

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО № 10 • 2020

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ. ЗАРЕГИСТРИРОВАНО В ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ ПО НАДЗОРУ
В СФЕРЕ МАССОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ, СВЯЗИ И ОХРАНЫ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ ОТ 25 ДЕКАБРЯ 2007 Г. ПИ № ФС 77-30775.
ЖУРНАЛ ВЫХОДИТ С 1998 Г. ИЗДАЕТСЯ ОДИН РАЗ В МЕСЯЦ.
ЖУРНАЛ ЯВЛЯЕТСЯ ОФИЦИАЛЬНЫМ ИЗДАНИЕМ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ АССОЦИАЦИИ КОНСТИТУЦИОНАЛИСТОВ РОССИИ

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

Редакционный совет:

Авакьян С.А., д.ю.н., профессор,
Барциц И.Н., д.ю.н., профессор,
Бондарь Н.С., д.ю.н., профессор,
Елисеев Б.П., д.ю.н., профессор,
Зражевская Т.Д., д.ю.н., профессор,
Кабышев В.Т., д.ю.н., профессор,
Клишас А.А., д.ю.н., профессор,
Князев С.Д., д.ю.н., профессор,
Кокотов А.Н., д.ю.н., профессор,
Колюшин Е.И., д.ю.н., профессор,
Магомедов Ш.Б., д.ю.н., профессор,
Невинский В.В., д.ю.н., профессор,
Овсепян Ж.И., д.ю.н., профессор,
Саликов М.С., д.ю.н., профессор,
Тхабисимова Л.А., д.ю.н., профессор,
Хабриева Т.Я., д.ю.н., профессор,
Чеботарев Г.Н., д.ю.н., профессор,
Эбзеев Б.С., д.ю.н., профессор

Главный редактор журнала:

Авакьян С.А., д.ю.н.

Зам. главного редактора журнала:

Маркова Е.Н., к.ю.н.

Главный редактор ИГ «Юрист»:

Гриб В.В., д.ю.н.

Заместители главного редактора ИГ «Юрист»:

Бабкин А.И., Белых В.С., Ренов Э.Н.,
Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.

Научное редактирование и корректура:

Швечкова О.А., к.ю.н.

Центр редакционной подписки:

Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный).
E-mail: podpiska@lawinfo.ru

Адрес редакции / издательства:

115035, Москва,
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7
Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

Тел.: (495) 953-91-08. Факс: (495) 953-91-20.

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Подписные индексы:

Почта России. Электронный каталог —
П 1694;
«Объединенный каталог.
Пресса России» — 85486

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа».
248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2.
Тел. (4842) 70-03-37
Формат 60x90/8. Печать офсетная.
Физ. печ. л. 10,0. Общий тираж 3000 экз.
Подписано в печать 13.10.2020 г.
Номер вышел в свет 22.10.2020 г.
Цена свободная. ISSN 1812-3767

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного
разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

Содержание

Проблемы теории

Макушин А.А. Случай как мера сопротивления конституционному развитию народа.....	3
Сергеев А.А. Нужна ли России государственная идеология?	9
Артемова Д.И. Конституция, права человека, человеческий капитал.....	13

Конституционная реформа — 2020

Чертков А.Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия	19
Старостина И.А., Шустров Д.Г. Венецианская комиссия и поправки к Конституции РФ 2020 года: Заключение «О проекте поправок к Конституции (подписан Президентом Российской Федерации 14 марта 2020 г.), связанных с исполнением в Российской Федерации постановлений Европейского Суда по правам человека»	24
Сазонникова Е.В. Память о защитниках Отечества и защита исторической правды как конституционные ценности	29
Дзидзов Р.М. Конституционный статус Президента Российской Федерации в свете конституционной реформы в России	33
Киреева Е.Ю., Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А. Тенденции правовой регламентации взаимодействия Президента Российской Федерации с Правительством Российской Федерации.....	37

Конституционный статус личности

Артемова С.Т., Жильцов Н.А., Чердаков О.И. «Цифровой разрыв» и конституционные гарантии «цифрового равенства»	41
Романовский В.Г. Профилирование террористов и конституционная защита прав человека	46

Конституционно-правовые основы экономической деятельности

Устинович Е.С. Конституционно-правовые аспекты инвестиционной политики субъектов Российской Федерации	51
--	----

Парламентаризм

Кошель А.С. Власть оппозиции: парламентские процедуры на службе демократии (в контексте усиления роли парламента и политических партий в связи с поправками к Конституции Российской Федерации).....	54
--	----

Из истории российского конституционализма

Власова М.А. Загадка главы 7 Конституции РФ, или О том, кто спас российскую прокуратуру от ликвидации в 1993 году	61
--	----

Субъекты Российской Федерации

Сафин И.Н. Особенности взаимодействия Москвы и Московской области на примере изменения границ в 2011–2012 гг.	65
---	----

Местное самоуправление

Шагойко Е.Ю. К проблеме перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации	71
---	----

Наш автор — студент-юрист

Гуляев Д.Е. Правозащитная деятельность уполномоченных по правам человека: проблемы и перспективы	76
---	----

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.
Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

eLIBRARY.RU

Внимание наших авторов! Отдельные материалы журнала размещаются
в электронной справочно-правовой системе «КонсультантПлюс».

CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW

No. 10 • 2020

SCIENCE-PRACTICE AND INFORMATION JOURNAL. REGISTERED AT THE FEDERAL SERVICE FOR THE MONITORING IN THE SPHERE OF MASS COMMUNICATIONS, COMMUNICATION AND PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE OF DECEMBER 25, 2007. PI No. FC 77-30775. PUBLISHED MONTHLY.
JOURNAL IS THE OFFICIAL PUBLICATION OF THE INTER-REGIONAL ASSOCIATION OF RUSSIAN CONSTITUTIONALISTS

Jurist Publishing Group

Editorial Board:

Avak'yan S.A., LL.D., Professor;
Bartsits I.N., LL.D., Professor;
Bondar' N.S., LL.D., Professor;
Eliseev B.P., LL.D., Professor;
Zrazhevskaya T.D., LL.D., Professor;
Kaby'shev V.T., LL.D., Professor;
Klishas A.A., LL.D., Professor;
Knyazev S.D., LL.D., Professor;
Kokotov A.N., LL.D., Professor;
Kolyushin E.I., LL.D., Professor;
Magomedov Sh.B., LL.D., Professor;
Nevinskij V.V., LL.D., Professor;
Ovsepyan Zh.I., LL.D., Professor;
Salikov M.S., LL.D., Professor;
Tkhabisimova L.A., LL.D., Professor;
Khabrieva T.Ya., LL.D., Professor;
Chebotarev G.N., LL.D., Professor;
Ehbzeev B.S., LL.D., Professor

Editor in Chief of the journal:
Avak'yan S.A.

Deputy Editor in Chief of the journal:
Markova E.N.

Editor in Chief of Jurist Publishing Group:
Grib V.V.

Deputy Editors in Chief of Jurist Publishing Group:
Babkin A.I., Belykh V.S., Renov Eh.N.,
Platonova O.F., Trunchevskij Yu.V.

Scientific editing and proofreading:
Shvechkova O.A., PhD (Law)

Editorial Subscription Centre:
Tel.: (495) 617-18-88 (multichannel).
E-mail: podpiska@lawinfo.ru

Editorial office / Publisher:
Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb.,
Moscow, 115035

Authors shall not pay for publication of their articles.

Tel.: (495) 953-91-08. Fax: (495) 953-91-20.
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Subscription in Russia:
Russian Post. Digital Catalogue — П 1694;
Unified Catalogue. Russian Press — 85486

Printed by National Polygraphic Group Ltd.
Bldg. 2, street Svetlaya, settlement Severnij, Kaluga, 248031
Tel.: (4842) 70-03-37
Size 60x90/8. Offset printing. Printer's sheet 10.0.
Circulation 3000 copies.
Passed for printing 13.10.2020.
Issue was published 22.10.2020.
Price free. ISSN 1812-3767

Complete or partial reproduction of materials without a prior written permission of authors of the articles or the editorial office shall be prosecuted in accordance with law.

Contents

Issues of Theory

Makushin A.A. Chance as a Means of Resistance to the Constitutional Development of the People3
Sergeev A.A. Does Russia Need the State Ideology?9
Artemova D.I. The Constitution, Human Rights, Human Capital13

The 2020 Constitutional Reform

Chertkov A.N. The Public Government: The Composition, Unity and Interaction Essence19
Starostina I.A., Shustrov D.G. The Venice Commission and the Amendments to the 2020 Constitution of the Russian Federation: Opinion on the Draft of Amendments to the Constitution (Signed by the President of the Russian Federation on March 14, 2020) Concerning Enforcement of Judgments of the European Court of Human Rights in the Russian Federation24
Sazonnikova E.V. The Memory of Defenders of the Fatherland and the Protection of Historical Truth as Constitutional Values29
Dzidzoev R.M. The Constitutional Status of the President of the Russian Federation in View of the Constitutional Reform in Russia33
Kireeva E.Yu., Nudnenko L.A., Tkhabisimova L.A. Tendencies of the Legal Regulation of the Interaction between the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation37

The Constitutional Status of an Individual

Artemova S.T., Zhiltsov N.A., Cherdakov O.I. The Digital Divide and Constitutional Guarantees of the Digital Equality41
Romanovskiy V.G. Terrorist Profiling and Constitutional Protection of Human Rights46

Constitutional Law Bases of Economic Operations

Ustinovich E.S. Constitutional Law Aspects of the Investment Policy of Constituent Entities of the Russian Federation51

Parliamentarism

Koshel A.S. The Power of Opposition: Parliamentary Procedures in the Service of Democracy (Within the Framework of Strengthening of the Role of the Parliament and Political Parties in View of the Amendments to the Constitution of the Russian Federation)54

From the History of Russian Constitutionalism

Vlasova M.A. The Mystery of Chapter 7 of the Constitution of the Russian Federation or Who Saved the Russian Prosecutor's Office from Liquidation in 1993... 61

Constituent Entities of the Russian Federation

Safin I.N. Peculiarities of Interaction between Moscow and the Moscow Region on the Example of Border Changes in 2011 to 201265

Local Self-Government

Shagoyko E.Yu. On Redistribution of Powers between Local Self-Government Authorities and Government Authorities of a Constituent Entity of the Russian Federation71

Our Author Is a Law Student

Gulyaev D.E. Human Rights Activities of Human Rights Commissioners: Issues and Prospects76

Recommended by the Supreme Attestation Commission under the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation for publication results of doctoral theses. **eLIBRARY.RU** Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index

For the attention of our authors! Certain materials of the journal may be placed at the ConsultantPlus legal reference system.

