
ЕВРАЗИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 342
ББК67.400

DOI 10.22394/1682-2358-2021-2-39-45

А.Р. 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

DEMARCATIION OF LEGISLATIVE POWERS BETWEEN THE CHAMBERS OF THE BICAMERAL RUSSIAN PARLIAMENT IN THE CONTEXT OF FOREIGN EXPERIENCE

Demarcation of legislative competence of the chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation: the State Duma and the Federation Council, is studied. It is concluded that the actual powers of the Federation Council in the legislative process are significantly inferior to the real competence of the State Duma. The experience of foreign countries in the demarcation of legislative competence between the chambers of bicameral parliaments is studied.

Key words and word-combinations: chamber, parliament, competence, legislative initiative, rejection of a bill, adoption of a law.

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)

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ПАЛАТАМИ БИКАМЕРАЛЬНОГО РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА В КОНТЕКСТЕ ОПЫТА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Аннотация. Исследуется разграничение законодательной компетенции палат Федерального Собрания Российской Федерации: Государственной Думы и Совета Федерации. Делается вывод, что фактические полномочия Совета Федерации в законодательном процессе заметно уступают реальной компетенции Государственной Думы. Исследуется опыт зарубежных стран по распределению законодательной компетенции между палатами бикамерального парламента.

Ключевые слова и словосочетания: палата, парламент, компетенция, законодательная инициатива, отклонение законопроекта, принятие закона.

Разграничение компетенции между палатами Федерального Собрания РФ в

законодательном процессе в целом выглядит следующим образом: Государственная Дума Федерального Собрания РФ (далее — Государственная Дума) обладает исключительным правом на первичное рассмотрение законопроектов [1, с. 12], такое право не признается за Советом Федерации Федерального Собрания РФ (далее — Совет Федерации). Совет Федерации, как и его индивидуальные члены, имеет право на законодательную инициативу, которая реализуется исключительно в Государственной Думе и может быть не принята ею [2]. Совет Федерации вправе отклонить законопроект, принятый Государственной Думой, причем это отклонение может быть преодолено квалифицированным большинством голосов депутатов Государственной Думы. Совет Федерации не обязан рассматривать все законопроекты, принятые Государственной Думой; исключения из этого правила исчерпывающим образом определяются ст. 106 Конституции РФ. Только совместная воля палат Федерального Собрания Российской Федерации, выраженная их квалифицированным большинством, позволяет преодолеть вето главы государства [3; 4].

Законодательный процесс, конечно, в действительности значительно сложнее, чем это представлено в указанной схеме. Однако ключевые принципы разграничения полномочий Совета Федерации и Государственной Думы в законодательном процессе в целом описываются данной схемой. Из этого следует, что фактические полномочия Совета Федерации в законодательном процессе заметно уступают реальной компетенции Государственной Думы. Право на законодательную инициативу в современной России рассредоточено между различными субъектами (ст. 104, 134 Конституции РФ): Российское государство отвергает опыт многих стран, в которых право законодательной инициативы признается лишь за двумя лицами — парламентом и правительством (ст. 58 Конституции Андорры, ст. 87 Конституции Болгарии, ст. 73 Конституции Греции и т.п.). При расширительном истолковании права на законодательную инициативу заметно уменьшается фактическая роль Совета Федерации в законодательном процессе (его право на инициативу — не редкое и не исключительное, им пользуется не только парламент и Правительство РФ, но и многие другие субъекты конституционных правоотношений).

Конституция и законодательство Российской Федерации не содержат юридических гарантий, которые способствовали бы наличию некоторых особых условий рассмотрения Государственной Думой законопроектов, внесенных Советом Федерации. Данное состояние правового регулирования, на наш взгляд, не может считаться справедливым и обоснованным, так как Совет Федерации — это такая же палата Федерального Собрания РФ, как и Государственная Дума [5]. Во всяком случае, если законодатель лишил Совет Федерации предполагаемого, по опыту многих стран, права первичного принятия законопроектов [6], необходимы некоторые допол-

нительные гарантии рассмотрения Государственной Думой законопроектов, которые внесены Советом Федерации (не членами Совета Федерации, но самим Советом Федерации в целом). Если это не право Государственной Думы на одобрение или отклонение, то, по крайней мере, обязанность рассмотрения Думой законопроекта в первоочередном порядке, гарантии предварительного обсуждения обеими палатами Федерального Собрания РФ, право Совета Федерации на протест и т.п.

