

УДК 342:35
ББК 67.401.02

DOI 10.22394/1682-2358-2022-3-14-23

A.P. Chervinskaya, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Constitutional and Municipal Law Department, Central Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**THE ROLE
OF OFFICIALS
OF THE FEDERATION
COUNCIL
OF THE FEDERAL
ASSEMBLY
OF THE RUSSIAN
FEDERATION
IN ENSURING
PARLIAMENTARY
PROCEDURES**

Issues of the differentiation of the role of a parliamentarian and an official of the Parliament are considered. The norm of legislation regulating the status of officials of the Federation Council and the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation is analyzed. Proposals for the possible improvement of the norm of legislation are given.

Key words and word-combinations: senator, chamber, official, term of office, functions, election procedure.

А.П. Червинская, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: sasha.m-87@mail.ru)

**РОЛЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В ОБЕСПЕЧЕНИИ
ПАРЛАМЕНТСКИХ
ПРОЦЕДУР**

Аннотация. Рассматриваются вопросы разграничения роли парламентария и должностного лица парламента. Проанализированы нормы законодательства, регламентирующие статус должностных лиц Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Даны авторские предложения возможного совершенствования норм законодательства в данной сфере.

Ключевые слова и словосочетания: сенатор, палата, должностное лицо, срок полномочий, функции, порядок избрания.

Двухпалатная структура органов народного представительства актуализирует проблему разграничения роли и компетенции, с одной стороны, парламентариев, а с другой — должностных лиц органов парламентского типа [1]. Допустимость института должностных лиц в коллегиальных органах, на пер-

вый взгляд, может показаться весьма спорной, поскольку «коллегия» как раз представляет собой теоретико-методологическую оппозицию «единоначалию». В современном парламентаризме потребность обеспечения определенного уровня координации деятельности органов народного представительства не вызывает сомнений.

Функции должностных лиц — скорее «организационно-технические», чем «политико-предопределяющие» («созвать заседание», «проверить явку парламентариев», «убедиться в наличии кворума заседания палаты», «предоставить слово ораторам и желающим задать вопросы», «поставить вопрос на голосование», «подписать итоговый документ» и др.) [2], но в практической деятельности данные prerogatives настолько переплетаются друг с другом, что нередко должностные лица палат парламентов в законодательном процессе играют даже большую политико-правовую роль, чем фракции и депутатские группы, включая их персональных лидеров.

С организационно-правовой точки зрения всякая коллегия нуждается в «председательствующем». Сенаторы и депутаты не могут обсуждать вопросы повестки дня и ставить их на голосование без соответствующего «координатора» хода заседания коллегии. Наиболее простой способ обеспечения этого — осуществление роли председательствующего по очереди или по жребию. Такая модель организационно-правового регулирования в наибольшей мере соответствует принципу равенства парламентариев, однако имеет существенный недостаток: роль председательствующего требует соответствующей квалификации и опыта, которыми сенаторы и депутаты не обладают в равной мере. Профессионализм и опыт приобретаются и совершенствуются по мере осуществления парламентарием функции соответствующего должностного лица органа народного представительства. Они не присущи имманентно всем политикам и требуют подкрепления в государственно-политической практике.

Применительно к организации деятельности палат Федерального Собрания подчеркнем, что статус председателей и заместителей председателей Совета Федерации и Государственной Думы является конституционным (ч. 1, 2 ст. 101 Конституции РФ). В Основном Законе непосредственно указано, что палаты *избирают* своих председателей и их заместителей (в отличие от положений ч. 1 ст. 125 Конституции РФ слово «заместитель» здесь употребляется во множественном числе), то есть от этого института нельзя произвольно отказаться ни посредством законодательного регулирования, ни тем более регламентного правотворчества Совета Федерации или Государственной Думы [3]. В Конституции РФ не указано, что председатели палат Федерального Собрания должны избираться на срок их полномочий (для Совета Федерации подобная формулировка вообще не вполне допустима вследствие осо-

бенностей механизма формирования данной палаты парламента). Во всяком случае, ротация персонального состава председателей палат Федерального Собрания Конституцией РФ не запрещена и может осуществляться довольно часто по усмотрению парламентариев вплоть до весьма непродолжительных сроков их полномочий.

Основной Закон РФ закрепляет не только необходимость существования института председателей Совета Федерации и Государственной Думы и их заместителей, в ч. 2 ст. 101 определяются две их основные функции: во-первых, ведение заседаний; во-вторых, заведывание внутренним распорядком палаты (в буквальном конституционном значении указанные должностные лица «ведают» внутренним распорядком). Каждое из указанных конституционных положений нуждается, на наш взгляд, в системном истолковании и может порождать ряд проблем в правоприменительной практике.

