

УДК 342.5  
ББК 67.400.6

DOI 10.22394/1682-2358-2020-4-39-47

*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*

## CRITERIA FOR DIFFERENTIATING BYLAW COMPETENCE BETWEEN THE CHAMBERS OF THE FEDERAL ASSEMBLY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Authorial theoretical and methodological approach to the study of the subordinate competence differentiation mechanism of a Federal state Parliament chambers is proposed. It consists in identifying constitutional criteria for the division of competence between the chambers of the Federal Parliament. These criteria include differentiation of personnel powers, resolution of national security issues, as well as other powers (the right to Amnesty, the right to cancel and suspend regional and local legal acts).

*Key words and word-combinations:* bylaw competence, powers, Parliament.

*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)*

## КРИТЕРИИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОДЗАКОННОЙ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ ПАЛАТАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Аннотация.* Предлагается авторский теоретико-методологический подход к исследованию механизма разграничения подзаконной компетенции палат парламента федеративного государства. Он заключается в выявлении конституционных критериев разграничения компетенции между палатами федерального парламента. К таким критериям автор относит разграничение кадровых полномочий, разрешение вопросов национальной безопасности, а также иные полномочия (право на амнистию, право отмены и приостановления действия региональных и местных правовых актов).

*Ключевые слова и словосочетания:* подзаконная компетенция, полномочие, парламента.

Опыт России и зарубежных стран показывает, что между палатами бикамерального парламента должны быть четко разграничены компетенции. Это затрагивает не столько область законодательной деятель-

ности народного представительства, сколько парламентскую деятельность вне законодательного процесса. Полагаем, что основная цель разграничения компетенции между палатами парламента вне законодательного процесса заключается в обеспечении возможности конкурировать с оппонентами за властные полномочия. Тем самым создаются дополнительные гарантии реализации принципа разделения властей.

Анализируя опыт американского конституционализма по замыслу его «отцов-основателей», Т. Ремингтон подчеркивает необходимость «ограничения возможностей любой инстанции или ветви власти выходить за рамки своих полномочий», не допуская превышения власти, что должно «подталкивать различные составляющие государства к компромиссу и сотрудничеству друг с другом» [1, с. 70]. А.Х. Султанов, опираясь на исторический опыт организации двухпалатных парламентов в зарубежных странах, выдвинул тезис о необходимости «бикамерального соревнования» [2, с. 111], подразумевая под этим главным образом законодательный процесс. На наш взгляд, это справедливо и в отношении разграничения подзаконной компетенции палат парламентов.

В.В. Лисов выделяет такие принципы деятельности государственного аппарата, как публичность, социальная направленность, властный характер, всеобщность и непрерывность [3, с. 9]. Разграничение компетенции между палатами парламента должно отвечать всем указанным критериям, чтобы гарантировалась конституционность механизма разграничения. Однако не менее важные цели анализируемого процесса заключаются, на наш взгляд, в достижении сбалансированности, а в условиях федеративной формы политико-территориального устройства государства — также учета потребностей и интересов субъектов федеративного государства.

Рассуждая о целесообразности второй палаты, О.Н. Булаков солидарен с известным французским государствоведом М. Прело в том, что «только в федеративных государствах бикамеральное устройство имеет естественную природу» [4, с. 100]. В связи с этим подзаконная компетенция Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Совет Федерации) прежде всего должна отражать федеративную форму Российского государства. Однако В.М. Сайфудинова верно подмечает, что полномочия Совета Федерации в своем большинстве не связаны с реализацией потребностей и интересов субъектов Российской Федерации. Исключение составляет лишь право утверждения изменения границ между субъектами Российской Федерации. В этом, по мнению автора, проявляется «дуалистичность» статуса палаты как общенационального государственного органа и органа представительства субъектов Российской Федерации [5, с. 35–36].