Примечательным является опыт зарубежных стран в организации системы парламентской демократии. В современной Австрии (ст. 41 Конституции Австрийской Республики) [7] устанавливается следующее: первичное принятие законопроектов осуществляется нижней палатой, Национальным советом. Верхняя палата (Федеральный совет) обладает правом законодательной инициативы, но может вносить законопроекты и «через федеральное правительство». Члены верхней палаты не обладают индивидуальным правом законодательной инициативы, для осуществления которой требуется не менее одной трети голосов. В отличие от политической системы Австрии Правительство РФ и Совет Федерации самостоятельно осуществляют свои законодательные инициативы. Члены Совета Федерации не вправе в индивидуальном порядке инициировать поправки к главам 3–8 Конституции РФ, но могут выражать инициативу по принятию федеральных конституционных и федеральных законов.

В Бельгии (ст. 75–77 Конституции) разграничиваются законопроекты, которые подлежат первичному рассмотрению в Сенате и Палате представителей соответственно [8]. При этом провозглашается принцип равноправия палат в законодательном процессе как общее правило [9], исключения из которого подлежат установлению в Конституции государства.

Статья 4 Конституции Боснии и Герцеговины предписывает, что «все законодательные акты подлежат утверждению обеими палатами» Парламентской ассамблеи (Палатой народов и Палатой представителей) [10].

В ФРГ законопроекты подлежат рассмотрению Бундестагом (как и российской Государственной Думой), однако Бундесрат (по сравнению с Советом Федерации РФ) имеет ряд важных дополнительных полномочий [11]. В частности, Бундесрату предоставлено право «высказываться» о законопроекте, который внесен в Бундестаг, в течение шести месяцев. При этом Бундесрат не обладает правом непосредственной законодательной инициативы: она осуществляется через федеральное правительство, которое обязано высказаться по содержанию законопроекта. Бундесрат обладает правом не только одобрения или отклонения законов, но также возможностью потребовать созыва комитета для совместного обсуждения законопроекта палатами, а также правом протеста [12].

Часть 1 ст. 107 Конституции Индии [13] предусматривает, что законопроект может быть внесен и первично рассмотрен в любой из двух палат парламента — в Совете Штатов или в Народной Палате: на данной

стадии законодательного процесса палаты парламента Индии совершенно равноправны [14].

В Испании законопроекты первоначально рассматриваются в нижней палате парламента (в Конгрессе депутатов) и, казалось бы, Сенат (верхняя палата) лишен влияния на законодательный процесс иначе как путем одобрения или отклонения его редакции в целом. Однако, в отличие от Совета Федерации РФ, верхняя палата парламента (Сенат) Испании обладает не только правом вето, но и возможностью внесения поправок в законопроект, принятый нижней палатой (ст. 90 Конституции Королевства Испании), что является принципиальным различием в разграничении полномочий в законодательном процессе этих стран [15, с. 8]. Совет Федерации РФ может повлиять на формирование законодательной воли только двумя способами — путем законодательной инициативы и отклонения законопроекта в целом, который уже принят Государственной Думой. В первом случае воля Совета Федерации преодолевается простым большинством голосов депутатов Государственной Думы, во втором — тоже Государственной Думой, только квалифицированным большинством.

Если предположить, что Конституция РФ по аналогии с испанской Конституцией наделила бы Совет Федерации правом внесения поправок в закон, который окончательно принят Государственной Думой, полагаем, что баланс в разграничении законодательных полномочий был бы не просто восстановлен, но даже нарушен в противоположную сторону, так как Совет Федерации, не будучи органом общенародного представительства, получил бы возможность фактически определять законодательную политику без согласования с депутацией нижней палаты российского парламента [16, с. 156].