DOI: 10.18572/1812-3767-2020-10-54-60

Власть оппозиции: парламентские процедуры на службе демократии (в контексте усиления роли парламента и политических партий в связи с поправками к Конституции Российской Федерации)

Кошель Алексей Сергеевич,
доцент кафедры конституционного
и административного права Юридической школы
Дальневосточного федерального университета,
кандидат политических наук, доцент
koshel.as@dvfu.ru

Новые полномочия парламента в соответствии с принятым Законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» возлагают на парламента и дополнительную ответственность по соблюдению прав и интересов оппозиции. Сосредоточение политических дискуссий с улицы в стенах парламента должно стать важнейшей задачей совершенствования законодательства Российской Федерации о парламентских процедурах, в том числе в отношении оппозиции, наглядно выражающей в российском парламенте принципы многопартийности и политического плюрализма. В статье анализируются статус оппозиции по российскому и зарубежному праву, полномочия оппозиции и порядок их реализации, возможность оппозиции реально влиять на принимаемые парламентом решения, включая инициативу их рассмотрения (как в случае с парламентским расследованием). Автор приходит к выводу о необходимости совершенствования в Российской Федерации статуса оппозиции с учетом зарубежного опыта.

Ключевые слова: парламента, оппозиция, парламентские процедуры, парламентский процесс, парламентский контроль, статус депутата, Федеральное Собрание, Государственная Дума, Конституция.

The Power of Opposition: Parliamentary Procedures in the Service of Democracy
(Within the Framework of Strengthening the Role of the Parliament and Political Parties
in View of the Amendments to the Constitution of the Russian Federation)

Koshel Aleksey S.
Associate Professor of the Department of Constitutional
and Administrative Law of the Law School
of the Far Eastern Federal University
PhD (Political Science), Associate Professor

The new powers of the Russian Parliament in accordance with the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public power" entrust the Parliament with additional responsibility for observing the rights and interests of the opposition. The concentration of political discussions from the street within the walls of the parliament should be the most important task of improving the legislation of the Russian Federation on parliamentary procedures, including with regard to the opposition, which clearly expresses the principles of multi-party system and political pluralism in the Russian parliament. The article analyzes the status of the opposition under Russian and foreign law, the powers of the opposition and the procedure for their implementation, the ability of the opposition to really influence the decisions made by the parliament, including the initiative to consider them (as in the case of the parliamentary investigation). The author comes to the conclusion that it is necessary to improve the status of the opposition in the Russian Federation, taking into account foreign experience.

Keywords: parliament, opposition, parliamentary procedures, parliamentary process, parliamentary oversight, deputy status, Federal Assembly, State Duma, Constitution.

54

Конституция Российской Федерации (ч. 1 ст. 1) провозглашает Российскую Федерацию *демократическим* государством с республиканской формой правления.

Демократия предполагает не только реализацию системы разделения властей, соблюдение баланса публичных и частных интересов, но и высокий авторитет коллегиальных органов государственной

власти, важнейшим из которых является парламент. Задача парламента — преодолеть конфликтный потенциал общества, принимать решения с учетом многообразного мнения представленных в парламенте политических сил, чтобы, руководствуясь демократическими идеалами, найти то решение, которое будет удовлетворять *каждого* члена общества, что Европейский Суд по правам человека закрепил в своем решении (Постановление от 25 мая 1998 г. по делу «Социалистическая партия (Socialist Party) и другие против Турции»).

Реальное функционирование современного парламента строится на политическом противостоянии парламентского большинства и парламентской оппозиции. Статус последней берет свое начало в принципах функционирования самого представительного органа власти (разделение властей, независимость, избираемость, представительство, коллегиальность)¹. В коллегиальности и охране (защите) прав оппозиции во многом раскрывается предназначение парламента как представительного органа власти. Иначе говоря, насколько общество не может быть однородным, настолько должен быть неоднородным и парламента. В то же время коллегиальность — фактор, ограничивающий действия большинства, иначе лиц, обладающих всей полнотой власти, и позволяющий обеспечить согласованность решений². Игнорирование мнения парламентской оппозиции, сколь малой бы она ни была, непозволительно, поскольку она, эта оппозиция, представляет собой достаточно обширный слой населения страны. Так, например, даже один процент голосов граждан, отданных на выборах за какую-то политическую силу, в переложении на количество избирателей будет составлять порядка миллиона наших сограждан. И особенно важно для поддержания работоспособности конституционной конструкции молодой российской демократии, как отмечал еще Е.М. Примаков³, чтобы не возобладало высказанное однажды мнение, будто «Государственная Дума не место для политических баталий»⁴. Указанной точки зрения придерживается и Конституционный Суд РФ, неоднократно в своих решениях констатирующий, что демократия, основанная на политическом многообразии и многопартийности, с необходимостью предполагает существование оппозиции и не допускает монополии на власть (постановления от 17 ноября 1998 г. № 26-П, от 28 февраля 2012 г. № 4-П и др.).

Политическая оппозиция в парламенте или парламентская оппозиция — это политическая партия или совокупность политических сил, представленных в парламенте, но «отстраненных» от возможности решающего участия в принятии парламентом властных актов⁵. Парламентская оппозиция противостоит парламентскому большинству, выводя на поверхность недостатки принимаемых законов и иных решений, поддерживает гласность (ст. 29 Конституции РФ), обеспечивает реальный плюрализм (ч. 3 ст. 13 Конституции РФ) и большее вовлечение гражданского общества в механизм принятия государственно-властных решений (ст. 3 Конституции РФ), поскольку заинтересована в этом как политическая сила, стремящаяся получить большую поддержку общества и одновременно уменьшить социальную опору действующего политического большинства на очередных выборах. В числе функций парламентской оппозиции находится выработка альтернативной (правительству или парламентскому большинству) политики, контроль за деятельностью правительства, постоянная готовность принять власть в свои руки, интеграция малочисленных политических сил в государственно-правовой процесс⁶.

