

Литература и источники

1. Антоненко В.М. Преамбулы конституций и их правовое значение // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3.
2. Ковальски Е., Комаров С.А. Преамбула в Конституции Российской Федерации // Юридическая мысль. 2013. № 5 (79).
3. Пашенцев Д.А. Преамбула в структуре конституции: нормы права или политические декларации? // Вестник Академии права и управления. 2013. № 33.
4. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.
5. URL: <http://worldconstitutions.ru/?cat=8>
6. URL: <http://interpretive.ru/termin/uvertyura.html>
7. Moral Support of the Constitution: Modern Approaches And Regularities. Markhgeym M.V., Novikova A.E., Tonkov E.E., Butko L.V. The Social Sciences (Pakistan). 2016. Т. 11. № 10.
8. Чиркин В.Е. О базовых ценностях Российской Федерации // Государство и право. 2013. № 12.
9. Justice as Principle: Aspects of Genesis in Social and Regulatory Systems. Kuksin I.N., Markhgeym M.V., Novikova A.E., Tonkov E.E. The Social Sciences (Pakistan). 2016. Т. 11. № 10.

УДК 342.52

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПАЛАТ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИИ: ПОНЯТИЕ И ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ

© 2017 г. А.А. Минасян, Л.И. Никонова

*Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85*

*National Research University
Belgorod State University
85, Pobedy str.,
Belgorod, 308015*

В данной статье на основе анализа подходов к трактовке термина «взаимодействие» предложено его авторское определение применительно к палатам Федерального Собрания России. Исходя из положений Конституции Российской Федерации, регламентов палат российского парламента выделяются основные формы их взаимодействия в рамках законодательной, организационно-контрольной и кадровой деятельности.

Ключевые слова: *взаимодействие, парламент, Федеральное Собрание, палаты парламента, формы взаимодействия.*

The article, based on an analysis of approaches to the interpretation of the term "interaction", suggests the definition in relation to the chambers of the Federal Assembly of Russia. Based on the provisions of the Constitution, regulations of the chambers of the Russian Parliament the article highlights the main forms of their cooperation in the framework of legislative, organizational-control and personnel work.

Keywords: *interaction, parliament, the Federal Assembly, chambers of parliament, forms of interaction.*

Согласно Конституции нашей страны Федеральное Собрание является «представительным и законодательным органом Российской Федерации» (ст. 94), состоящим из двух палат – Государственной Думы и Совета Федерации (ч. 1 ст. 95) [1]. Это обуславливает их взаимодействие в различных сферах, касающихся полномочий данных палат. Традиционно учеными рассматривается взаимодействие палат парламента России в рамках законодательного процесса [2, 3], во взаимосвязи с органами исполнительной [4] или судебной власти [5]. При этом анализу теоретических и практических аспектов взаимодействия палат Федерального Собрания Российской Федерации уделяется, на наш взгляд, недостаточно внимания. Восполнению данного пробела и служит настоящая работа.

Взаимодействие трактуется по-разному с учетом особенностей отрасли знания. Так, с философской точки зрения, процессы взаимодействия отражают взаимную обусловленность, изменение

состояния, взаимопереход различных субъектов (объектов), а также порождение одним объектом другого. Взаимодействие представляет собой вид непосредственного или опосредованного, внешнего или внутреннего отношения, связи. Свойства объекта могут проявляться и быть познанными только во взаимодействии с другими объектами. Взаимодействие выступает как интегрирующий фактор, посредством которого происходит объединение частей в определенный тип целостности, организация структуры [6, с. 394]. Полагаем, что рассмотрение взаимодействия через «интегрирующий фактор» наиболее адекватно для парламента, который получает организационную определенность только через взаимодействие его палат.

Социологи представляют «взаимодействие» как систему взаимообусловленных актов, связанных циклической взаимозависимостью [7, с. 7-8]. В связи с нашим исследованием такой подход больше всего отвечает законодательному процессу, в котором реализуются соответствующие полномочия палат Федерального Собрания.

В экономике исследуемый термин рассматривается как «участие в общей работе, деятельности, сотрудничестве, совместное осуществление операций...» [8]. И такая трактовка может быть применена к характеристике взаимодействия Государственной Думы и Совета Федерации.

