

А.С. Кошель

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА И СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

Проведен анализ взаимодействия представительной и судебной власти в современной России. Отмечены наметившиеся тренды: усиление контрольных полномочий парламента и увеличение правотворческой работы высших судов России. Автор приходит к выводам: необходимо усилить контрольные полномочия парламента за применением законов, а также ввести ежегодные доклады Верховного Суда в Государственной Думе о судебной практике применения законов с предложениями по совершенствованию.

Ключевые слова: парламента; парламента процедура; контрольные полномочия; Верховный Суд; Конституционный Суд; судебная власть; законодательный процесс.

Введение

Актуальность. В современных условиях, когда в обществе все больше возрастает запрос на справедливость, возникает закономерная потребность в эффективной парламента деятельности. При этом, как отмечает В.Д. Горобец, в расширении нуждаются предмет ведения и полномочия не всего Федерального Собрания Российской Федерации, а в первую очередь Государственной Думы [1. С. 13]. В этой связи развитие титульных функций российского парламента – законодательного процесса и контрольных полномочий – является наиболее актуальной задачей в рамках совершенствования парламента процедур.

Еще Е.Н. Трубецкой в 1917 г. отмечал, что законодательство не может представлять собой стройную юридическую конструкцию, поскольку слагается постепенно и под воздействием компромисса: будь то в парламенте между партиями или в абсолютистском обществе между различными течениями придворных и бюрократии [2. С. 133]. Наряду с этим, судебная практика выступает своего рода «лакмусовой бумажкой», позволяющей проверить жизнеспособность любого акта законодательства, и только суд может внести логическое единство в такой законодательный материал. Можно констатировать, что вследствие несовершенства правовой нормы подчас различными судами принимаются противоположные решения на основе одной и той же нормы права. Сам факт принятия судами и органами государственной власти решений, которые не основаны на нормах закона, а иногда прямо ему противоречат, ставит перед правовой наукой задачу выработать новые механизмы соблюдения принципов справедливости при правовом регулировании.

Гипотеза. Для обеспечения лаконичного и непротиворечивого законодательного регулирования необходимо наладить в рамках контрольных полномочий парламента (функция контроля за исполнением законов) большее взаимодействие с судебной системой Российской Федерации, и в первую очередь с Верховным Судом Российской Федерации как органом, осуществляющим надзор за деятельностью судов и обеспечивающим единство судебной практики в стране.

Степень научной разработанности. Исследованию взаимодействия парламента и судебной системы

посвящено небольшое количество научных работ, в основном изучаются проблемы «судебного прецедента» в правовой системе Российской Федерации. Вместе с тем вопросам законодательной инициативы высших судов Российской Федерации посвящены работы С.А. Авакьяна [3], А.В. Венгерова [4], В.В. Лазарева [5], В.М. Лебедева [6], С.А. Скворцова-Савельева [7], Н.А. Тузова [8] и др. Непосредственно же вопросам влияния судов на законодательство посвящены работы П.А. Гук [9], Т.А. Желдыбиной [10], В.Д. Зорькина [11], А.Н. Кокотова [12], И. Котелевской [13], В.В. Лазарева [14], М.Н. Марченко [15], Т.Э. Шуберт [16] и др.

Объектом настоящего исследования является совокупность общественных отношений, связанных с участием высших судов в парламента процедурах на федеральном уровне. *Предметом* исследования выступают конституционно-правовые проблемы закрепления, реализации и совершенствования механизма взаимодействия парламента и высших судов в парламента процедурах.

В своей преподавательской практике в юридической школе ДВФУ автору нередко доводилось вспоминать свой студенческий опыт посещения заседания Совета Федерации в 2010 г., когда председатель «сенатского» комитета по конституционному законодательству А.И. Александров в докладе о внесении изменений в закон «Об Общественной палате Российской Федерации» в качестве обоснования изменений доложил коллегам, что закон призван устранить противоречие в законодательстве и привести его в соответствие с Указом Президента РФ об уполномоченном по правам ребенка при Президенте Российской Федерации. Конечно, молодому юристу, у которого очень свежи были воспоминания об иерархии правовых норм, эта фраза сенатора сильно резала слух. Однако получше познакомившись с практикой Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации, эта фраза перестала быть для автора такой вопиющей. Сама по себе гармония правовой системы может обеспечиваться различными методами, чему в многом и посвящена настоящая работа.

Разделение властей

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения властей, при

самостоятельности осуществления органами законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти своих полномочий в рамках определенной Конституцией и законами юрисдикции.

Так, вопросы взаимодействия представительной и судебной власти в Российской Федерации можно условно разделить на четыре группы: учредительные (назначение судей высших судов Российской Федерации), информационные (направление посланий Конституционного Суда РФ к Федеральному Собранию РФ), законопроектные (право законодательной инициативы высших судов РФ, выдача заключений Верховным Судом РФ на проекты законов в случаях, предусмотренных законом, «негативное» нормотворчество Конституционного Суда РФ) и контрольные (инцидентный контроль Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ над актами и решениями российского парламента).