Положительной практикой за рубежом можно признать конституционное закрепление гарантий политической оппозиции в нормах Основного закона. Так, в соответствии со ст. 51-1 Конституции Франции 1958 г. установлено, что в регламенте каждой из палат Парламента Франции должны быть закреплены особые права оппозиционных партий и миноритарных групп⁷. Конституционный статус политической оппозиции нашел отражение и в ст. 114 Конституции Португалии⁸. Конституция Чешской Республики 1992 г. (ст. 6) прямо закрепляет принцип защиты прав меньшинства при принятии решений большинством⁹.

Политическая оппозиция может обладать следующими правами: право законодательной инициативы, право на выражение мнения по принимаемым парламентом решениям, интерpellация и депутатский запрос, право на проведение парламентского расследования и право на инициирование вотума недоверия правительству. Из перечисленного парламентская оппозиция в России обладает правом законодательной инициативы, правом на выражение мнения по принимаемым парламентом решениям, интерpellацией, депутатским запросом и правом на инициирование вотума недоверия правительству.

¹ Хабриева Т.Я. Избранные труды : в 10 т. Т. 9. Институты государственной власти и местного самоуправления. Парламентское право. Правосудие. М., 2018. С. 431, 435, 439–440.

² Herzog E. Geschichte und System der römischen Staatsverfassung. Neuedruck der Ausgabe. Leipzig, 1884 (1965). Bd 1. Abt. 2. S. 582, 595–596, 606–607 (цит. по: Деметьева В.В. Возникновение коллегиальности римских магистратов / Исседон: Альманах по древней истории и культуре. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. ун-та, 2003. С. 77).

³ Примаков Е.М. Россия в современном мире. Прошлое, настоящее, будущее. М.: Центрполиграф, 2018. С. 314.

⁴ Стенограмма заседания Государственной Думы 29 декабря 2003 г. 12.00. URL: //transcript.duma.gov.ru/node/1386 (дата обращения: 07.04.2020).

⁵ Поршаков С.А. Политическая оппозиция в странах Запада // Мировая экономика и международные отношения. 1993. № 3. С. 36.

⁶ Steffani W. Möglichkeit der Opposition. In einer parlamentarischen Demokratie und anderswo, in Sumann H. Die Rolle der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland, Darmstadt. 1976. S. 332–347; Eschenburg T. Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik Deutschland, München, 1996. S. 236.

⁷ Constitution de la République Française du 4 octobre 1958 // Journal officiel du 5 octobre 1958. P. 9151.

⁸ Constituição da República Portuguesa // Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10.

⁹ Ústava České republiky z 16 prosince 1992 // Sbírce zákonů České republiky pod č. 1/1993 Sb.

Однако по-настоящему действенный механизм инициирования парламентского расследования у парламентской оппозиции в России отсутствует¹⁰.

Создание правовых инструментов реального влияния парламентской оппозиции на государственно-правовой процесс позволит предотвратить узурпацию власти той или иной политической силой — будь то парламентское большинство или правительство. Среди таких инструментов главным являются парламентские процедуры.

В числе причин несовершенства принимаемых законов выделяется несовершенство парламентских процедур, поскольку качество принимаемых законов напрямую зависит от процедур, регулирующих процесс их принятия¹¹.

Как справедливо отмечается в отечественной правовой науке, парламентский процесс остается слабо исследованным в отличие от судебного процесса, однако значимость первого, как и его *легитимность*, отнюдь не менее значимы, чем значимость второго¹². Ведь легитимность, по мнению М. Вебера и С. Липсета, означает как «веру в значимость и авторитет власти», так и «способность системы создать и поддержать убеждение в том, что существующие в государстве политические институты являются наилучшими из возможных»¹³. Легитимность напрямую связана с парламентскими процедурами, цель которых, по сути, направлена на соблюдение прав парламентской оппозиции. Не случайно Парламентская ассамблея Совета Европы в своей резолюции № 1601 от 23 января 2008 г. указала что предоставление парламентской оппозиции легального статуса и наделение ее определенными правами напрямую способствуют эффективности представительной демократии и поддержанию плюралистической демократии, обеспечивая доверие граждан к избираемым политическим институтам¹⁴. Существенное ограничение прав оппозиции, равно как и упор принимаемых парламентом решений только на наличие кворума и голосование большинства, как преимущественно сложилось в российской практике, возлагает ответственность за принимаемые в парламенте решения только и исключительно на парламентское большинство, т.е. на партию, находящуюся у власти, что в конечном итоге при принятии важных для общества реформ сопровождается не столько парламентскими разногласиями, сколько уличными протестами оппозиции, т.е. по

факту внепарламентским спекулированием на общественном мнении, что и произошло в России в 2018 г. после резонансной реформы пенсионного возраста. Не будем давать здесь оценку этой реформе, но отметим, однако, что соблюдение права парламентской оппозиции более широко представить свои соображения в парламенте с высокой долей вероятности позволило бы как учесть интересы большей части российского общества, так и, возможно, освободило бы ее от необходимости консолидированного обращения всех оппозиционных фракций к Конституционному Суду РФ с запросом о конституционности принятого закона, фактически подменяющего проверку его соответствия Основному закону «четвертым» чтением.

