

статуса. На уровне земель «региональные» конституционные суды предстали как единственные внепартийные, непристрастные, независимые органы и тем самым как символ земельной государственности<sup>1</sup>.

Сделаем заключение, в рамках которого отметим, что органы конституционной юстиции представляют собой значимый интерес в рамках теоретико-правового анализа отношений в сфере ограничительного регулирования деятельности публичных властных субъектов, особенной контекстной ответственности последних.

Причем не только благодаря широкому многообразию подходов к достаточно сложным системам их организации и функционирования, но и вследствие факта, в соответствие с которым, качественные характеристики процесса деятельности государственных органов конституционной юстиции в значительной степени являются существенной мерой роли современного демократического государства как гаранта воплощения в жизнь «верховенства права» как фундаментальной правовой категории.

**Минасян Анна Артуровна**

ассистент кафедры конституционного и международного права

Юридический институт НИУ «БелГУ»

(Белгород)

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И КОНТРОЛЬНАЯ СФЕРЫ КАК ЭЛЕМЕНТЫ МЕХАНИЗМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПАЛАТ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИИ**

«Социальную систему образуют институционализованные наборы ролей, или, другими словами, устойчивые модели взаимодействия ... в ходе институционализации, процесса организационного структурирования отдельные явления-факторы, дотоле разрозненные, не имеющие внятного смысла, неустойчивые и даже случайные, обретают некоторую форму и формат»<sup>2</sup>.

В юридической литературе понятие «правовой механизм» относится к числу часто употребляемых. Отличия в содержательной части данного понятия обусловлены различными подходами к его исследованию.

---

<sup>1</sup> Брусин А.М. Защита конституционных прав и свобод личности как направление деятельности Федерального конституционного суда и конституционных судов земель ФРГ: сравнительно-правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2002 – С. 33.

<sup>2</sup> Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007. С. 405.

Так, В.В. Гончаров и И.И. Пештиев рассматривают правовой механизм как совокупность мотиваторов, реализующих функции государства<sup>1</sup>. М.В. Пономарев под правовым механизмом понимает четко оформленную конструкцию, включающую в себя комплекс юридических средств<sup>2</sup>. Преломляя позицию Н.В. Витрука о механизме действия конституции, включающем «как ее прямое, непосредственное действие внутри государства и вне его, так и реализацию установлений конституции в различных юридических формах, включая и их применение конкретными органами и должностными лицами»<sup>3</sup>, применительно к теме нашего исследования полагаем возможным рассмотреть механизм взаимодействия палат Федерального Собрания как детерминированную конституционным и регламентным регулированием совокупность сфер и форм их совместного функционирования. Рассмотрим более подробно сферы взаимодействия палат федерального парламента.

На основе анализа конституционных и регламентных норм, а также исходя из функционального критерия, поскольку взаимодействие палат является функционально обусловленным, представляется возможным выявить и охарактеризовать законодательную и контрольную сферы указанного взаимодействия, существующие в рамках соответствующих юридических процессуальных форм<sup>4</sup>.

Законодательная сфера взаимодействия палат Федерального Собрания выступает в качестве приоритетной в силу конституционных предписаний ст. 94, 105 и др. Принципиальные аспекты процедуры принятия законов закреплены в Конституции России и более детально конкретизированы в регламентах палат Федерального Собрания. Законодательно установлено, что исключительные полномочия по принятию законов возлагаются на Государственную Думу. Влияние Совета Федерации здесь отсутствует, что, по нашему мнению, можно интерпретировать как ограниченность его полномочий.

Ограниченность полномочий Совета Федерации в законодательном процессе проявляется и в том, что в случае неодобрения им принятого Государственной Думой закона последняя обладает правом преодоления вето Совета Федерации путем повторного принятия данного закона в аутентичной

---

<sup>1</sup> См.: Гончаров В. В., Пештиев И. И. О некоторых вопросах конституционно-правового механизма реализации гражданами Российской Федерации права на альтернативную гражданскую службу // Юридический мир. 2010. № 7. С. 45.

