Минасян Анна Артуровна. Конституционно-правовое взаимодействие палат Федерльного Собрания России: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Минасян Анна Артуровна;[Место защиты: ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования** обусловлена сложившимся конституционным противоречием между статусом (ст. 94) и структурой (ч. 1 ст. 95) Федерального Собрания, с одной стороны, и возможностью его самореализации в качестве органа государственной власти в смысле ч. 1 ст. 11 Конституции Российской Федерации, с другой. Такое положение парламента ставит перед конституционно-правовой наукой задачу – раскрыть возможные механизмы функционирования Федерального Собрания, не обладающего универсальными признаками органа государственной власти, в качестве такового. В этой связи нами сформулирована гипотеза, что только через взаимодействие палат Федерального Собрания – Совета Федерации и Государственной Думы – возможна реализация властных полномочий парламента Российской Федерации.

Будучи конституционно предусмотренным, взаимодействие палат Федерального Собрания прежде всего предстает как механизм реализации функций государства, условие реализации принципа разделения властей, проявление конституционного партнерства, способ обеспечения и поддержки единства правового пространства России.

Значимость взаимодействия палат Федерального Собрания требует док-тринальной разработки и правовой оптимизации данного процесса, систематизации существующих и выявления его новых форм и сфер.

В пользу актуальности темы выступает и то, что в теории конституционного права проблема взаимодействия палат Федерального Собрания не достаточно исследована. Определенную разработку получили вопросы взаимодействия Совета Федерации и Государственной Думы в связи с законотворческой и контрольной деятельностью. При этом специального целостного анализа проблем именно взаимодействия палат российского парламента не проводилось.

Указанные аргументы определили выбор темы диссертационного исследования взаимодействия палат Федерального Собрания Российской Федерации.

**Степень научной разработанности** темы диссертации обусловлена значимостью конституционно-правового исследования взаимодействия палат российского парламента.

Проблемы парламентаризма исследовались в трудах таких ученых, как  
С.А. Авакьян, Н.С. Бондарь, Л.В. Бутько, Н.В. Витрук, А.Д. Керимов,

О.Е. Кутафин, Ж.И. Овсепян, Р.А. Ромашов, Т.Я. Хабриева и др. Зарубежный  
опыт строения и функционирования парламентов систематизировался в трудах  
Д.А. Ковачева, А.И. Козлова, И.Н. Королевой, М.Н. Лазаревой,

Л.И. Никоновой, В.Е. Чиркина и др.

На структуре и организации работы парламентов, включая Федеральное Собрание, фокусировали научное внимание Е.В. Коврякова, И.Г. Лавриненко, А.Е. Постникова, А.Л. Сивков, И.А. Трушинская, О.В. Яценко и др.

Среди ученых, посвятивших свои доктринальные разработки различным аспектам взаимодействия палат Федерального Собрания, – А.И. Абрамова, В.Н. Артанова, А.В. Безруков, О.Н. Булаков, И.В. Гранкин, А.С. Зубарев, О.И. Ковалев, Е.И. Козлова, Е.С. Лапатухина, М.В. Мархгейм, Л.А. Нудненко, Г.Д. Садовникова и др.

Отдельного внимания заслуживают работы отечественных ученых – М.И Байтина, Л.И. Загайнова, С.А. Котляревского, Н.В. Черноголовкина, Г.Ф. Шершеневича, Л.С. Явича и др., – внесших неоценимый вклад в разработку правовой теории вообще и сопряженного с темой диссертации понятийного аппарата и функций государства, в частности.

В диссертационном формате к проблеме взаимодействия палат Федерального Собрания России контекстно подступали: А.В. Выстропова (Саратов, 1999 г.), Ю.В. Копцева (Москва, 2004 г.), О.И. Ковалев (Москва, 2006 г.), И.Н. Королева (Москва, 2007 г.), А.И. Козлов (Москва, 2011 г.). Изложенное способствовало определению направления диссертационного исследования.

**Объектом** диссертационного исследования выступили общественные отношения, складывающиеся в процессе взаимодействия палат Федерального Собрания Российской Федерации.

**Предметом** диссертационного исследования явились конституционно-правовые нормы, регулирующие отношения по поводу взаимодействия палат Федерального Собрания Российской Федерации, а также касающиеся этого концептуальные разработки.

**Цель** диссертационного исследования связана с раскрытием конституционно-правового взаимодействия палат Федерального Собрания Российской Федерации и разработкой предложений по совершенствованию соответствующего правового регулирования.