Н.А. Антюшин, на наш взгляд, недостаточно точно квалифицирует внезаконодательную компетенцию Совета Федерации как его «контрольные полномочия». Подобная терминология не вполне верна с конституционно-правовой точки зрения, так как термин «парламентский контроль» имеет более узкое смысловое значение, подразумевая интерпелляцию, импичмент, вотум недоверия, резолюции порицания и парламентские расследования. Однако следует

признать, что контрольные полномочия парламента сами по себе имеют внезаконодательную природу, так как они не связаны с полномочиями палат парламента в законодательном процессе. Автор анализируемого исследования разграничивает законодательные полномочия Совета Федерации как «контролера», а Государственной Думы — как «разработчика» законодательства [6, с. 128–129].

Вызывает интерес предложенная Д.С. Покровским классификация «внезаконодательных» полномочий палат парламентов при бикамеральной структуре народного представительства, основанная на критерии «степени эгалитарности». Автор считает, что двухпалатность может быть эгалитарной, ограниченно эгалитарной и совсем не эгалитарной; вслед за этим якобы дифференцируются внезаконодательные полномочия палат парламента [7, с. 136–137].

Критический анализ приведенных точек зрения позволяет предложить авторский теоретико-методологический подход к исследованию механизма разграничения подзаконной компетенции палат парламента федеративного государства. Он заключается в выявлении конституционных критериев разграничения компетенции между палатами.

Первый критерий, по нашему мнению, состоит в разграничении кадровых полномочий (назначение на должности и освобождение от должностей). Опыт России и зарубежных стран доказывает, что в этой сфере разграничение компетенции палат выглядит наиболее существенным. Конституционная реформа 2020 г. [8, ст. 1416] также не обошла стороной этот процесс: Президентом Российской Федерации было предложено, с одной стороны, усиление влияния Государственной Думы на формирование состава Правительства Российской Федерации, с другой стороны, ограничение ряда кадровых полномочий Совета Федерации (в частности, до конституционной реформы 2020 г. правом назначения Генерального прокурора Российской Федерации обладал Совет Федерации, что приводило к спорам о компетенции между Президентом Российской Федерации и парламентом [9]; конституционная реформа 2020 г. закрепила данную прерогативу за главой государства, исключая решающее парламентское влияние на процессы назначения и освобождения от должности Генерального прокурора страны). Обновленное конституционное регулирование разграничения кадровых полномочий между Президентом Российской Федерации и палатами Федерального Собрания получило положительную оценку Конституционного Суда Российской Федерации с точки зрения соответствия первым двум главам Конституции страны [10].

Основное кадровое полномочие Государственной Думы состоит в праве участия в назначении состава Правительства Российской Федерации. До конституционной реформы 2020 г. оно ограничивалось правом троекратного голосования кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, причем в довольно усеченном виде (Президент Российской Федерации в свое время прибегал к практике внесения одной и той же кандидатуры, что не вызвало возражений Конституционного Суда Российской Федерации) [11]. После конституционной реформы 2020 г. подавляющее большинство федераль-

ных министров (за исключением министров, подведомственных Президенту Российской Федерации), должно формироваться на основе волеизъявления депутатов Государственной Думы. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации, кандидатура которого должна быть утверждена Государственной Думой. Особо стоит отметить, что народные избранники голосуют не за политическую программу, предложенную кандидатом на должность Председателя Правительства Российской Федерации, а за самого кандидата, что способствует персонализации кадрового решения.

Кадровые полномочия палат Федерального Собрания не исчерпываются назначением или согласованием назначения членов Правительства Российской Федерации. Так, Совет Федерации назначает и освобождает от должности судей Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации. Палаты участвуют в назначении должностных лиц и аудиторов Счетной палаты Российской Федерации, председателя Центрального банка Российской Федерации, членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и т.д. — в сущности, практически всех должностных лиц, которые не входят в «классическую триаду» разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. Если компетенция по назначению этих должностных лиц переходит в состав полномочий Президента Российской Федерации, минуя волю палат парламента (вследствие конституционной реформы 2020 г. это произошло, в частности, в механизме назначения и прекращения полномочий Генерального прокурора Российской Федерации) — наблюдается отклонение от требуемого ст. 10 Конституции Российской Федерации баланса властных полномочий высших государственных органов страны. В целом полномочия Президента Российской Федерации в части кадровых вопросов, на наш взгляд, значительным образом сбалансированы компетенцией палат Федерального Собрания, причем и Совет Федерации, и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации примерно в равной пропорции обладают соответствующими кадровыми полномочиями.