В конце концов результативный учет при принятии законов и иных парламентских актов мнений всех депутатов, а не только правящего большинства в большей степени отвечал бы конституционно-правовой природе законодательной деятельности, а тем самым и появлению действительно правовых законов, которые, как отмечал академик В.С. Нерсесянц, должны соответствовать принципам *формального равенства, свободы и справедливости*¹⁵.

Парламентские процедуры призваны как обеспечить независимость парламента, легитимность принимаемых им решений, так и ограничить власть парламента, который в противном случае мог бы захватить и уничтожить любую другую власть в стране¹⁶, чем фактически и воспользовались инициаторы цветных революций на постсоветском пространстве, особенно в Украине в 2014 г., когда посредством парламента были отстранены легитимный глава государства и легитимное правительство. Из этого исходил и Председатель Государственной Думы VI созыва С.Е. Нарышкин, указавший, в частности, что события на Украине показывают, насколько важны легитимность и законодательные процедуры для обеспечения подлинного и свободного диалога в обществе¹⁷.

Английский социолог И. Бентам отмечал, что с учетом того, что достичь единодушного согласия в парламенте практически невозможно, приходится довольствоваться мнением большинства¹⁸. В доктрине встречается точка зрения о справедливости включения в законодательство России нормы, препятствующей принятию закона большинством в случае, если оппозиция единодушно выступает против его принятия¹⁹. И хотя такая мысль имеет право

¹⁰ Парламентское право Российской Федерации / отв. ред. А.Н. Кокотов. М., 2020. С. 52–318.

¹¹ Бударина С.В. Роль регламента в правовом регулировании парламентских процедур // Ученые записки Казанского государственного университета. 2007. Т. 149. Кн. 6. С. 117.

¹² Левина М.И. Парламентское право Великобритании XVII — начала XIX в. М., 2000. С. 3.

¹³ Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 640–647; Lipset S.M. Political man. The social basis of politics. Ch. III: Social conflict. New York: Doubleday, 1959. P. 77.

¹⁴ Резолюция № 1601 (2008) «Процедурные рекомендации относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте». Парламентская Ассамблея Совета Европы. URL: [http://coe.int/T/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2008\]/\[Jan2008\]/Res1601_rus.asp](http://coe.int/T/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2008]/[Jan2008]/Res1601_rus.asp) (дата обращения: 07.04.2020).

¹⁵ Нерсесянц В.С. Право как необходимая форма равенства, свободы и справедливости // Социологические исследования. 2001. № 10. С. 9.

¹⁶ Монтескье Ш.Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999. С. 397.

¹⁷ Нарышкин: события в Украине показывают важность диалога в обществе. URL: http://gian.com.ua/CIS_news/20140304/340450162.html (цит. по: Клевцова Н.С. Легитимность закона и парламентские процедуры // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2014. № 4 (16). С. 98).

¹⁸ Бентам И. Тактика законодательных собраний. URL: http://www.sotsium.ru/books/37/38/bentham_parliament.html (дата обращения: 30.03.2014).

¹⁹ Васильева С.В. Институционализация парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3. С. 17.

на существование, однако не может быть принята, поскольку в такой ситуации умалялись бы права демократически избранного большинства, равно как и способствовали бы популистской обструкции со стороны парламентской оппозиции.

Принимая во внимание, что демократия основана на власти большинства, нельзя не видеть, что все же подлинные демократические ценности основаны на уважении и единстве интересов всего общества независимо от политических убеждений его членов. Особенно это важно с учетом того, что российские реалии позволяют при определенных усилиях свести на нет любые положительные ожидания от норм Основного закона. Предоставление парламентской оппозиции, имеющей слабые шансы влияния на принимаемые в парламенте решения, права на проведение парламентских расследований давало бы оппозиции избыточное оружие против правящего большинства, что отмечал еще М. Вебер²⁰.

Как справедливо отмечает О.В. Кленкина, основной особенностью работы многопартийного парламента является столкновение идей, мнений, точек зрения²¹. Это кажется нам особенно важным для соблюдения прав и законных интересов всех народных представителей, обладающих равными правами и обязанностями независимо от того, представляют они партию парламентского большинства или оппозицию. Именно соблюдение прав и законных интересов парламентской оппозиции должно стать основной идеей парламента, поскольку при принятии решений в парламенте депутат представляет в первую очередь тех граждан, которые посредством демократических выборов поручили ему отстаивать свои интересы в парламенте.

При разработке модели современного российского парламента — Федерального Собрания — авторы российского Основного закона включили в ее содержание лучшие идеи многовековой истории западного парламентаризма, основываясь на принципах демократии, федерализма, разделения властей и многих других. Вместе с тем собственный исторический опыт российской государственности по известным причинам остался за скобками, хотя справедливости ради стоит заметить, что непосредственно предшествующий принятию Конституции 1993 г. опыт противостояния Президента и Верховного Совета РФ оставил серьезный отпечаток на ряде конституционных норм. Главной задачей разработчиков Конституции было, однако, предусмотреть сильную модель президента, что имеет сходство и с американской, и с французской моделью парламента, где традиционно сильна роль главы государства в руководстве страной и где, так же как и в России, учрежден двухпалатный парламент.

Важным в парламентской практике можно назвать гарантии прав парламентского меньшинства.