Взаимодействие как политическое понятие представляет собой «тип отношений между субъектами политики, при котором они оказывают взаимное влияние друг на друга...» [6, с. 394-395]. Палаты Федерального Собрания, будучи конституционными субъектами осуществления государственной власти (ч. 1 ст. 11), в полной мере являются субъектами политики и оказывают друг на друга известное влияние (например, в рамках согласительных процедур). Это позволяет применять данное определение взаимодействия к палатам российского парламента.

У юридической науки также имеется свой взгляд на «взаимодействие». Так, Н.В. Симонова определяет взаимодействие как связь и как процесс. Взаимодействие как связь характеризуется одновременным и взаимообусловленным изменением состояния двух или большего числа органов в процессе обмена информацией, как процесс – направлено на установление закономерных связей между органами с целью выработки эффективного механизма совместных действий, который является неотъемлемой частью четкого функционирования государства и населения [9, с. 16].

В.В. Кудинов полагает, что термин «взаимодействие» представляет собой «деятельное проявление субъектов (участников) взаимодействия, которое должно быть согласовано по цели, основано на кооперации, деловом сотрудничестве и взаимопомощи в интересах решения их общих задач» [10, с.38-45]. Отражая суть явления, автор в своем определении допускает нарушение правил формальной логики, используя для определения термина «взаимодействие» не просто однокоренные слова, но и само определяемое слово. Отметим при этом, что такой подход является распространенным.

К.В. Мурычев рассматривает взаимодействие как «систему правоотношений регулятивного (упорядоченного) характера», отличающуюся набором определенных признаков, к числу которых относится наличие двух и более субъектов правоотношений, их динамичная и скоординированная деятельность, а также наличиевание общей цели [11, с. 124, 139-141]. К числу признаков, выделенных автором, считаем необходимым добавить такой признак как цикличность, так как взаимодействие предполагает наличие повторяющихся действий между субъектами правоотношений.

Мархгейм М.В., исследуя взаимодействие публичных и непубличных субъектов в правозащитной сфере, указывает, что «общность их цели... объективирует взаимодействие названных субъектов» [12, с. 5].

Наиболее емко определил «взаимодействие» Г.В. Мальцев. По его мнению, данный термин «... обозначает такую форму взаимоотношений, при которой каждая ... не заменяет, не подменяет и не поглощает другую, не имеет характера господства и подчинения, а способствует функционированию каждой...» [13, с. 234].

С учетом исследуемой проблемы и анализа изложенных позиций предлагаем трактовать взаимодействие публичных органов (в том числе палат Федерального Собрания) как нормативно обусловленный основанный на общности цели способ их функционирования, при котором происходит реализация полномочий, заинтересованное взаимодополнение статусных характеристик и обеспечение единства государственной власти.

Понятие «взаимодействие» единожды прямо употреблено в тексте Конституции Российской Федерации применительно к Президенту России, который обеспечивает не только согласованное функционирование, но и «взаимодействие органов государственной власти» (ч. 2 ст. 80).

Поскольку юридическая наука тяготеет к формализации понятий, то применительно к заявленной теме логично проанализировать Конституцию России и регламенты палат Федерального

Собрания [14, 15]. В ходе этого было выявлено, что исследуемый термин «взаимодействие» описан через его формы.

Так, конституционными формами взаимодействия палат парламента выступают, например, их возможность «собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств» (ч. 3 ст. 100); образование Счетной палаты для осуществления контроля над исполнением федерального бюджета (ч. 5 ст. 101); формирование согласительных комиссий в случае возникновения разногласий между ними (ч. 4 ст. 105); этапы законодательного процесса (ст. 106, ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108).

«Регламентное» регулирование взаимодействия палат российского парламента осуществлено в прямом и смысловом выражениях. Так, в Регламенте Совета Федерации, несмотря на то, что термин «взаимодействие» употреблен 12 раз, только единожды – в связи с Государственной Думой.

В Регламенте Государственной Думы взаимодействие упомянуто 6 раз и ни разу в связи с Советом Федерации.