Достижению заявленной цели способствовало решение следующих **задач**:

– определение понятия и функциональной обусловленности конституционного взаимодействия палат Федерального Собрания Российской Федерации;

– характеристика принципов взаимодействия палат Федерального Собрания;

– обобщение зарубежного опыта конституционного взаимодействия палат парламента;

– выявление сфер взаимодействия палат российского парламента;

– раскрытие конституционно-правовых форм взаимодействия палат Федерального Собрания;

– анализ регламентного регулирования взаимодействия палат Федерального Собрания;

– формулирование предложений, направленных на совершенствование конституционно-правового взаимодействия палат Федерального Собрания Российской Федерации.

**Методологическую основу** диссертационного исследования составили подходы диалектической теории познания, общие приемы исследования правовых явлений в их развитии и взаимообусловленности. В работе использованы общенаучные (системный, логический, анализа и синтеза, исторический) и частнонаучные методы. В числе последних – формально-юридический (применен в ходе анализа законодательства, касающегося регулирования взаимодействия палат парламента), сравнительно-правовой (реализован в процессе раскрытия и обобщения зарубежного опыта конституционного взаимодействия палат парламентов), историко-правовой (использован при рассмотрении становления регламентного регулирования взаимодействия палат российского парламента), лингво-юридический (привлечен для отработки понятийного аппарата и его формализованных форм).

Проблема диссертационного исследования потребовала применения также статистических и социологических методов, в том числе для обоснования и иллюстрации авторских выводов и предложений.

Использование указанных методов позволило системно исследовать заявленный объект, провести теоретический анализ и сделать аргументированные обобщения, выработать научные предложения и рекомендации.

**Теоретическая основа** диссертационного исследования сформирована с  
учетом разработок и выводов таких авторов, как Ю.Е. Аврутин, С.С. Алексеев,  
К.В. Бабаев, М.В. Баглай, М.И. Байтин, Н.А. Богданова, Г.А. Борисов,

Р.Ф. Васильев, Н.А. Власенко, Г.Д. Воеводин, В.Н. Дмитрук, Е.В. Колесников, С.А. Комаров, В.В. Крамской, И.Н. Куксин, Е.А. Лукашева, А.В. Малько, Г.В. Мальцев, Н.И. Матузов, Л.А. Морозова, В.С. Нерсесянц, Т.Н. Радько, Ю.Н. Старилов, Е.Е. Тонков, Б.С. Эбзеев и др.

Правовую основу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации 1993 г., федеральные конституционные законы от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»; федеральные законы от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах ор-

ганизации местного самоуправления в Российской Федерации», от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»; постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации – Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Совета Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»; иные правовые акты, касающиеся конституционно-правового взаимодействия палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Проанализированы также конституции и конституционные акты 73 зарубежных государств, имеющих двухпалатные парламенты.

**Эмпирическая основа** диссертационного исследования сформирована с учетом аналитических и статистических материалов, имеющих отношение к различным аспектам конституционно-правового взаимодействия палат Федерального Собрания России.

**Научная новизна** диссертации заключается в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработана новая научная идея о конституционно-правовом взаимодействии палат российского парламента, отличающаяся от сложившихся подходов идентификационными признаками, функциональной обусловленностью, регламентной конкретизацией его сфер и форм;

– предложены: группировка принципов взаимодействия палат Федерального Собрания России; функциональный и структурно-содержательный критерии систематизации сфер взаимодействия палат российского парламента; меры, направленные на совершенствование регламентного регулирования взаимодействия палат российского парламента;

– доказана целесообразность: выделения и определения нетипичных конституционных форм взаимодействия палат зарубежных парламентов; структурно-обособленной и структурно-интегрированной классификации конституционно-правовых форм взаимодействия палат Федерального Собрания;

– введены в научный оборот авторские трактовки взаимодействия палат парламента, принципов такого взаимодействия, регламента палаты Федерального Собрания.

**На защиту выносятся** следующие **положения**, обладающие элементами научной новизны.

1. Авторская трактовка взаимодействия палат парламента, сформулированная на основе анализа доктринальных и конституционных положений, выявленных признаков и отличающаяся от сложившихся подходов функциональной обусловленностью, регламентной конкретизацией его сфер и форм.

Взаимодействие палат парламента представляет собой самостоятельный, конституционно детерминированный, основанный на общности цели способ их функционирования, при котором происходит реализация соответствующих полномочий палат, заинтересованное взаимодополнение их статусных характеристик и обеспечение единства государственной власти.

