References

1. Avak'yan S. A est' li v Rossii mestnoe samoupravlenie? // Rossijskaya Fe-deraciya segodnya. 2009. № 16. S. 3-7.
2. Barinov E.E. Konstitucionnaya reforma-2020: osobennosti procedury i yuridicheskoj tekhniki // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2020. №8. S. 3-8.
3. Bondar' N.S. «Vechnye» konstitucionnye idealy: naskol'ko oni neizmenny v menyayushchemsya mire? // Gosudarstvo i pravo. 2020. №6. S. 20-34.
4. Bondar' N.S. Konstituciya Rossii v sovremennuyu epohu global'nyh peremen: ot politicheskih illyuzij k yuridicheskomu realizmu. Ser.: Biblioteka sudebnogo konstitucionalizma. Vyp. 9. M.: YUrist, 2018. - 83 s.
5. Zor'kin V. D. Konstituciya Rossijskoj Federacii – pravovaya osnova inte-gracii rossijskogo obshchestva // ZHurnal konstitucionnogo pravosudiya. 2018. № 6 (66). S. 1–11.

УДК 342 DOI: 10.22394/2074-7306-2020-1-3-69-75

КАДРОВЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ КАК КРИТЕРИЙ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОДЗАКОННОЙ КОМПЕТЕНЦИИ ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТА В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Червинская Александра Павловна кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Среднерусского института управления – филиал РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (г. Орел).
E-mail: sasha.m-87@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются кадровые полномочия палат парламента России и зарубежных стран, как критерий механизма разграничения подзаконной компетенции. Автор приходит к выводу, что существующий механизм обеспечивает реализацию принципа разделения властей вне законодательной деятельности обеих палат.

Ключевые слова: *парламент, компетенция, полномочие, власть, законодательный процесс, подзаконная компетенция.*

Опыт России и зарубежных стран показывает, что между палатами бикамерального парламента должна быть разграничена компетенция не только в части законодательной деятельности, но и вне законодательного процесса. Основная цель такого разграничения состоит в создание дополнительных гарантий реализации

принципа разделения властей, закрепленного статьей 10 Конституции Российской Федерации. На наш взгляд, один из существенных критериев механизма разграничения подзаконной компетенции между палатами федерального парламента состоит в разделении кадровых полномочий (назначение на должности и освобождение от должностей).

Конституционная реформа 2020 года[1] не обошла стороной этот процесс: Президентом Российской Федерации было предложено, с одной стороны, усиление влияния Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) на формирование состава Правительства Российской Федерации, с другой стороны, ограничение ряда кадровых полномочий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации) (в частности, до конституционной реформы 2020 года правом назначения Генерального прокурора Российской Федерации обладал Совет Федерации, что приводило к спорам о компетенции между Президентом Российской Федерации и парламентом[2]; конституционная реформа 2020 года закрепила данную прерогативу за главой государства, исключая решающее парламентское влияние на процессы назначения и освобождение 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[3].

Основное кадровое полномочие Государственной Думы состоит в праве участия в назначении состава Правительства Российской Федерации. До конституционной реформы 2020 года оно ограничивалось правом троекратного согласования 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)[4]. Это обстоятельство дает основания ряду авторов квалифицировать российскую форму правления как смешанную, т.е. не отвечающую строго критериям ни президентской, ни парламентарной республики.

---

[1] Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. № 17-П «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» // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

[3] Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «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» // Российская газета. 2020. 17 марта.

[4] Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

В президентской республике парламент не формирует исполнительную власть, парламентарная республика характеризуется, главным образом, парламентским способом формирования исполнительной власти.

Согласование Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, даже если оно связано правом представления Президента Российской Федерации одной и той же кандидатуры три раза подряд, исключает единоличное решение главы государства о формировании состава Правительства Российской Федерации. Тем более эта тенденция меняется в условиях конституционной реформы 2020 года, согласно которой подавляющее большинство федеральных министров (за исключением министров, подведомственных Президенту Российской Федерации), должно формироваться на основе волеизъявления депутатов Государственной Думы.