В контексте анализа кадровых полномочий палат Федерального Собрания особо стоит рассмотреть вопрос допустимости установления прерогатив на досрочное прекращение полномочий их членов.

В 2012 г. в Конституционном Суде Российской Федерации слушалось дело о проверке конституционности Федерального закона о статусе сенаторов и федеральных депутатов в части проверки допустимости установления прерогатив палат Федерального Собрания на досрочное прекращение полномочий их членов. Полагаем, что это весьма значимое явление российского конституционализма, которому в свое время не уделялось надлежащего внимания в научной и публицистической литературе. Прежде всего важно подчеркнуть, что Конституция Российской Федерации не наделяет Совет Федерации правом досрочного прекращения полномочий сенаторов Российской Федерации, равно как и Государственную Думу прерогативой лишения ее депутатов народного мандата. В течение сравнительно продолжительного

времени после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. считалось очевидной в силу конституционного обычая недопустимость такого расширения компетенции палат вне законодательного процесса. Совет Федерации и Государственную Думу можно наделить любым разумным кадровым полномочием подзаконного характера, но не компетенцией, фактически заменяющей волеизъявление формирующих состав палат субъектов конституционных правоотношений. Наделение Совета Федерации правом досрочного прекращения полномочий федеральных сенаторов означало бы не просто подмену права законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации на формирование и отзыв своих представителей. Это позволяло бы, пусть и косвенным образом, мажоритарному большинству других субъектов Федерации оказывать доминирующее влияние на кадровую политику каждого конкретного субъекта Российской Федерации. Аналогичный принцип может быть распространен и на процесс формирования Государственной Думы: если данная палата Федерального Собрания вправе досрочно прекратить полномочия отдельного депутата, то фактически это означает, что мажоритарное большинство парламентариев вправе контролировать деятельность отдельного депутата, который представляет соответствующий электорат и вправе рассчитывать на известную степень независимости в политической деятельности. Конституционный Суд Российской Федерации не посчитал это нарушением Конституции Российской Федерации, если не принимать во внимание ряд не заслуживающих внимания деталей конституционно-правового регулирования. Мотивировалось это наличием конституционной дискреции законодателя, разнообразием практики зарубежных стран, квазисудебной процедурой рассмотрения соответствующих дел в Государственной Думе и возможностью последующего судебного контроля досрочного прекращения полномочий депутата в судах общей юрисдикции [12].

Второй критерий в механизме разграничения полномочий между палатами парламента, на наш взгляд, состоит в разрешении вопросов национальной безопасности, включая вопросы войны, мира, введения режимов чрезвычайного и военного положения, режима контртеррористической операции. Значимость данной функции прослеживается при анализе практики Конституционного Суда Российской Федерации, вытекающей из споров о компетенции, даже если дело рассматривалось Судом в процедуре проверки конституционности оспариваемого акта по порядку его принятия. Так, в 1995 г. в Конституционном Суде Российской Федерации по инициативе группы парламентариев и самого Совета Федерации рассматривалось дело о конституционности решения главы государства об использовании вооруженной силы в Чеченской Республике, минуя волю парламента. Суд признал правомерность действий Президента Российской Федерации, так как наличие пробелов в законодательстве повышают значимость прямого действия Конституции Российской Федерации [13].