Назначение и импичмент судей парламентом

Назначение судей Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ осуществляется Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ в соответствии с п. «е» ст. 83, п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ.

В соответствии с принципами независимости и несменяемости судей импичмент в отношении судей в России не применяется. В мировой практике импичмент в отношении судей применяется в США, где в соответствии с разделом IV ст. II Конституции США Сенат вправе по инициативе Палаты представителей отрешить судей от должности в порядке импичмента. Однако за всю историю США импичмент был инициирован Палатой представителей в отношении одиннадцати судей, семь из которых были отрешены от должности, при этом ни одного случая в отношении судей Верховного Суда США [17. С. 20].

В соответствии с поправками к Конституции Российской Федерации, принятыми по предложению Президента Российской Федерации, в России введен институт импичмента в отношении судей Верховного Суда Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации и судов кассационной и апелляционной инстанции [18]. Предполагается, что такая процедура может проходить только по запросу Президента Российской Федерации, а решение об отрешении судьи принимается Советом Федерации, но поскольку перечень оснований такого импичмента четко не определен, то сложно назвать его однозначно сочетающимся с принципом независимости и несменяемости судей.

Послания Конституционного Суда Федеральному Собранию

В Конституции Российской Федерации в ст. 100 отражено полномочие Конституционного Суда РФ по направлению посланий к парламенту. К слову, это один из двух случаев, когда палаты Федерального Собрания Российской Федерации заседают совместно. Однако с момента принятия Конституции

РФ в 1993 г. до сих пор ни разу такого послания Федеральному Собранию не направлялось.

В 2017 г. группа депутатов внесла в Государственную Думу проект федерального конституционного закона, предусматривающего обязанность Конституционного Суда РФ не реже чем раз в пять лет, в начале сессии вновь сформированной Государственной Думы обращаться к Федеральному Собранию с посланием, которое должно содержать оценку правовой системы, состояния конституционности в правовой системе и исполнения решений Конституционного Суда, однако законопроект был отклонен в первом чтении [19]. В соответствии с поправкой к Конституции Российской Федерации 2020 г. указанное полномочие упразднено [18].

Стоит заметить, что Верховный Суд РФ и органы судейского сообщества часто выступают с различными мнениями по реформе материального права, что, однако, не может быть в полной мере реализовано сегодня в порядке законодательной инициативы, поскольку у Верховного Суда она ограничена в соответствии с Конституцией РФ. Так, например, на заседании Совета судей России 30 мая 2017 г. предложено более 200 поправок в материальные нормы Гражданского кодекса РФ [20].

Законодательная инициатива высших судов

В ходе судебной деятельности органы судейского сообщества вырабатывают судебную политику в области правоприменения, судопроизводства и других вопросов организации деятельности судебной власти [9. С. 484–496]. Поэтому в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 104) высшие суды Российской Федерации – Верховный и Конституционный – наделены специальным правом законодательной инициативы по вопросам своего ведения. Право законодательной инициативы в этом случае связано с вопросами судостроительства на территории Российской Федерации, с созданием, корректировкой и упразднением процессуальных норм, а также с вопросами, сопряженными непосредственно с деятельностью судов.

Наряду с этим в соответствии с ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 13.06.1996 № 64-ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» проекты федеральных законов о внесении изменений в УК РФ вносятся в Государственную Думу только при наличии официального отзыва Верховного Суда РФ.

Также Пленум Верховного Суда в декабре 2018 г. внес в Государственную Думу проект федерального закона о внесении изменений в Уголовный кодекс РФ, предложив ввести новый вид уголовного наказания – «уголовный проступок». По сути, в данном конкретном случае Верховный Суд впервые вышел за пределы установленного Конституцией РФ права законодательной инициативы Верховного Суда РФ. Поскольку законопроект уже год находится без движения на стадии Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству [21], оценки Правового управления Аппарата Государственной Думы о соблюдении Верховным

Судом РФ требований ст. 104 Конституции РФ еще не получил.

Вместе с тем признание Конституционным Судом РФ закона, нормы закона противоречащими Конституции влечет утрату таким законом, нормой закона своей юридической силы, и впредь до их отмены не применяется, а применяется прямая норма Конституции с учетом выявленного Конституционным Судом ее конституционно-правового смысла. Такое решение Конституционного Суда в науке конституционного права именуется «негативным» нормотворчеством. Так, например, в связи с признанием Конституционным Судом РФ неконституционной нормы КоАП РФ, не допускающей для юридического лица установление штрафа ниже низшего предела, суды до внесения соответствующих поправок в КоАП напрямую применяли Конституцию с учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в постановлении КС РФ от 25.02.2014 № 4-П.