Так, в развитие конституционного статуса парламентской оппозиции § 40 Регламента Палаты депутатов парламента Чехии содержит право выступления парламентского меньшинства (не менее 1/5) при зачитывании официальной позиции ответственного по законопроекту комитета с альтернативной позицией, если таковая имеется. Ряд российских исследователей справедливо придерживаются мнения о включении в регламент Государственной Думы аналогичных положений о защите прав парламентского меньшинства²².

Предоставление парламентской оппозиции возможности достойно выражать свою точку зрения, быть услышанной позволяет обеспечить подлинно плюралистическую демократию, поскольку оппозиция так или иначе является национальным достоянием и призвана обеспечить соблюдение интересов всего общества независимо от того, сколь малую численность избирателей она представляет.

Так, в частности, в Канаде лидер оппозиции выступает непосредственно за лидером парламентского большинства и имеет право выступать в прениях неограниченное количество раз без установления лимита по времени, чего, конечно, недостает российскому парламента для обеспечения реального представительства всего российского общества, где выступления депутатов строго ограничены регламентом и по факту не всегда обеспечивается возможность высказать свою точку зрения на принимаемый законопроект, сколь важным и значимым он бы ни являлся²³. Конституция Бельгии (ст. 76) устанавливает, что закон может быть принят Палатой представителей только после постатейного голосования, что подразумевает и тщательное постатейное обсуждение в парламенте каждой законодательной инициативы. Это в полной мере соотносится с позицией Ш.Л. Монтескье: «...необходимо, чтобы дела [в государстве] шли не слишком скорым и не слишком замедленным шагом»²⁴. Актуальность подобных норм для России в высокой степени велика. Скоротечность законопроектных работ иногда заставляет парламентские оппозиционные фракции попросту покидать зал заседаний Государственной Думы в знак протеста к принимаемому законопроекту взамен обычного демократического процесса его обсуждения и корректировки, что, безусловно, гораздо важнее. В этой связи они вынуждены не присутствием своим, а отсутствием выражать свою точку зрения.

²² Гранкин И.В. От «нулевых чтений» к всенародному обсуждению законопроектов // Государство и право. 2007. № 7. С. 97; Лазарева М.Н. Парламентские процедуры в Чехии и России: сравнительный анализ // Журнал российского права. 2008. № 11 (143). С. 109; Васильева С.В. Институционализация парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3. С. 15.

²³ Здесь, правда, нужно оговориться, что канадский парламент — в отличие от российского — традиционно представлен двумя партиями — правящей и оппозиционной, а потому соответствующее правило едва ли применимо к Государственной Думе с ее «многоликой» оппозиционностью.

²⁴ Монтескье Ш.Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999. С. 19.

²⁰ Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 148.

²¹ Кленкина О.В. Парламентские процедуры в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 24 с.

Кроме того, парламентская оппозиция в Канаде вправе в течение 20 дней выбирать самостоятельно вопросы для обсуждения, что хоть и не обеспечивает обязательно их принятие, но хотя бы и не оставляет возможности парламентскому большинству попросту оставлять «без движения» важные, по мнению оппозиции, законодательные инициативы. Аналогичные нормы содержатся в Конституции Франции, ст. 48 которой закрепляет право оппозиционных партий раз в месяц формировать самостоятельно повестку заседания соответствующей палаты Парламента Франции.

Это особенно важно для России, где праву законодательной инициативы не корреспондирует обязанность Совета Государственной Думы включать в повестку дня внесенные законопроекты в определенный срок, что вызвало наличие большого архива законопроектов, которые разобрали только в VII созыве Государственной Думы. При этом некоторые законопроекты ждали своего рассмотрения более 20 лет²⁵. Вместо соблюдения прав субъектов права законодательной инициативы в 2012 г. была принята норма, предусматривающая упрощенный и ускоренный порядок рассмотрения законопроектов предыдущих созывов²⁶, в частности устанавливающая в случае, если ответственный комитет рекомендует таковой законопроект к отклонению, доклад представителя ответственного комитета в течение трех минут и голосование по нему без прений по законопроекту²⁷. С введением такой нормы, как и с возможностью отхода от предусмотренного Регламентом порядка принятия федеральных законов, связанного с правом депутатов на выражение своей позиции по принимаемому закону, согласился Конституционный Суд РФ²⁸. С такой позицией Конституционного Суда РФ мы согласиться никак не можем, поскольку иное противоречило бы не только ранее высказанной позиции самого «Высокого Суда»²⁹, но и ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, предусматривающей равенство граждан и общественных объединений перед законом, тем более Регламент в силу самой Конституции (ч. 4 ст. 101) сам имеет силу закона.

²⁵ URL: //duma.gov.ru/news/26828 (дата обращения: 04.01.2020).

²⁶ Такое «обнуление» законопроектов, работу над которыми не успел завершить депутатский корпус соответствующего созыва, не лишено и дисциплинирующего законодательного смысла. См.: Князев С.Д. Уважение к праву не терпит законодательной суеты // Петербургский юрист. 2017. № 2. С. 18.

²⁷ Постановление Государственной Думы РФ от 21 сентября 2012 г. № 8226 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 40. Ст. 5382.

²⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 г. № 4-П // Российская газета. 2013. 14 февраля.

²⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П // Российская газета. 1998. 8 декабря; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2012 г. № 4-П // Российская газета. 2012. 16 марта; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 октября 2010 г. № 19-П // Российская газета. 2010. 17 ноября; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П // Российская газета. 2012. 31 декабря.