Исключительная прерогатива председателей палат парламента и их заместителей вести заседания в текстуальном конституционном прочтении исключает какую-либо возможность ведения заседания палаты иными лицами. Однако это невозможно, например, до избрания этих должностных лиц палат на первом организационном заседании после завершения очередного избирательного цикла (по традиции эти заседания ведет, как правило, старейший по возрасту парламентарий). Кроме того, председатель и все его заместители могут обладать временной нетрудоспособностью (это особенно актуально в условиях мировой пандемии Covid-19), что не должно рассматриваться как блокирующее обстоятельство для отрицания легитимности заседания палаты (при условии, что в заседании присутствует необходимое по закону большинство народных представителей). Подчеркнем также, что палаты парламента в силу анализируемого конституционного императива лишены возможности такой практики, при которой заседания палаты велись бы поочередно, по поручению или по жребию сенаторами или депутатами при физическом присутствии на заседании соответствующего должностного лица (он может быть вынужден отвлечься от выполнения функции председательствующего для осуществления другой важной организационно-правовой компетенции — например, для консультаций с Президентом РФ или Правительством РФ).

Сложнее истолковать конституционное установление о том, что председатели палат парламента и их заместители «ведают их внутренним распорядком».

Понятие «внутренний распорядок» имеет весьма неоднозначное использование в правовой системе современной России. Так, в Трудовом кодексе РФ (ст. 190) вводится понятие внутреннего трудового

распорядка, утверждаемое работодателем с учетом мнения представительного органа работников и является, как правило, приложением к коллективному договору. Очевидно, что анализируемое конституционное положение (ч. 2 ст. 101) не связывается однозначно и юридически не исчерпывается внутренним «трудовым» распоряжением в палатах Федерального Собрания. Подчеркнем, что в конституционном понятии «внутренний распорядок» палат парламента имеются в виду главным образом конституционные (нетрудовые) правоотношения.

Терминологической проблемой здесь является также, на наш взгляд, широкое использование словосочетания «внутренний распорядок» применительно к пенитенциарным учреждениям, что прочно закрепилось в уголовно-исполнительной системе как на уровне правового регулирования [4], так и во многих научных исследованиях [5]. Очевидно, что применение аналогии права в соотношении данного нормативного массива с системой народного представительства выглядело бы совершенно неприемлемым, однако в правовой системе современной России термин «внутренний распорядок» практически нигде больше не применяется, поэтому конституционная норма о заведывании должностными лицами «внутренним распорядком» палат Федерального Собрания заслуживает критического осмысления. Данный термин можно было бы заменить более подходящими конституционно-правовыми категориями, такими как «внутренняя организация», «организационное взаимодействие», «координация деятельности» и т.п.

В демократически организованном парламенте, по нашему мнению, вообще отсутствует какой-либо «распорядок» за исключением «трудового распорядка», являющегося важной предпосылкой обеспечения надлежащего уровня дисциплины труда наемного персонала [6]. Вопросы трудовой дисциплины могут регулироваться в Конституции РФ в общем виде применительно ко всем видам трудовых правоотношений [7], но конкретизация данных нормативных положений по отношению к народному представительству выглядит излишней. Предмет конституционного регулирования составляют базовые и основополагающие общественные отношения, в то время как менее значимые вопросы могли бы разрешаться посредством текущего нормотворчества парламента без подробных конституционных установлений, которые связывают волю народных представителей и лишают их надлежащей конституционной дискреции.

Правовое регулирование статуса председателей палат Федерального Собрания и их заместителей осуществляется также на уровне регламентов Совета Федерации и Государственной Думы. Статус Председателя Совета Федерации и его заместителей определяется исходя из нормативных положений главы 2 Регламента палаты.

Регламент Совета Федерации определяет тайную форму избрания председателя палаты, что сопровождается оговоркой о возможности использования электронной системы голосования или бюллетеней. Уровень общественно-политического доверия к электронным системам голосования в современном обществе недостаточно высок [8], что потребовало введения в регламентное регулирование альтернативного правила о допустимости голосования с помощью бюллетеней. Но это довольно частная проблема, которая не должна отвлекать внимание от главного — тайной формы избрания председателя палаты, что представляет собой *важнейшую демократическую гарантию деятельности палаты на законных конституционных основаниях*. Однако в отношении процедуры избрания заместителей председателя палаты анализируемый Регламент содержит весьма примечательное нормативное положение: по общему правилу избрание осуществляется тайным образом с использованием бюллетеней, но палата может изменить этот общий порядок, заменив его не только электронным, но и открытым голосованием.