<sup>2</sup> См.: Пономарев М. В. Правовой механизм экологического аудита // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 107.

<sup>3</sup> Витрук Н.В. Верность Конституции. М., 2008. С. 147.

<sup>4</sup> Макогон Б.В. Научная конструкция юридической процессуальной формы и ее виды // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 4 (60). С. 17-22.

редакции (ч. 5 ст. 105 Конституции России, ч. 3 ст. 127 Регламента Государственной Думы). В этой связи необходимо отметить, что законодательные полномочия Государственной Думы шире аналогичных Совета Федерации, что дает основания дополнительной критики характеристик палат в качестве «верхней» и «нижней».

При этом действующий Регламент Государственной Думы содержит положения, фактически расширяющие конституционные полномочия Совета Федерации в части, касающейся согласования проекта закона о федеральном бюджете (ст. 112, ст. 114). Так, согласно положениям ч. 3 ст. 122, ст. 123 указанного Регламента Государственная Дума направляет в адрес Совета Федерации проект закона о федеральном бюджете, подготовленный к первому и второму чтениям. При этом Совет Федерации наделяется правом внесения изменений в текст законопроекта. Отметим, что конституционно установлено обязательное рассмотрение Советом Федерации принятого Государственной Думой закона о федеральном бюджете (п. «а» ст. 106), регламентно же предусмотрено право содержательного участия Совета Федерации в согласовании законопроекта о федеральном бюджете. Полагаем, что «потенциальное право» рассматривать проект данного закона, предоставленное Совету Федерации Регламентом Государственной Думы, имеет позитивный смысл, который выражается в согласованном принятии решения обеими палатами парламента уже на законопроектной стадии.

Регламент Совета Федерации в п. «г» ч. 1 ст. 27 предусматривает возможность комитетов участвовать в предварительном рассмотрении проектов законов, поступивших Государственную Думу, а также право отправлять своих представителей для работы над законопроектом по согласованию с Государственной Думой.

Как отмечает И.А. Конюхова, для усиления взаимодействия палат Федерального Собрания России и повышения уровня принимаемых ими законов, законопроекты уже на стадии рассмотрения в Государственной Думе должны быть представлены на ознакомление членам Совета Федерации и соответствующим комитетам палаты<sup>1</sup>.

Единой функциональной сферой взаимодействия палат Федерального Собрания России является контрольная. По нашему мнению, контрольная сфера является производной от представительной сущности парламента. В рамках ее функционирования можно выделить три сегмента – кадрово-контрольный, организационно-контрольный и финансово-контрольный.

---

<sup>1</sup> Конюхова И. А. Двухпалатность как принцип организации национальных парламентов: опыт России и мировая практика // Журнал российского права. М., 2004. №1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Кадрово-контрольный сегмент взаимодействия Совета Федерации и Государственной Думы реализуется палатами при формировании органов государства и назначении должностных лиц. Так, палаты Федерального Собрания участвуют в формировании Счетной палаты как органа государственного финансового контроля, в назначении на должность членов Центральной избирательной комиссии (ЦИК), а также, по сути, в назначении на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Как известно, Конституция Российской Федерации закрепила за палатами совокупную обязанность по формированию Счетной палаты Российской Федерации (пункт «и» ч. 1 ст. 103, пункт «д» ч. 1 ст. 104). Так, Совет Федерации назначает на должность заместителя Председателя Счетной палаты, а Государственная Дума – ее Председателя. Назначение аудиторов Счетной палаты осуществляется на паритетной основе – каждая из палат назначает по 6. Именно через Счетную палату Совет Федерации и Государственная Дума осуществляют контроль за исполнением Правительством Российской Федерации и другими исполнительными органами федеральных бюджетов на соответствующие годы<sup>1</sup>.

Палатами парламента на паритетных началах формируется и Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Данное взаимодействие не отражено конституционно, а имеет законодательную природу. Согласно положениям Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>, конкретизированным главами 27 и 24 регламентов Совета Федерации и Государственной Думы соответственно, каждая из палат парламента назначает по 5 членов ЦИК.