Конституция Российской Федерации относит к ведению Совета Федерации три полномочия в анализируемой сфере: «утверждение» президент-

ских указов о введении военного и чрезвычайного положений, а также «решение вопроса о возможности использования» Вооруженных Сил за пределами территории России [14]. Режимы военного и чрезвычайного положения предусмотрены непосредственно Конституцией Российской Федерации, как и требование о необходимости принятия соответствующих федеральных конституционных законов. Однако сама Конституция Российской Федерации разграничила компетенцию Президента Российской Федерации и палат парламента таким образом, что, во-первых, Государственная Дума в процессе участия не принимает; во-вторых, Президент Российской Федерации издает указы о введении военного или чрезвычайного положения; в-третьих, Совет Федерации данные указы вправе утвердить либо отказать в их утверждении.

Примечательно, что Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» позволяет Президенту Российской Федерации не просто самостоятельно принять решение о введении данного режима, но также фактически ввести его после обнародования соответствующего указа для всеобщего сведения. Совет Федерации обязан собраться на заседание без специального вызова в кратчайшие сроки. Отказ Совета Федерации от утверждения указа Президента Российской Федерации о чрезвычайном положении отменяет этот режим лишь по истечении 72 часов с момента его обнародования [15, ст. 7]. Нормы ст. 4 Федерального конституционного закона «О военном положении» аналогичны, если не считать сокращенные сроки аннулирования действия указа Президента Российской Федерации (действие прекращается со следующего дня и не требует истечения 72 часов) [16]. При таком правовом регулировании глава государства обладает существенной дискрецией, которая фактически позволяет ему ввести краткосрочный режим без согласия данной палаты парламента. Неопределенность правового регулирования усиливается достаточно спорным методом «самостоятельного сбора» сенаторов Российской Федерации без специальных организационных действий со стороны руководства и аппарата Совета Федерации, что на практике выглядит трудно реализуемым.

Некоторые вопросы разграничения подзаконной компетенции между палатами парламента с трудом поддаются научной классификации, в связи с чем их удобно именовать «иными». Это обусловлено единичным характером соответствующей компетенции (почему она и не подпадает под критерии соответствующей классификации). Так, в Конституционном Суде Российской Федерации в 1997 г. слушалось дело о допустимости толкования федеральных законов постановлением Государственной Думы. Суд признал это противоречащим Конституции страны [17].

Право Государственной Думы на амнистию осужденных по своей природе является единичной прерогативой, которая не может быть отнесена к какой-либо группе полномочий палат Федерального Собрания. Это обусловлено уголовно-правовым характером компетенции Государственной Думы, в то время как по общему правилу палаты Федерального Собрания субъектами уголовного процесса не являются. Тем не менее даже в этой

сфере возникают отдельные споры конституционно-правового характера. В частности, Конституционный Суд Российской Федерации признал недопустимым поворот к худшему в подзаконном правовом акте Государственной Думы об амнистии [18]. При этом амнистия не препятствует суду рассмотреть уголовное дело по существу и лишь затем применить акт палаты парламента об амнистии — этот вывод Конституционного Суда Российской Федерации, касающийся разграничения полномочий парламента и судов общей юрисдикции, также имел конституционно-правовую природу, несмотря на первичность проблематики уголовно-процессуального характера [19].

Российский конституционный законодатель, на наш взгляд, преследовал верную конституционную цель «равномерного» разграничения компетенции палат парламента, а также обособления этой компетенции от прерогатив Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. С этой точки зрения анализируемые нормы Конституции Российской Федерации соответствуют общепризнанному принципу разделения властей.

Однако вопросы об освобождении от уголовной ответственности (индивидуально в форме помилования и применительно к категориям лиц — посредством амнистии), по нашему мнению, являются слишком важными, чтобы находиться в компетенции какого-либо одного органа или должностного лица. Это не вполне соответствует принципу верховенства уголовного закона, исключения из которого фактически допускаются в форме подзаконных актов (указов Президента Российской Федерации и постановлений Государственной Думы). Кроме того, полагаем, что вопросы амнистии и помилования должны решаться в форме закона, а не посредством подзаконного акта.

Право отмены и приостановления действия правовых актов региональных и местных народных избранников, на наш взгляд, является единичной компетенцией и характерно для ряда зарубежных стран (таким правом обладает Совет Национального Собрания Республики Беларусь).