Анализируемые нормы вызывают ряд критических суждений. Во-первых, сложно объяснить, по каким причинам сенаторы приняли нормативное решение о том, что по общему правилу председатель палаты избирается посредством электронного голосования (которое можно заменить голосованием с использованием бюллетеней), а заместители председателя палаты — с использованием бюллетеней (что можно, напротив, заменить путем электронного голосования) [9]. Если уровень доверия к электронной системе тайного волеизъявления невысок, но эта форма более объяснима с точки зрения развития цифровых технологий, ее следовало бы применять или не применять на равных основаниях при избрании как председателя палаты, так и его заместителей. Во-вторых, несмотря на некоторый «демократический фасад» в виде декларируемого тайного голосования, регламент содержит возможность голосования в отношении кандидатур заместителей председателя палаты открытым способом. Это неизбежно снижает уровень демократичности в вопросах внутренней организации работы палаты [10]. Полагаем, что, если председатель палаты может быть избран только тайным голосованием сенаторов, такое же правило должно действовать в отношении заместителей председателя палаты, здесь не должны допускаться какие-либо исключения, даже если того пожелает мажоритарное большинство сенаторов на организационном заседании палаты.

Вызывает также сомнения дифференциация статуса «первых заместителей» и просто «заместителей» председателей палаты. Такой дифференциации нет в тексте Конституции РФ, однако Регламент Совета Федерации ее вводит.

Срок полномочий Председателя Совета Федерации регламент данной палаты связывает со сроком, на который избраны соответствующие представители от законодательных и исполнительных органов субъектов РФ (ст. 15 Регламента). Данное нормативное положение, которое кажется очевидным само по себе, оказывает важное юридико-регулирующее воздействие на принцип равноправия сенаторов, поскольку членами данной палаты могут быть не только лица, избранные решениями государственных органов субъектов федеративного государства [11]. Часть сенаторов назначается Президентом РФ пожизненно или на определенный срок, причем при имеющейся формулировке ст. 15 Регламента Совета Федерации их невозможно выдвинуть, и тем более избрать на должность спикера палаты.

Подобных нормативных запретов в прямой формулировке нет в Конституции РФ и в анализируемом Регламенте, однако они с очевидностью следуют из буквального содержания данной статьи. Впрочем, если применять эту норму по аналогии [12] и предположить, что Председателем Совета Федерации может быть избрано лицо, которое назначено на должность сенатора на срочной основе указом Президента РФ, то срок его полномочий как спикера должен был бы ограничиваться сроком, на который он назначен в качестве сенатора главой государства. Пожизненно назначенные сенаторы, полагаем, не должны избираться также пожизненно на должность председателя палаты, но в этом случае на уровне Регламента следовало бы оговорить, как минимум, нормативный срок их полномочий в качестве спикеров, который в данном случае юридически не может быть обусловленным сроком их полномочий в качестве сенаторов.

Важное значение при регулировании статуса председателей палаты парламента имеет процедура их избрания. Регламент Совета Федерации исключает внешнее участие в порядке выдвижения соответствующих должностных лиц кого бы то ни было, за исключением самих сенаторов. Это, на наш взгляд, весьма демократичная норма, которая не всегда находит подтверждение в практике формирования других высших органов современного Российского государства [13]. Количество выдвигаемых лиц не ограничивается, за исключением обязанности каждого сенатора воздерживаться от выдвижения двух и более кандидатур. Таким образом, эмпирически становится возможной ситуация, при которой выдвинутыми оказываются все сенаторы одновременно.

При таком состоянии, конечно, достигнуть мажоритарного согласия было бы сложно, поэтому в практической действительности парламентарии вынуждены так или иначе блокироваться, объединяясь в соответствующие влиятельные группы с реальными шансами на дальней-

ший успех продвижения выдвинутой кандидатуры. Данная проблема осложняется отсутствием в Совете Федерации партийных фракций, которые могли бы на политической основе предопределить достаточную вероятность избрания соответствующего политического лидера [14]. Кроме того, попеременная ротация состава Совета Федерации исключает, в отличие от Государственной Думы, возможность опереться на результаты последних парламентских выборов, которые с высокой степенью определенности демонстрируют электоральный успех соответствующей политической партии или партийной коалиции.