Согласно положениям п. «е» ст. 103 Конституции Российской Федерации к ведению Государственной Думы относится полномочие по назначению на должность и освобождению от нее Уполномоченного по правам человека. При том, что полномочие Совета Федерации участвовать в данном процессе конституционно не закреплено, такая возможность предусмотрена Федеральным конституционным законом «Об

---

<sup>1</sup> См.: Гранкин И. В. Контрольная деятельность палат парламента России: состояние и пути совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 24.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ст. 7)<sup>1</sup> и Регламентом Государственной Думы (ст. 155)<sup>2</sup>.

При рассмотрении кадрово-контрольного сегмента взаимодействия палат Федерального Собрания считаем необходимым обратить внимание на конституционное взаимодействие палат, связанное с отрешением от должности Президента России, предусмотренное ст. 93 Конституции России (ст. 93). В отличие от уже рассмотренных вариантов взаимодействия палат в кадрово-контрольном сегменте сотрудничества в рамках процедуры отрешения от должности является не императивным, а инициативным.

Подводя своеобразный итог рассмотрению кадрово-контрольного сегмента контрольной сферы взаимодействия палат Федерального Собрания, отметим, что систематичность такого взаимодействия палат парламента обусловлена, как правило, сроком полномочий Счетной палаты (6 лет), Центральной избирательной комиссии (5 лет) и Уполномоченного по правам человека (5 лет).

Следующим сегментом контрольной сферы взаимодействия палат российского парламента выступает организационно-контрольный. Данный сегмент предполагает формирование обеими палатами Федерального Собрания постоянных и временных комиссий. В числе последних согласительные комиссии и комиссии по парламентским расследованиям.

Наиболее показательным является взаимодействие палат Федерального Собрания Российской Федерации при преодолении разногласий, возникших в ходе работы палат. Особую роль при этом играют согласительные комиссии, которые имеют свое нормативное закрепление как в Конституции Российской Федерации, так и в регламентах палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Согласительные комиссии имеют конституционное происхождение (ч. 4 ст. 105 Конституции Российской Федерации), получив дальнейшую конкретизацию в регламентных нормах (ст. ст. 109, 111-115 Регламент Совета Федерации, ст. ст. 127-132 Регламента Государственной Думы).

Своеобразным видом согласительных комиссий выступают специальные комиссии, которые формируются в случае отклонения

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>2</sup> Зубарев А.С. Взаимодействие Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации как форма парламентского контроля // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7 С. 49-59.

Президентом России одобренного Советом Федерации закона (ст. 107 Конституции Российской Федерации).

Еще одним видом временных комиссий являются комиссии по парламентским расследованиям, представляющие применительно к нашему исследованию наиболее яркое проявление контрольной функции парламента, которая существенно укрепилась в силу принятия Федерального закона от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup>. Институт парламентских расследований позволяет Федеральному Собранию не только применять надзорные полномочия, но реагировать и пресекать правонарушения со стороны соответствующих лиц.

Парламентские комиссии, в соответствии с указанным законом, могут инициироваться как членами Совета Федерации, так и депутатами Государственной Думы. Периодичность их создания не предусмотрена, что отражается и на рассматриваемом взаимодействии палат парламента.

Финансово-контрольный сегмент взаимодействия палат Федерального Собрания выделен в связи принятием палатами парламента федерального бюджета. Особенность состоит в том, что данный законопроект всегда «приходит» в Государственную Думу из Правительства Российской Федерации (п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации) и в обязательном порядке рассматривается Советом Федерации (п. «а» ст. 106 Конституции Российской Федерации). Указанное обстоятельство, по нашему мнению, подчеркивает императивность и ежегодность указанного взаимодействия палат Федерального Собрания России. Финансово-контрольный сегмент взаимодействия палат российского парламента непосредственно сопряжен с законодательной сферой, поскольку федеральный бюджет принимается исключительно в форме федерального закона.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что законодательная и контрольная сферы взаимодействия палат, являясь едиными функциональными сферами взаимодействия палат российского парламента, выступают, по сути, приоритетными в рамках указанного взаимодействия.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7.