Взаимодействие палат российского парламента, помимо вида деятельности Совета Федерации и Государственной Думы, выступает по сути единственным способом существования Федерального Собрания в качестве органа государственной власти Российской Федерации.

2. Авторская интерпретация и группировка принципов конституционно-  
правового взаимодействия палат Федерального Собрания России.

Данные принципы представляют собой функционально обусловленную совокупность правовых идей, выработанных правовой доктриной, эталонов и правил, формализованных в Конституции России и регламентах палат ее парламента, предназначенная для согласования целей, задач, средств и приемов реализации соответствующих полномочий.

Исходя из источника формализации, принципы конституционно-правового взаимодействия палат российского парламента, представлены в качестве конституционных (принципы самостоятельности (ст. 10), законности (ч. 1 ст. 15), постоянства деятельности (ч. 1 ст. 99), открытости заседаний (ч. 2 ст. 100), компетенционной обособленности (ст. 102, 103), коллегиальности (ч. 4 ст. 105)) и регламентных (принципы профессионализма (ст. 4 Регламента Государственной Думы), паритетности (ч. 5 ст. 111 Регламента Совета Федерации, ч. 10 ст. 119 Регламента Государственной Думы)).

Исходя из интерпретации смысла и содержания конституционных и регламентных положений, касающихся заслушивания палатами посланий Президента и Конституционного Суда России, выступлений глав иностранных государств (ч. 3 ст. 100) и участие в принесении присяги главой государства (ч. 2 ст. 82), сформулированы и раскрыты принципы доверительного партнерства и солидарности.

3. Выявленные и поименованные диссертантом четыре нетипичные кон  
ституционные формы взаимодействия палат зарубежных парламентов:

– паритетное взаимодействие (предполагает взаимное, на равных началах участие палат в осуществлении установленных конституцией полномочий; реализуется в Германии);

– паритетно-привлеченное взаимодействие (предполагает привлечение палатами парламента представителей субъектов федерации или административно-территориальных единиц к выборам главы государства; реализуется в Индии и Италии);

– паритетно-каникулярное взаимодействие (предполагает формирование представительных комиссий (парламентских депутаций) для работы во время парламентских каникул; реализуется в Мексике и Бразилии);

– паритетно-согласительное взаимодействие (предполагает совместное участие палат польского парламента в назначении Председателя Верховной контрольной палаты и Защитника Гражданских Прав).

4. Функциональный и структурно-содержательный подходы диссертанта к систематизации сфер взаимодействия палат Федерального Собрания Российской Федерации.

По функциональному критерию определены и охарактеризованы:

– законодательная сфера (является основополагающей, приоритетной и отражает согласованную волю обеих палат);

– контрольная сфера (является производной от представительной сущности парламента, включает кадрово-контрольные; организационно-контрольные и финансово-контрольные сегменты).

По структурно-содержательному критерию выделены и раскрыты:

– международная сфера (охватывает взаимодействие российского парламента с парламентами зарубежных государств, международными организациями, соглашения о внешнеполитическом сотрудничестве Российской Федерации с другими иностранными государствами, вопросы обмена делегациями и рабочими группами, участия в международных парламентских форумах);

– социальная сфера (охватывает взаимодействие палат российского парламента в целях обеспечения каждому гражданину надлежащих условий жизни и работы, социальной поддержки и защиты);

– аграрно-продовольственная сфера (охватывает взаимодействие палат в целях развития и поддержания сельского хозяйства, деятельности продовольственного рынка сбыта; адаптации российского законодательства к стандартам ВТО);

– сфера безопасности (охватывает взаимодействие палат российского парламента в целях достижения состояния защищенности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз);

– экономическая сфера (охватывает взаимодействие палат российского парламента в целях развития национального экономического пространства страны, формирования законодательной базы по стратегическому планированию, проведению единой денежно-кредитной политики, по формированию антикризисных мероприятий);

– сфера федеративно-регионального строительства (охватывает взаимодействие палат российского парламента в целях совершенствования территориально-государственного устройства, государственной и региональной политики, гарантий прав малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока);

– научно-образовательная сфера (охватывает взаимодействие палат парламента в целях совершенствования законодательства в сфере науки, образования, культуры);

– сфера координации парламентской деятельности (охватывает взаимодействие палат парламента в целях совершенствования регламентных норм, наградных, аналитических и иных аспектов парламентской практики).