Указанный механизм поддерживается возможностью выдвинутого на должность спикера сенатора взять самоотвод (каждый сенатор вправе самостоятельно оценить свои шансы на успех), а также процедурой обсуждения кандидатур выдвинутых лиц и их ответов на вопросы сенаторов, что завершается формированием списка кандидатур для голосования. Для избрания соответствующего должностного лица Регламент полагает достаточным получение баллотирующимся в свою пользу «простого большинства», но от «общего числа» членов палаты, что в интерпретации Конституционного Суда РФ означает «установленное» количество, то есть не только число «присутствующих» в соответствующем заседании [15].

Если ни одна из кандидатур в ходе первого тура не набирает требуемого большинства голосов, во втором туре участвуют два кандидата с наивысшим рейтингом, что стимулирует сенаторов к перераспределению их электоральных предпочтений в пользу кандидатов, которые наиболее вероятны к последующему избранию. Следует отметить, что второй тур не дает права на избрание посредством системы относительного большинства: здесь также требуется абсолютное большинство (хотя и «простое», не «квалифицированное»). Регламент, таким образом, не исключает вероятность (на практике — весьма малую) нерезультативного исхода второго тура и предполагает, что в этом случае процедура избрания спикера палаты должна возобновляться с первой стадии и до тех пор, пока она не окажется результативной [16].

Очевидно, что если бы для избрания было бы достаточно простого большинства «от присутствующих» сенаторов, нерезультативность была бы возможной только в том случае, если голоса в пользу двух кандидатов разделились поровну. Та же ситуация характерна для обстоятельства, при котором на соответствующем заседании присутствуют все без исключения сенаторы (на практике это не всегда возможно вследствие наличия ряда уважительных причин, например, временной нетрудоспособности парламентариев). Закономерность здесь такова: чем более низким оказывается кворум присутствующих на заседании, тем сложнее сенаторам прийти к согласию и избрать надлежащим большинством голосов спикера палаты.

После избрания председателя палаты организуется новая процедура выдвижения и избрания его заместителей. Число заместителей определяется текущим решением палаты (ненормативным правовым актом), причем после завершения процесса избрания спикера, но до начала процедуры избрания его заместителей. Таким образом, законодатель наделяет вновь избранного председателя палаты возможностью предложить палате предпочтительную ему структуру внутренней координации работы (но не самостоятельно определить это путем его полностью единоличного волеизъявления).

Полагаем, что здесь действующее законодательство поддерживает разумный баланс между следующими конкурирующими конституционно-правовыми ценностями [17]: с одной стороны, заместители председателя палаты должны быть, своего рода, креатурой председателя, что гарантируется его исключительным правом на выдвижение кандидатур своих заместителей, с другой — палата имеет возможность воспрепятствовать большинством голосов утверждению данных кандидатур, что потребует от вновь избранного председателя палаты осуществления новых кадровых инициатив вплоть до того состояния, когда это будет полностью разделяться мажоритарным парламентским большинством.

Председатель Совета Федерации наделяется эксклюзивным правом созыва заседаний. Это означает, что волей одного сенатора, пусть даже и замещающего высокую должность его спикера, возможно блокирование реализации конституционной компетенции палаты даже тогда, когда это необходимо в силу тех или иных общественно-политических обстоятельств [18]. Во всяком случае, правом созыва внеочередных заседаний Совета Федерации должен был бы обладать Президент РФ, особенно если он обращается в палату в целях запроса воли парламентариев по предмету непосредственной конституционной компетенции Совета Федерации.

Представляют вопрос конституционно-правовой дискуссии, на наш взгляд, также полномочия спикера палаты в процедуре формирования проекта повестки дня заседания, даже если это сбалансировано предварительной компетенцией Совета палаты и последующим полномочием самой палаты утвердить или не утвердить проект повестки дня. Проводить или не проводить заседание, рассматривать или не рассматривать тот или иной вопрос — это чрезвычайно важные процессуальные полномочия, которые не просто влияют на реализацию конституционной компетенции палаты, но позволяют полностью исключить это на одних лишь процессуальных основаниях. Безусловно, подобные вопросы должны решаться на коллегиальной основе [19] самой палатой, но не ее председателем, чтобы полностью исключить в будущем ка-

кую-либо вероятность (пусть и весьма гипотетическую) тех или иных злоупотреблений властными полномочиями со стороны должностных лиц палаты. О теоретико-методологической верности данных подходов свидетельствуют, в частности, положения того же Регламента Совета Федерации (ч. 3 ст. 18), согласно которым «Совет Федерации вправе отменить распоряжение Председателя Совета Федерации».