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. Президент России В.В. Путин предложил конституционную реформу, направленную на усиление роли российского парламента в формировании Правительства РФ. Так, Государственная Дума по представлению Президента страны будет утверждать кандидатуру Председателя Правительства, а по представлению последнего утверждать кандидатуры членов кабинета министров, Совет Федерации будет осуществлять консультации по представленным главой государства кандидатурам федеральных министров, подчиненных Президенту напрямую³⁰. Предложенный порядок устанавливает de facto парламентский способ формирования Правительства.

В этой связи стоит обратиться к вопросу: а как в текущих политических реалиях и с учетом сложившегося исторического опыта российской государственности в такой ситуации будут осуществляться контрольные полномочия парламента в отношении правительства, сформированного на основании уважения принципов парламентского большинства?³¹ В особенности с учетом того, что парламентский контроль является по своей сути политическим контролем, и целью контроля за деятельностью Правительства всегда является ограничение власти последнего³².

В соответствии с п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ «разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой». Указанным обязанностям Правительства РФ корреспондируют право палат Федерального Собрания на возбуждение процедуры парламентского расследования и право Государственной Думы на принятие решения о доверии (недоверии) Правительству РФ. В соответствии со ст. 7 и 8 Федерального закона от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» с инициативой проведения парламентского расследования выступает группа членов Совета Федерации (теперь — сенаторов) или депутатов Государственной Думы, численностью не менее 1/5 состава соответ-

³⁰ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru), 14.03.2020.

³¹ Даже последовательные противники конституционной поправки вынуждены признать, что она открывает для парламентаризма определенное окно возможностей. См.: Румянцев О.Г. Конституционная реформа — 2020 в Российской Федерации: пристрастная оценка // Конституционный вестник. 2020. № 5. С. 7.

³² Государственное право Германии. Сокращенный перевод немецкого семитомного издания: в 2 т. Т. 1 / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. С. 52–53.

ствующей палаты, поддержка инициативы проведения парламентского расследования принимается соответствующей палатой Федерального Собрания большинством голосов, а решение о начале процедуры парламентского расследования и о формировании Комиссии парламентского расследования принимается раздельно обеими палатами Федерального Собрания большинством голосов от численности каждой палаты. Кроме того, в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» по результатам мероприятий парламентского контроля Государственная Дума может рассмотреть вопрос о доверии Правительству РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 149 Регламента Государственной Думы мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству РФ может вносить группа численностью не менее 1/5 от общего числа депутатов Государственной Думы.

Не только сложившимися реалиями современной российской государственности, но и природой самого человека предполагается «опека» своих назначенцев, поэтому принятие решения о недоверии Правительству РФ Государственной Думой становится утопичным, в особенности с учетом того, что достаточным и мотивированным основанием для рассмотрения такого вопроса в реальности может быть только действенный механизм парламентского расследования. Существующий порядок формирования Совета Федерации, состав Государственной Думы, большинство в котором с 2003 г. имеет одна политическая партия, практически исключают реальный механизм принятия решения о начале процедуры (не инициирования, а именно начале процедуры) парламентского расследования в отношении членов Правительства РФ.

Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации не содержит требований обязательного предоставления мест членам оппозиционных фракций в руководстве Государственной Думой (ст. 10 Регламента Государственной Думы³³). Однако на практике с момента формирования в 2003 г. правящего большинства «Единой России» сложилась парламентская традиция, не закрепленная в законодательстве или Регламенте Думы, по которой все фракции должны быть представлены хотя бы одним заместителем председателя Государственной Думы, а крупнейшая оппозиционная фракция получает право быть представленной первым заместителем председателя Государственной Думы. Те же правила определяют состав комитетов. В комитеты входят представители всех фракций пропорционально общему числу мест данной фракции в парламенте. Председатели, первые заместители и заместители председателя комитета Государственной Думы избираются на пленарном заседании Государственной Думы. И хотя большин-

ство мест в парламенте позволяет фракции, имеющей абсолютное большинство голосов, назначить на все должности в парламенте своих представителей, этого не происходит. И ряд портфелей председателей и заместителей председателей комитетов также отходит к оппозиции, согласно сложившейся в Государственной Думе парламентской традиции.

Одновременно с этим Конституционный Суд РФ при рассмотрении различных дел неоднократно отмечал, что формирование парламентских органов, определение персонального состава депутатов, работающих на профессиональной основе (для региональных парламентов), невозможно без учета мнения оппозиции и депутатов, избранных по мажоритарной системе, иное противоречило бы ч. 2 ст. 19 Конституции РФ³⁴.

Выводы. Значение парламентских процедур для поддержания провозглашенных конституционным законодателем ценностей демократии, политического многообразия, многопартийности, реализации принципа разделения властей, основанного на уважении интересов всех слоев российского общества, представленных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации различными политическими силами, невозможно переоценить. Сама суть четкого следования парламентским процедурам, направленным на выработку решений, удовлетворяющих каждого члена общества, как уже было сказано выше, основана на уважении различных точек зрения при рассмотрении проектов законов³⁵. Дальнейшее совершенствование демократических процессов в парламенте должно стать целью совершенствования процедур реализации конституционных полномочий Государственной Думы. Необходимо более четко регламентировать в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральном законе «О парламентском контроле», Федеральном законе «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», Регламенте Государственной Думы статус и права оппозиции таким образом, чтобы парламентская оппозиция могла в полной мере влиять на рассмотрение (не инициирование, а именно на рассмотрение) отдельных вопросов в рамках конституционных полномочий парламента.