5. Авторская классификация конституционно-правовых форм взаимодействия палат Федерального Собрания на структурно-обособленные и структурно-интегрированные.

Структурно-обособленные конституционно-правовые формы взаимодействия палат Федерального Собрания реализуются при:

– формировании ими своих комитетов и комиссий, включая постоянные и временные (согласительные и специальные комиссии, комиссии по парламентским расследованиям);

– принятии палатами своих регламентов с инициативным указанием другой палаты.

Структурно-интегрированные конституционно-правовые формы взаимодействия палат Федерального Собрания реализуются при: – проведении палатами парламентских слушаний; – отрешении от должности главы государства;

– решении кадровых вопросов в ходе формирования Счетной палаты и Центральной избирательной комиссии.

6. Предложенная диссертантом формулировка регламента палаты Феде  
рального Собрания Российской Федерации, основанная на совокупной интер  
претации доктринальных и формальных подходов и отличающаяся конститу  
ционной определенностью статуса, субъекта и императивности его принятия,  
функциональной принадлежности и полномочий.

Регламент палаты парламента представляет собой исключительный в своей конституционной детерминации правовой акт, обязательно принимаемый палатой парламента (Советом Федерации / Государственной Думой) в целях установления порядка реализации ею функционально определенных полномочий, конкретизирующий формы и сферы взаимодействия с иными государственными органами и восполняющий пробельность законодательного регулирования деятельности палаты.

7. Предложения, направленные на совершенствование регламентного  
регулирования взаимодействия Совета Федерации и Государственной Думы.

В целях оптимизации взаимодействия палат парламента целесообразно скоординировать соответствующие положения регламентов и систематизировать их в отдельной композиционной части.

В Регламенте Совета Федерации целесообразно:

– исключить ч. 3 ст. 14, закрепляющую за палатой возможность реализации права законодательной инициативы только на основании положительного заключения Правового управления Аппарата палат, как умаляющую статус данной палаты и противоречащую ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации;

– конкретизировать ч. 1 ст. 106 в части, касающейся порядка учета и выработки органами государственной власти субъектов Российской Федерации единой позиции при их участии в обсуждении федерального закона по предметам совместного ведения.

В Регламенте Государственной Думы целесообразно:

– конкретизировать ст. 109 в части, касающейся упорядочения учета отзывов на законопроекты, представленные органами субъектов Российской Федерации;

– изложить ч. 4 ст. 118 в следующей редакции: «В случае отсутствия на заседании Государственной Думы субъекта права законодательной инициативы Совет палаты должен его оповестить о конкретной дате переноса заседании в срок не менее чем за две недели до его начала».

**Теоретическая значимость** диссертационного исследования обоснована тем, что:

– доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений об изучаемом явлении;

– изложены концептуальные положения конституционно-правового взаимодействия палат Федерального Собрания с учетом его функциональной обусловленности;

– раскрыты принципы, сферы и формы конституционно-правового взаимодействия палат российского парламента;

– изучено развитие механизма конституционно-правового взаимодействия палат российского парламента;

– проведена модернизация подхода к трактовке взаимодействия палат Федерального Собрания России, его принципов, регламента палаты.

**Практическая значимость** диссертационного исследования выражается в том, что его результаты могут быть использованы в законотворческой и иной нормотворческой деятельности, правоприменительной практике государственных органов, их должностных лиц; при разработке и преподавании конституционного права России и зарубежных стран, теории государства и права, сопряженных с темой специальных курсов, а также при подготовке учебных и учебно-методических пособий.

**Степень достоверности** проведенного конституционно-правового исследования взаимодействия палат Федерального Собрания, а также сформулированные предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере опосредованы использованием научных трудов и применением апробированных методов и методик, соблюдением научно-методологических требований, анализом официальных источников юридической практики, нормативных актов, обобщением использованной научной литературы.

**Апробация результатов** диссертационного исследования осуществлена в порядке обсуждения и одобрения на заседаниях кафедры конституционного и

международного права Юридического института НИУ «БелГУ», а также в процессе участия в научно-практических конференциях различных уровней.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные положения которой изложены в 19 научных статьях, 7 из которых опубликованы в российских рецензируемых научных журналах, 3 в журналах, индексируемых в наукометрической базе Web of Science. Общий объем публикаций составил около 9 п.л.

**Структура** диссертационного исследования обусловлена его целью и задачами, а также логикой развития проблемы и состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованных правовых источников и литературы.