Регламент Совета Федерации (ч. 2 ст. 18) предоставляет спикеру палаты не только право издавать *распоряжения* по вопросам, которые отнесены к его компетенции (это положение логично и напрямую следует из его конституционно-правового статуса), но также «давать поручения» [20]. Последнее правомочие сопровождается оговоркой «по вопросам его компетенции», но данная компетенция не столько ограничивается посредством установления допустимости соответствующих объектов нормативного и управленческого воздействия воли Председателя Совета Федерации на деятельность палаты, сколько расширяется путем установления адекватных обязанностей соответствующих субъектов конституционных правоотношений. В частности, спикер палаты уполномочен давать поручения «комитетам и другим должностным лицам» Совета Федерации (ч. 1 ст. 18 Регламента). На наш взгляд, поручения председателя палаты как должностного лица в адрес других ее должностных лиц допустимы и необходимы, однако они не должны распространяться на коллегиальные внутренние органы, какими являются комитеты и комиссии. Последние могут быть связаны поручениями, но они должны даваться коллегиально Советом Федерации, не единолично председателем палаты.

Итак, статус сенатора Российской Федерации первичен, статус должностного лица Совета Федерации вторичен и следует за юридической судьбой статуса сенатора Российской Федерации. Несмотря на невыборный характер института сенаторства в современной России, это не может давать основания для председательства в Совете Федерации должностных лиц, не имеющих статуса сенатора Российской Федерации.

Библиографический список

1. Аверин А.Н., Понделков А.В., Крицкая А.А., Стельмах С.А. Конституционный статус должностных лиц государственной элиты // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2021. № 1. С. 77–80.
2. Протасова Е.Ю. Соблюдение регламента на конференции: реплики участников // Труды института русского языка им. В.В. Виноградова. 2017. № 13. С. 97–99.
3. Гошуляк В.В. Верховенство Конституции Российской Федерации // Публичное право сегодня. 2021. № 4. С. 40–44.
4. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 янв. 1997 г. № 1-ФЗ (с посл. изм.) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

5. *Абдулакимова А.Н.* Правила внутреннего распорядка в исправительных учреждениях: дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2005.
6. *Дементенко Ю.А.* Дисциплина труда как оценка поведения работников организации в процессе труда // Экономика и социум. 2016. № 3. С. 343–345.
7. *Михеев Д.Н.* О дисциплине труда как правовой категории // Апробация. 2014. № 11. С. 98–100.
8. *Кушнирук Р.П.* Перспективы развития электронной демократии в России // Право и практика. 2016. № 4. С. 69–73.
9. *Дегтярева Л.Н.* Принцип правового равенства в системе конституционных принципов правового статуса личности // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 3–6.
10. *Курманов М.М.* Законодательный орган субъекта РФ: правомочность заседаний, виды голосований // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 1. С. 11–13.
11. *Авакьян С.А.* Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского университета. Сер.: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 7–33.
12. *Румянцев О.Г.* Конституционная реформа-2020 в Российской Федерации: страстная оценка // Конституционный вестник. 2020. № 5. С. 6–32.
13. *Митюков М.А.* Председатель Конституционного Суда РФ: порядок избрания, срок полномочий и статус (экскурс в прошлое) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 31–37.
14. *Червонюк В.И., Курбанов Б.М.* Фракционная структура современного парламента (конституционно-правовой анализ) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9. С. 160–164.
15. По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 12 апр. 1995 г. № 2-П // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.
16. *Любарев А.Е.* Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства: российский опыт // Политэкс. 2015. Т. 11, № 3. С. 74–78.
17. *Кемрюгов Т.Х.* Конституционные принципы и ценности как предмет баланса (пропорциональности): к вопросу о сложностях теоретического и практического содержания // Государство и право. 2021. № 1. С. 135–138.
18. *Панов П.В., Сулимов К.А.* Партия власти и системная оппозиция в Государственной Думе: конвергенция публичной риторики // Искусство управления. 2021. Т. 13, № 4. С. 516–535.
19. *Ковлер А., Фокин Е.* «Старые» и «новые» проблемы конституционализма в заключениях и докладах Венецианской комиссии // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3. С. 15–32.
20. *Абаева Е.А.* Правотворчество Президента РФ: от указного к поручительскому праву // Взаимодействие власти, бизнеса и общества в правотворческой деятельности. Саратов, 2020. С. 3–7.