Статья 70 Конституции Итальянской Республики [17] устанавливает, что палаты парламента осуществляют законодательную функцию совместно. Под «совместностью» в данном случае понимается правовая возможность субъекта права законодательной инициативы предоставить законопроект «в одну из палат» (ст. 72). Примечательно, что в Италии, в отличие от многих зарубежных стран, но аналогично современной России, наблюдается весьма широкий круг субъектов права законодательной инициативы [18, с. 159]. Этим правом, кроме парламентариев и правительства, обладают граждане посредством петиций, а также «органы и институты», которые наделены соответствующим полномочием в законодательном порядке (ст. 71). Итальянская Конституция уделяет гораздо больше внимания гарантиям соблюдения законодательной процедуры во «внутренней» деятельности каждой из палат (рассмотрение в комиссии, только затем — в палате, далее постатейное рассмотрение и лишь после этого — голосование в целом), чем разграничению законодательной компетенции между палатами. Они просто «действуют совместно» на основе принципа равноправия. Считается, что этого вполне достаточно, пока сами палаты в законодательной

форме или путем регламентного нормотворчества не посчитают необходимым более подробно урегулировать соответствующие общественные отношения.

В Нидерландах палаты позиционируются как равноправные участники законодательного процесса, причем Конституция этой страны более активно, чем в Российской Федерации, сочетает возможности раздельного и совместного заседания палат, особенно если речь идет об определении «политического курса» государства (ст. 65 Конституции Королевства Нидерландов) [19]. Очевидно, что «политический курс» в значительной степени предопределяет содержание последующей законодательной политики и связывает палаты определенными политическими обязательствами, особенно если соответствующие вопросы оглашались, обсуждались или, тем более, втировались парламентариями.

В современной России Президенту РФ принадлежит право определения основных направлений внутренней и внешней политики, которое в значительной степени реализуется посредством института ежегодных посланий главы государства Федеральному Собранию Российской Федерации. Если пользоваться предложенной нами терминологией, то это следует квалифицировать как «оглашение» позиции Президента РФ палатам Федерального Собрания РФ (установившийся в течение последних десятилетий конституционный обычай требует, чтобы послания главы государства Федеральному Собранию РФ заслушивались не только парламентариями как членами и депутатами палат Федерального Собрания Российской Федерации, но и более широким кругом политической общественности).

Следует отметить, что основные направления внутренней и внешней политики, предлагаемые главой государства в форме послания Федеральному Собранию РФ, не подлежат парламентскому обсуждению в формализованной парламентской процедуре, тем более голосованию. Они принимаются «как данность» [20], причем законодательные полномочия Федерального Собрания РФ этим формально не затрагиваются. Государственная Дума и Совет Федерации по Конституции РФ могут принять совершенно другой законопроект, частично или даже полностью отличающийся от правовых идей, изложенных главой государства в послании, чему не препятствует даже законодательная инициатива Президента РФ. Государственная Дума формально не связана положениями законопроектов, внесенных субъектами права законодательной инициативы.

Совет Федерации при этом лишен формализованной возможности участия в обсуждении законопроектов на ранних стадиях законодательного процесса [21]. Он вынужден ожидать, пока законодательная процедура завершится в Государственной Думе, причем нижняя палата здесь не является связанной временем. Совет Федерации включается в процедуру только после окончательного решения Государственной Думы, он вправе отклонить законопроект, но его воля преодолевается квалифицированным

большинством депутатов Думы. Таким образом, если в отношении какого-либо законопроекта Президент РФ и Государственная Дума настроены «положительно», а Совет Федерации — «отрицательно», такой проект неизбежно приобретает силу закона вопреки воле Совета Федерации [22].

В связи с этим отметим, что после конституционной реформы 1993 г. заметно изменились функции и структура аппаратов палат федерального парламента: в Государственной Думе были сосредоточены законопроектные работы, в то время как Совет Федерации позиционировал себя как орган представительства субъектов РФ, одобряющий или отклоняющий законопроекты, а также разрабатывающий их, но главным образом — в случае необходимости реализации федеративных проблем [23]. Однако теоретически не исключена и другая модель. Так, если признать основную нагрузку в законопроектных работах за Правительством РФ, а не за Государственной Думой, как это распространено во многих зарубежных странах [24], то открываются дополнительные возможности для утверждения подлинного равноправия палат Федерального Собрания РФ в законодательном процессе.