Так, по нашему мнению, для достижения конституционно значимых интересов необходимо:

— предусмотреть возможность направления парламентских запросов (т.е. от имени Государственной

³³ Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (утв. постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

³⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 октября 2010 г. № 19-П // Российская газета. 2010. 17 ноября; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П // Российская газета. 2012. 31 декабря.

³⁵ Именно поэтому Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул в своем Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3, что изменения в конституционном регулировании статуса и полномочий Совета Федерации и Государственной Думы согласуются с принципами народовластия, призванными отразить разные стороны народного представительства, что не дает оснований поставить под сомнение демократическую основу российского парламентаризма.

Думы) по решению политической фракции в Государственной Думе;

— пересмотреть порядок принятия решения о начале процедуры парламентского расследования, установив, что решение о начале парламентского расследования принимается председателем Государственной Думы либо председателем Совета Федерации при поступлении надлежащим образом оформленной инициативы от депутатов Государственной

Думы или членов Совета Федерации, составляющих соответственно 1/5 конституционной численности Государственной Думы или 1/5 списочного состава Совета Федерации;

— ввести ежегодно несколько дней для каждой политической фракции (депутатского объединения), в течение которых рассматриваются только инициированные ими вопросы, в том числе в порядке законодательной инициативы.

Литература

1. Бентам И. Тактика законодательных собраний / И. Бентам ; перевод Л. Велихова. Москва : Социум, 2006. 206 с.
2. Бударина С.В. Роль регламента в правовом регулировании парламентских процедур / С.В. Бударина // Ученые записки Казанского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2007. Т. 149. № 6. С. 117–121.
3. Васильева С.В. Институционализация парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии / С.В. Васильева // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3. С. 14–21.
4. Васильева С.В. Институционализация парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии / С.В. Васильева // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3. С. 14–21.
5. Вебер М. Избранные произведения : перевод с немецкого / М. Вебер ; составитель, общее редактирование и послесловие Ю.Н. Давыдова ; предисловие П.П. Гайдено ; комментарий А.Ф. Филиппова. Москва : Прогресс, 1990. 809 с.
6. Государственное право Германии. Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. В 2 томах. Т. 1 / ответственный редактор Б.Н. Топорнин. Москва : Изд-во ИГиП РАН, 1994. 311 с.
7. Гранкин И.В. От «нулевых чтений» к всенародному обсуждению законопроектов / И.В. Гранкин // Государство и право. 2007. № 7. С. 96–100.
8. Грызлов Б. Восемь российских парламентов / Б. Грызлов. Санкт-Петербург : Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2006. 108 с.
9. Грызлов Б.В. Специализированные органы парламента: сравнительный анализ / Б.В. Грызлов // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК, 2009. Т. 5. № 1. С. 26–36.
10. Дементьева В.В. Возникновение коллегиальности римских магистратов / В.В. Дементьева // Исследования: Альманах по древней истории и культуре. Екатеринбург : Изд-во Уральского государственного ун-та, 2003. С. 72–90.
11. Клевцова Н.С. Легитимность закона и парламентские процедуры / Н.С. Клевцова // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2014. № 4 (16). С. 94–101.
12. Кленкина О.В. Парламентские процедуры в Российской Федерации : автореферат диссертации кандидата юридических наук / О.В. Кленкина. Саратов, 2004. 24 с.
13. Князев С.Д. Уважение к праву не терпит законодательной суеты / С.Д. Князев // Петербургский юрист. 2017. № 2. С. 15–22.
14. Короткевич Р.В. Политическая оппозиция / Р.В. Короткевич // Лесной вестник. 2013. № 5. С. 82–89.
15. Лазарева М.Н. Парламентские процедуры в Чехии и России: сравнительный анализ / М.Н. Лазарева // Журнал российского права. 2008. № 11 (143). С. 105–111.
16. Левина М.И. Парламентское право Великобритании XVII — начала XIX в. / М.И. Левина. Москва : Зерцало, 2000. 170 с.
17. Маслов Ю.В. Парламентский контроль Бундестага за Федеральным правительством ФРГ / Ю.В. Маслов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 4. С. 719–725.
18. Монтескье Ш.Л. О духе законов / Ш.Л. Монтескье. Москва : Мысль, 1999. 674 с.
19. Нерсесянц В.С. Право как необходимая форма равенства, свободы и справедливости / В.С. Нерсесянц // Социологические исследования. 2001. № 10. С. 3–15.
20. Парламентское право России : учебник / под общей редакцией О.Н. Булгакова. Москва : Эксмо, 2006. 732 с.
21. Парламентское право Российской Федерации : учебное пособие для бакалавриата / Т.М. Баженова, А.Т. Карасев, А.Н. Кокотов [и др.] ; ответственный редактор А.Н. Кокотов. Москва : Норма, 2020. 320 с.
22. Поршаков С.А. Политическая оппозиция в странах Запада / С.А. Поршаков // Мировая экономика и международные отношения. 1993. № 3. С. 35–48.
23. Примаков Е.М. Россия в современном мире. Прошлое, настоящее, будущее / Е.М. Примаков. Москва : Центрполиграф, 2018. 607 с.
24. Румянцев О.Г. Конституционная реформа — 2020 в Российской Федерации: пристрастная оценка / О.Г. Румянцев // Конституционный вестник. 2020. № 5. С. 6–32.
25. Саюров Н.Ф. Механизм государственной власти и управления Федеративной Республики Германии : учебное пособие / Н.Ф. Саюров. Липецк : Липецкое изд-во, 1997. 153 с.