В смысловом сопряжении совместная деятельность палат Федерального Собрания Российской Федерации представлена в регламентах палат значительно шире. Наиболее внятно это реализовано в связи с законодательной деятельностью и имеет выражение в следующих формах: внесение (гл. 17 Регламента Совета Федерации, ч. 1 ст. 94, гл. 12, Регламента Государственной Думы); рассмотрение (гл. 14 Регламента Совета Федерации, гл. 13, гл. 16 Регламента Государственной Думы); одобрение (п. «в», «г» ст. 27, ст. 121, ст. 128, Регламента Совета Федерации, п. «к» ст. 11 Регламента Государственной Думы); отклонение (гл. 13 Регламента Совета Федерации).

Наиболее показательным является взаимодействие палат Федерального Собрания Российской Федерации при преодолении разногласий, возникших в ходе их работы. Особую роль при этом играют согласительные комиссии, которые получили и конституционное и регламентное закрепление. Предложение о создании согласительной комиссии могут внести обе палаты парламента (ст. 111 Регламента Совета Федерации, ст. 127 Регламента Государственной Думы).

В числе форм взаимодействия палат парламента в организационно-контрольной сфере выступают парламентские слушания. Так, согласно ст. 33 Регламента Совета Федерации Комитет данной палаты «организует проведение парламентских слушаний ... и иных мероприятий по вопросам своего ведения, на которые могут приглашаться ... депутаты Государственной Думы». В свою очередь, члены Совета Федерации могут присутствовать как на открытом, так и на закрытом парламентском слушании Государственной Думы (ч. 3 ст. 65 Регламента Государственной Думы). Приведенные нормы регламентов указывают на то, что возможна форма взаимодействия по типу «Совет Федерации – депутат Государственной Думы» и «Государственная Дума – член Совета Федерации», а не только «палата – палата».

Еще одна из форм взаимодействия палат Федерального Собрания Российской Федерации проявляется при решении кадровых вопросов. И в Конституции России, и в регламентах палат установлено, что Совет Федерации и Государственная Дума совместно назначают и освобождают от должности председателя Счетной палаты, заместителя Председателя, а также половину состава ее аудиторов (п. «и» ч. 1 ст. 102, п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции России, ч. 1 ст. 159 Регламента Государственной Думы, ст. 189 Регламента Совета Федерации). Только в регламентах установлено «кадровое взаимодействие» палат при формировании Центральной избирательной комиссии: каждая из палат Федерального Собрания Российской Федерации назначает в ее состав по пять членов (гл. 24 Регламента Государственной Думы, гл. 27 Регламента Совета Федерации).

Таким образом, взаимодействие палат парламента России можно трактовать как нормативно обусловленный основанный на общности цели способ их функционирования, при котором происходит реализация полномочий, заинтересованное взаимодополнение статусных характеристик и обеспечение единства государственной власти.

В Конституции Российской Федерации и в регламентах палат Федерального Собрания взаимодействие отражено в прямой и содержательной формулировке, в различных формах, отвечающих законодательной, организационно-контрольной и кадровой деятельности.

Литература и источники

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом последних изменений) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014, 4 августа.

2. Абрамова А.И. Взаимодействие палат Российского парламента в современном законодательном процессе // Журнал российского права. 2008. № 7.
3. Колесников Е.В. Пажетных Д.В. Участие совета Федерации в законодательном процессе // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2009. № 4.
4. Паргачева И.П. Особенности взаимодействия второй палаты парламента с исполнительными органами власти: мировая практика // Государственная власти и местной самоуправление. 2008. № 12.
5. Алозида З. Парламент и органы судебной власти: проблемы взаимодействия // Вестник педагогического университета. 2014. № 1-1.
6. Новая философская энциклопедия. М.: «Мысль», 2010.
7. Зиновьева Т.В. Основные социологические термины: Уч. пособие. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2006.
8. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2011 // СПС «Консультант +».
9. Симонова Н.В. Взаимодействие органов публичной власти на территории приграничного субъекта Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты (на анализе материалов Западного регионального пограничного управления ФСБ РФ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003.
10. Куудинов В.В. К вопросу о формах взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по защите Государственной границы Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 8.
11. Мурычев К.В. Система представительных органов власти в Российской Федерации. – М.: Норма, 2011.
12. Мархгейм М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в современной России: системная конституционная модель, проблемы ее функционирования и совершенствования. Монография. – Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2005. 200 с.
13. Правоведение / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. М.: Изд-во РАГС, 2003.
14. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ (ред. от 10 февраля 2016 г.) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // СПС «Консультант+».
15. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (ред. от 24 июня 2016 г.) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «Консультант+».