.

39. Щипанов А. В. О вспомогательных и совещательных органах при Президенте Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2009. № 5 (68). С. 232–235.
40. Щипанов А. В. Формирование и развитие Администрации Президента Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 10. С. 3–6.

#### REFERENCES

1. Abramova A. I. [Legislative idea and form of its implementation]. In: *Zhurnal Rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2010, no. 12, pp. 65–72.
2. Avakyan S. A. [Constitutional theory and practice of public authority: patterns and deviations]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law], 2015, no. 10, pp. 5–11.
3. Abramova A. I. [Lobbying in lawmaking]. In: *Zhurnal Rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2014, no. 6, pp. 15–25.
4. Avakyan S. A. [Reform of the Constitution of the Russian Federation: Is Round Four Coming?]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2020, no. 1, pp. 31–44.
5. Avakyan S. A. [Public power and representation: organizational, social and personalistic principles (constitutional and legal view)]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law], 2014, no. 11, pp. 20–30.
6. Avakyan S. A. [Federation Council: a quarter of a century of problems in the formation of the chamber]. In: *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo* [Bulletin of Moscow University. Series 11: Law], 2020, no. 2, pp. 3–20.
7. Avakyan S. A. *Konstitutsionnoe pravo Rossii. T. 2* [Constitutional Law of Russia. Vol. 2]. Moscow, Norma Publ., 2019. 912 p.
8. Avakyan S. A. *Federalnoye Sobraniye – parlament Rossii* [Federal Assembly – Parliament of Russia]. Moscow, 1999. 432 p.
9. Astafichev P. A., Berdnikova E. V., Danilov M. V., Duraev T. A., Lipchanskaya M. A., Lobanov I. V., Komkova G. N. *Aktualnye problemy parlamentarizma v Rossii* [Current Problems of Parliamentarism in Russia]. Moscow, Prospekt Publ., 2015. 168 p.
10. Anikin S. B., Rodionova M. P. [Issues of the administrative and legal organization of the activities of the Administration of the President of the Russian Federation]. In: *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii* [Bulletin of the Saratov State Law Academy], 2015, no. 1 (102), pp. 15–18.
11. Bezrukov A. V. *Rol organov publichnoi vlasti i institutov obshchestvennosti v obespechenii konstitutsionnogo pravoporyadka v Rossii* [The role of public authorities and public institutions in ensuring the constitutional rule of law in Russia]. Krasnoyarsk, 2019. 268 p.
12. Blinov A. B. [Administration of the President of the Russian Federation]. In: *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk* [Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.], 2011, no. 5, pp. 57–66.
13. Malko A. V., Puzikova R. V., ed. *Vertikal publichnoi vlasti v pravovom prostranstve Rossii* [The vertical of public power in the legal space of Russia]. Tambov, 2011. 219 p.
14. Bendyurina S. V., Vydrin I. V., Zakharov I. V., Kokotov A. N., Kukushkin M. I., Nesmeyanova S. E., Rusinov V. I. *Voprosy teorii i praktiki publichnoi vlasti* [Issues of theory and practice of public power]. Ekaterinburg, 2005. 232 p.
15. Vorobeva O. A., Stankin A. N. *Publichnaya vlast v Rossii: problemy teorii i praktiki* [Public Power in Russia: Problems of Theory and Practice]. Moscow, Nota Bene Publ., 2010. 192 p.
16. Grishchenko L. L., Egorov S. E. *Institutsionalnye i territorialnye aspekty organizatsii publichnoi vlasti v sovremenom gosudarstve* [Institutional and territorial aspects of the organization of public power in a modern state]. Moscow, 2012. 420 p.
17. Zuikov A. V., Valueva O. M. [On the legislative consolidation of the legal status of the Administration of the President of the Russian Federation]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2016, no. 3, pp. 37–41.
18. Ivanov P. A. *Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie lobbistskoi deyatel'nosti: vybor Rossii i opyt zarubezhnykh stran* [Constitutional and Legal Regulation of Lobbying: Russian Choice and Foreign Experience]. Moscow, 2014. 82 p.
19. Iksanov I. S. [The head of state office]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2007, no. 3, pp. 24–27.
20. Iksanov I. S. [Organizational support for the performance of the functions of the President of the Russian