Конституционное регулирование порядка назначения председателя Правительства Российской Федерации в методологическом смысле имеет много общего с опытом конституционного регулирования Испании[1], чему не препятствует ни монархическая форма правления, ни унитарная форма политико-территориального устройства данной страны (подчеркнем, что фактически Испания представляет собой достаточно децентрализованное государство, во многом даже более децентрализованное, чем Россия, хотя формально Испания считается унитарным государством, а Россия – федеративным) [2] .

В Испании после каждого обновления Конгресса депутатов королем предлагается кандидат на пост председателя Правительства. Это обусловлено двумя важными условиями: во-первых, король должен провести консультации с политическими партиями, во-вторых, кандидат на пост председателя Правительства предлагается «через председателя» Конгресса. В России Президент предлагает кандидатуры председателя Правительства Российской Федерации непосредственно Государственной Думе, не «через председателя» Думы.

Далее в Испании (ст. 99.1 Конституции) кандидат на пост председателя Правительства вносит на обсуждение Конгресса политическую программу и просит палату о доверии. В России Конституция не связывает кандидата на должность председателя Правительства Российской Федерации подобными условиями, что способствует персонализации кадрового решения (Государственная Дума голосует скорее «за» или «против» кандидата, чем за предлагаемую им политическую программу; вопрос о доверии Правительству в России не получил надлежащей конституционной институционализации на стадии согласования Думой назначения председателя Правительства Российской Федерации, это возможно только в отношении действующего состава высшего исполнительного органа) [1] .

Кадровые полномочия палат Федерального Собрания Российской Федерации 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 аудито-

[1] Конституция Испании // legalns.com.

ров 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 года это произошло, в частности, в механизме назначения и прекращения полномочий Генерального прокурора Российской Федерации) – наблюдается отклонение от требуемого статьей 10 Конституции Российской Федерации баланса властных полномочий высших государственных органов страны. Об этом свидетельствует не только опыт современной России, но и практика многих зарубежных стран.

Например, в Германии (статья. 94 Конституции ФРГ)[1] члены Федерального конституционного суда избираются в равной пропорции Бундестагом и Бундесратом. В России правом назначения судей высших судов обладает исключительно Совет Федерации, Государственная Дума от этого процесса юридически отстранена. В отличие от этого, например, в Индии ни одна из палат парламента не обладает правом участия в назначении судей Верховного суда, Контролера, генерального аудитора и других должностных лиц государства: это составляет исключительную прерогативу Президента страны. Сравнение конституционного опыта России и Индии[2], напротив, убеждает, что в нашей стране полномочия Президента Российской Федерации значительным образом сбалансированы компетенцией палат Федерального Собрания, причем и Совет Федерации, и Государственная Дума примерно в равной пропорции обладают соответствующими кадровыми полномочиями.

Примечателен опыт Франции[3], в которой полномочия членов Конституционного совета длятся девять лет, не подлежат возобновлению, причем состав Конституционного совета обновляется на одну треть каждые три года: три члена назначаются Президентом, три – председателем Национального собрания и три – председателем Сената (статья 56 Конституции Франции). В современной России ни председатель Совета Федерации, ни председатель Государственной Думы подобными полномочиями не обладают в силу их конституционного статуса как «спикеров», т.е. «первых среди равных». Если закон и наделяет одну из палат Федерального Собрания какой-либо компетенцией, она реализуется в заседании, посредством голосования сенаторов или депутатов надлежащим большинством голосов по правилам кворума с соблюдением регламентных процедур; делегироваться должностным лицам она не может. Тем не менее, конституционный законодатель Франции предпочел совершенно иной путь: наделение председателей палат одним из фундаментальных прав назначения состава органа конституционного контроля. Конечно, отождествлять статусы Конституционного совета Франции как «квазисудебного» органа предварительного конституционного контроля и Конституционного Суда Российской Федерации как полноценного высшего суда не следует. Однако нельзя не подчеркнуть,

[1] Конституция ФРГ // legalns.com.
[2] Конституция Индии // legalns.com
[3] Конституция Франции // legalns.com

что предоставление председателю Совета Федерации права назначения судей Конституционного Суда Российской Федерации в российской политической традиции выглядело бы как нечто экстраординарное, в то время как во Франции подобная практика существует и не вызывает возражений политического истеблишмента.