В России данная компетенция не принадлежит ни Совету Федерации, ни Государственной Думе, ни Президенту Российской Федерации, ни кому-либо еще, включая судебные инстанции. Российская доктрина и практика исходят из презумпции, что акты органов народного представительства могут быть отменены лишь самими органами, их издавшими. Суд вправе признать акт органа народного представительства противоречащим законодательству, поэтому не подлежащим применению. При определенных обстоятельствах невыполнение судебного решения может привести к досрочному прекращению полномочий органа народного представительства. Однако право отмены актов «вышестоящим» органам власти не принадлежит по причине отсутствия «единой системы» представительной власти.

Вместе с тем в России имеется практика отмены и приостановления действия правовых актов в единой системе исполнительной власти. Так, Президент Российской Федерации вправе отменить решение Правительства

Российской Федерации и приостановить действие правового акта исполнительного органа субъекта Российской Федерации. Этому противопоставляется модель правового регулирования, согласно которой Федеральное Собрание в целом и его палаты не обладают полномочием нормоконтроля в отношении деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, тем более — представительных органов муниципальных образований.

На наш взгляд, идея конституционного принципа разделения властей состоит в том, чтобы каждый орган самостоятельно осуществлял компетенцию и никто в эту компетенцию не вмешивался бы. Можно утверждать, что в современной России признается принцип разделения властей в отношении законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, но он отрицается, когда речь идет о единой системе исполнительной власти (компетенция Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также федеральных министерств, агентств и служб разграничена не полностью, потому что вышестоящей инстанции дозволяется отменять решения нижестоящих органов).

На основании изложенного можно сформулировать следующий вывод. Анализ практики конституционного регулирования России показывает, что компетенция палат двухпалатного парламента не исчерпывается законодательной процедурой. Как правило, палаты наделяются дополнительными индивидуальными полномочиями, что может предусматриваться как в Конституции страны, так и в законодательных актах, которые конкретизируют принципы и иные конституционные установления.

#### Библиографический список

1. Ремингтон Т. Бикамерализм и Совет Федерации России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 3.
2. Султанов А.Х. Национальные особенности парламентаризма в Англии (историко-правовой аспект) // Правовое государство: проблемы понимания и реализации. Уфа, 2015. Т. 1.
3. Лисов В.В. Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную службу Российской Федерации и ее прохождением: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014.
4. Булаков О.Н. Бикамерализм как структурная организация современного парламента // PolitBook. 2013. № 3.
5. Сайфутдинова В.М. Совет Федерации Федерального Собрания: специфика и перспективы // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 8.
6. Антюшин Н.А. Роль «верхних» палат в бикамеральных парламентах в укреплении парламентаризма в условиях обновления их состава (на примере России, Казахстана и Франции) // Ойкумена: Регионоведческие исследования. 2019. № 3.
7. Покровский Д.С. Внешнеполитические полномочия верхних палат парламентах зарубежных стран // Власть. 2009. № 5.
8. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 11.
9. По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении



Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела: постановление Конституционного Суда РФ от 1 дек. 1999 г. № 17-П // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

10. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Российская газета. 2020. 17 марта.

11. По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 11 дек. 1998 г. № 28-П // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

12. По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 27 дек. 2012 г. № 34-П // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 78.

13. По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта»: постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П. URL: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7552](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7552)

14. Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации: постановление Совета Федерации от 30 сент. 2015 г. № 355-СФ // СЗ РФ. 2015. № 40. Ст. 5469.

15. О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

16. О военном положении: Федеральный конституционный закон от 30 янв. 2002 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

17. По делу о проверке конституционности постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 года № 1090-ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 года № 682-ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 17 нояб. 1997 г. № 17-П // СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5492.

18. По делу о проверке конституционности постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан: постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. № 11-П // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3059.

19. По делу о проверке конституционности положения пункта 8 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с жалобой гражданки Л.М.Запорожец: постановление Конституционного Суда РФ от 24 апр. 2003 г. № 7-П // СЗ РФ. 2003. № 18. Ст. 1748.