Например, Конституция РФ могла бы содержать следующие положения: 1) Государственная Дума рассматривает законопроекты, внесенные Правительством РФ или рассматривает их по собственной инициативе; они подлежат одобрению или отклонению Советом Федерации; 2) Совет Федерации вправе принять законопроект по своей инициативе и направить его в Государственную Думу для одобрения или отклонения; 3) в какой бы палате Федерального Собрания ни завершился законодательный процесс, в дальнейшем законопроект рассматривается Президентом РФ на предмет его подписания, обнародования или отклонения; 4) вето главы государства вотируется сначала в Государственной Думе, затем — в Совете Федерации квалифицированным большинством.

В современной правовой системе России данное законодательное решение невозможно вследствие существенных причин: во-первых, достаточно ясных и определенных норм Конституции РФ; во-вторых, практики Конституционного Суда РФ. Но законодательный процесс не регулируется главами 1, 2 и 9 Конституции РФ, поэтому он может быть модернизирован в процедуре внесения конституционных поправок. Опыт инициативы Президента РФ о внесении поправок в Конституцию РФ в 2020 г. показал, что многие конституционные положения, которые, казалось бы, до определенного момента считались незыблемыми, могут довольно неожиданно для общества подлежать коренному пересмотру. Нечто подобное может произойти и с другими ключевыми основами федерального законодательного процесса, если общество придет к убеждению о необходимости их существенной модернизации.

Библиографический список

1. *Абравитова Ю.И.* Законодательный процесс в Государственной Думе России: теория, практика, перспективы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007.

2. *Дубов И.А.* Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования // Государство и право. 1993. № 10. С. 26–34.
3. *Кокотов А.Н.* Федеральный законодательный процесс: понятие и структура // Правоведение. 2001. № 1. С. 53–63.
4. *Кокотов А.Н.* Законодательная инициатива в федеральном парламентском законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 60–63.
5. *Ковалев С.М.* Некоторые вопросы организации верхней палаты парламента федеративного государства // Юридические науки. 2005. № 5. С. 65–68.
6. *Чиркин В.Е.* Верхняя палата современного парламента: Сравнительно-правовое исследование. М., 2009. С. 3–14.
7. Конституция Австрии. URL: legalns.com.
8. Конституция Бельгии. URL: legalns.com.
9. *Шаблинский И.Г.* «Верхняя палата» российского парламента: эволюция статуса // Федерализм в России и в Бельгии. Лейвен, 1996. С. 194–200.
10. Конституция Боснии и Герцеговины. URL: legalns.com.
11. Конституция ФРГ. URL: legalns.com.
12. *Кордик Д.Н.* Участие верхних палат парламента в законотворческом процессе (на примере Российской Федерации, Федеративной Республики Германии, Австрийской Республики и Швейцарской Конфедерации) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. № 1. С. 113–116.
13. Конституция Индии. URL: legalns.com.
14. *Поддубный В.К.* Что может извлечь Россия из опыта конституционного строительства в Республике Индия? // Вестник Владимирского государственного педагогического ун-та. 2006. № 12. С. 53–55.
15. *Ковалев С.М.* Верхние палаты парламента федеративных государств: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
16. *Трофимов В.В.* Законотворческие прерогативы палат парламента Российской Федерации: проблема соотношения и баланса // Актуальные проблемы нормотворчества. Саратов, 2010.
17. Конституция Италии. URL: legalns.com.
18. *Моргунова А.И.* Новое в регламенте палаты депутатов итальянского парламента // Вопросы международного права. М., 1976.
19. Конституция Нидерландов. URL: legalns.com.
20. *Голощапов А.М.* Послания Президента РФ – конституционная основа формирования государственно-правовой стратегии РФ // Право и политика. 2004. № 6. С. 4–11.
21. *Абрамова А.И.* Взаимодействие палат российского парламента в современном законодательном процессе // Журнал российского права. 2008. № 7. С. 31–39.
22. *Колесников Е.В., Пажетных Д.В.* Гарантии деятельности депутатов верхних палат парламента (на примере Российской Федерации и Франции) // Конституционное развитие России. Саратов, 2010. . Вып. 11. С. 33–43.
23. *Васильева Л.Н.* Совещание в Совете Федерации «О взаимодействии Совета Федерации и Правительства Российской Федерации по реализации планов законотворческой деятельности и организации совместной разработки законопроектов» // Журнал российского права. 2003. № 2. С. 103–107.
24. *Лихобабин В.А.* Правительство как субъект права законодательной инициативы: российская модель и мировой опыт // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 7. С. 21–24.