Достаточно подробное регулирование «кадровых» полномочий палат парламента характерно для Конституции Казахстана[1] (статья 55). В частности, Сенату подведомственно избрание и освобождение от должности Председателя Верховного Суда, председателей коллегий и судей Верховного Суда, что осуществляется по представлению Президента страны. Генеральный прокурор и руководитель службы безопасности государства назначается главой государства с согласия Сената. Эта же палата парламента решает вопрос о снятии иммунитета руководителей перечисленных правоохранительных органов. Другая палата парламента Казахстана (Мажилис) не участвует в назначении, согласовании и снятии иммунитета в отношении высших правоохранительных органов, однако она наряду с Сенатом делегирует своих представителей в состав квалификационной коллегии юстиции. Из этого можно сделать вывод, что кадровая составляющая правоохранительной сферы деятельности в Казахстане, в отличие от Совета Федерации в России, не замыкается на полномочия Сената, хотя роль верхней палаты парламентов данных стран в данной сфере значительно выше.

В Бельгии[2], для которой характерен монархический и федеративный конституционный строй, право назначения министров принадлежит королю. Полномочия палат парламента Бельгии вообще слабо разграничены, чаще всего Конституция апеллирует к парламенту или к его «палатам» во множественном числе, что равнозначно обращению к парламенту. Но и в Конституции Бельгии имеются исключения. Так, статья 101 Конституции определяет ответственность министров перед Палатой представителей, что исключает ответственность высшего исполнительного органа перед другой палатой (Сенатом) или вообще перед парламентом.

В 2012 году 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 членов Совета Федерации, равно как и Государственную Думу прерогативой лишения ее депутатов народного мандата. В течение сравнительно продолжительного времени после принятия Конституции РФ 1993 года 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

[1] Конституция Казахстана // legalns.com
[2] Конституция Бельгии // legalns.com

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 незаслуживающих 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[1].

Подводя итого изложенному, можно сделать вывод, что существующий механизм разграничения кадровых полномочий между палатами Федерального Собрания Российской Федерации обеспечивает реализацию принципа разделения властей вне законодательной деятельности обеих палат.

Литература

1. Караев Р.Ш., Караев А.Ш., Полякова О.А. Специальная форма парламентского контроля: анализ вопроса о доверии Правительству РФ // Научные труды РАЮН. В 3-х т. Вып. 9. Т. 1.М.: Юрист, 2009. С. 979.
2. Орехович А.В. Основные этапы децентрализации и изменения конституционно-правового статуса «государства автономий» в процессе развития регионализма в Испании // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4. С. 34.

Chervinskaya Alexandra Pavlovna - candidate of law, associate Professor, associate Professor of the Department of constitutional and municipal law of the Central Russian Institute of management-branch of Ranepa under the President of the Russian Federation, Orel. e-mail: sasha.m-87@mail.ru

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П «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» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 78.

PERSONNEL POWERS AS A CRITERION FOR DIFFERENTIATING THE SUBORDINATE COMPETENCE OF THE CHAMBERS OF PARLIAMENT IN RUSSIA AND ABROAD

Abstract

The article analyzes the personnel powers of the chambers of the Parliament of Russia and foreign countries as a criterion for the mechanism of differentiation of subordinate competence. The author concludes that the existing mechanism ensures the implementation of the principle of separation of powers outside the legislative activity of both chambers.

Keywords: Parliament, competence, authority, power, legislative process, subordinate competence.

References

1. Karaev R.SH., Karaev A.SH., Polyakova O.A. Special'naya forma parlamentskogo kon-trolya: analiz voprosa o doverii Pravitel'stvu RF // Nauchnye trudy RAYUN. V 3-h t. Vyp. 9. T. 1.M.: YUrist, 2009. S. 979.
2. Orekhovich A.V. Osnovnye etapy decentralizacii i izmeneniya konstitucionno-pravovogo statusa «gosudarstva avtonomij» v processe razvitiya regionalizma v Ispanii // Konstituci-onnoe i municipal'noe pravo. 2009. № 4. S. 34.