- Federation]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2008, no. 9, pp. 22–27.
21. Klishas A. A. [Public inquiry in the legislative process]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2018, no. 12, pp. 47–55.
  22. Andrichenko L. V., Postnikov A. E., ed. *Konstitutsionnye osnovy razgranicheniya polnomochii mezhdu organami publichnoi vlasti* [Constitutional basis for the delineation of powers between public authorities]. Moscow, INFRA-M Publ., 2015. 235 p.
  23. Krasheninnikov P. V. *Zakon i zakonotvorcheskii protsess* [Law and Legislative Process]. Moscow, Statut Publ., 2017. 170 p.
  24. Kulagin D. A. *Effektivnost konstitutsionno-pravovogo mekhanizma osushchestvleniya publichnoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yur. nauk* [The effectiveness of the constitutional and legal mechanism for the implementation of public power in the Russian Federation abstract of PhD thesis in Juridical sciences]. Chelyabinsk, 2013. 27 p.
  25. Minasyan A. A. *Konstitutsionno-pravovoe vzaimodeistvie palat Federal'nogo Sobraniya Rossii: avtoref. dis. ... kand. yur. nauk* [Constitutional and legal interaction of the chambers of the Federal Assembly of Russia: abstract of PhD thesis in Law]. Belgorod, 2018. 23 p.
  26. Panov A. A. [Administration of the President of the Russian Federation - working apparatus of the head of state]. In: *Pravo i gosudarstvo* [Law and State], 2007, no. 10 (34), pp. 29–33.
  27. Panov A. A. [Advisory and advisory bodies under the President of the Russian Federation: general principles of formation and empowerment of competence, place in the system of presidential power]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2007, no. 3, pp. 20–24.
  28. Abramova A. I., Vitushkin V. A., Vlasenko N. A., Volkova N. S., Gracheva S. A., Kapustin A. Y., Meshcheryakova M. A. et al. *Parlamentskoe pravo Rossii* [Parliamentary Law of Russia]. Moscow, 2013. 400 p.
  29. Kokotov A. N. *Parlamentskoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Parliamentary Law of the Russian Federation]. Moscow, Norma Publ., 2020. 320 p.
  30. Petrovsky D. N. [The concept, signs, types and significance of subsidiary bodies under the head of state]. In: *Pravo i zhizn* [Law and Life], 2007, no. 108 (5), pp. 12–14.
  31. Prokofev V. N. . [Limits of the Competence of the Administration of the President of the Russian Federation: Constitutional and Legal Aspect]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2015, no. 12, pp. 45–50.
  32. Polyansky V. V., Volkova V. E., ed. *Publichnaya vlast: politiko-pravovye problemy effektivnosti* [Public authority: political and legal problems of efficiency]. Samara, Univer grupp Publ., 2010. 510 p.
  33. Matuzova N. I., Tsybulevskaya O. I. *Publichnaya vlast: problemy realizatsii i otvetstvennosti* [Public power: problems of implementation and responsibility]. Saratov, 2011. 527 p.
  34. Rachinsky V. V. *Publichnaya vlast kak obshchepравovaya kategoriya: teoretiko-prikladnoi kharakter: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Public power as a general legal category: theoretical and applied character: abstract of PhD thesis in Juridical sciences]. Ekaterinburg, 2003. 25 p.
  35. Komarova V. V., Nevinsky V. V., Osavelyuk A. M., ed. *Sistema organov publichnoi vlasti* [The system of public authorities]. Moscow, Prospekt Publ., 2018. 344 p.
  36. Avakyan S. A., ed. *Sovremennye problemy organizatsii publichnoi vlasti* [Modern problems of organization of public authority]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2014. 595 p.
  37. Kharadzhev M. F. *Konstitutsionno-pravovoe obespechenie deyatelnosti glavy gosudarstva Administratsiei Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v sfere ucheta i analiza obrashchenii grazhdan: avtoref. dis. ... kand. yur. nauk* [Constitutional and legal support of the activities of the head of state by the Administration of the President of the Russian Federation in the field of accounting and analysis of citizens: abstract of PhD thesis in Law]. Moscow, 2008. 28 p.
  38. Chirkin V. E. [The concept of public power of the people in the XXI century]. In: *Voprosy pravovedeniya* [Legal issues], 2010, no. 1, pp. 16–61.
  39. Shchipanov A. V. [On subsidiary and advisory bodies under the President of the Russian Federation]. In: *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal* [Russian Legal Journal], 2009, no. 5 (68), pp. 232–235.
  40. Shchipanov A. V. [Formation and development of the Administration of the President of the Russian Federation]. In: *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-Government], 2009, no. 10, pp. 3–6.

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

Авакьян Сурен Адибекевич – доктор юридических наук, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова;  
e-mail: avakian@law.msu.ru

**INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

*Suren A. Avakyan* – Dr. Sci. (Law), Prof., Departmental Head, Department of Constitutional and Municipal Law, Lomonosov Moscow State University;  
e-mail: avakian@law.msu.ru

**ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ**

Авакьян С. А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 7–33.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-7-33

**FOR CITATION**

Avakyan S. A. The 2020 Constitutional Reform and Russian Parliamentarism: Reality, Decisions, Expectations. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 3, pp. 7–33.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-7-33