Судебный контроль над законодательством

Сегодня в системе разделения властей в соответствии с Конституцией РФ при взаимоотношении парламента и судебной системы контроль осуществляется лишь со стороны судебной системы над деятельностью парламента в форме инцидентного контроля Конституционного Суда РФ за принятыми федеральными законами (последующий инцидентный контроль), ратифицируемыми международными договорами (предварительный инцидентный контроль), а также в форме инцидентного контроля Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ за принимаемым парламентом решением об отрешении (объявлении импичмента) Президента РФ. Также нельзя не отметить, что предложенные Президентом России 20 января 2020 г. поправки к Конституции России расширяют перечень полномочий Конституционного Суда РФ в части установления предварительного инцидентного контроля по запросу Президента России в отношении принятых, но не санкционированных Президентом федеральных законов и федеральных конституционных законов [22]. На практике это означает де-факто – право абсолютного вето Президента, так как судьи Конституционного Суда могут быть подвергнуты процедуре импичмента по инициативе Президента Советом Федерации по размытому перечню оснований.

Собственно, даже средневековый Парижский парламент, являвшийся Высшим судом Королевства при абсолютной власти Короля, осуществлял своего рода контрольные полномочия надзора за единством и юридической стройностью системы законодательства, обладая своеобразным правом ремонстрации, т.е. правом «отлагательного вето». На практике Парижский парламент, осуществляя оглашение и последующую регистрацию исходивших от Короля законов и иных правовых актов, мог возратить такой закон без регистрации с целью оберегания правовой системы от случайных либо неисполнимых норм. Такое право, однако, ограничивалось случаями, когда Король обязывал Парижский парламент огласить и зарегистри-

ровать правовой акт, а в особых случаях лично явиться в Парламент для его оглашения, после чего такой акт незамедлительно вступал в действие. С учетом того, что Парижский Парламент к XIV в. формировался уже из числа профессиональных легистов – выпускников юридических факультетов европейских университетов [23. С. 198], можно считать право ремонстрации Парижского парламента обоснованным и заслуживающим положительной оценки. В подобном виде, конечно, такое право не может быть воспринято в современной конституционной конструкции, основанной на принципе разделения властей. Но кто сказал, что суды в принципе не могут высказывать свою позицию о состоянии законодательства? Кто, как не суды, которые каждый день применяют законодательство на практике и видят все недостатки и несовершенство правовых норм, может дать оценку состоянию законодательства и предложить их усовершенствование?

Так, Верховный Суд РФ в соответствии с ч. 1 ст. 93 Конституции РФ дает заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления, а Конституционный Суд РФ в соответствии с ч. 1 ст. 93 и ч. 7 ст. 125 Конституции РФ по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ в случае выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ – обвинения в госизмене или совершении иного тяжкого преступления.

Взаимодействие парламента и Конституционного Суда во многом обусловлено компетенцией Конституционного Суда по разъяснению положений Конституции РФ по запросу группы депутатов Государственной Думы или группы членов Совета Федерации, а также по рассмотрению запросов о конституционности принятых федеральных законов. Конституционный Суд, признавая норму закона неконституционной, обязывает парламент внести соответствующие изменения в законодательство, оставляя механизм правового регулирования на усмотрение законодателя с тем лишь, чтобы она соответствовала выявленному Конституционным Судом правовому смыслу положений Конституции Российской Федерации. Однако таких решений в общем объеме обращений в Конституционный Суд принимается крайне незначительно. Деликатность Конституционного Суда обусловлена безопасным характером решений Конституционного Суда, которые, в случае вмешательства в дискреционные полномочия законодателя и с учетом отсутствия сдержек и противовесов в вопросах деятельности Конституционного Суда со стороны парламента, могут поставить под угрозу существующую систему разделения властей и нарушить баланс в обществе. Указанные выводы подтверждаются правовой позицией Конституционного Суда РФ. Так, например, Конституционный Суд РФ в своем определении от 02.04.2019 № 854-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений ст. 4 и 7 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и вы-

платы пенсий» прямо указал на то, что вопрос целесообразности принимаемых законов выходит за пределы компетенции Конституционного Суда [24]. Также Конституционный Суд неоднократно в своих решениях указывает на возможность самостоятельной выработки законодательными органами власти решений в рамках предоставленных им дискреционных полномочий, намекая или прямо указывая, что ни Конституционный Суд РФ, ни кто-либо иной не вправе вмешиваться в установленную дискрецию законодателя (см., например, постановления Конституционного Суда РФ от 19.04.2010 № 8-П, от 24.12.2012 № 32-П, от 05.04.2013 № 7-П, определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2007 № 323-О-П).

Указанная позиция сопряжена с законодательным ограничением возможности судьям Конституционного Суда РФ высказываться публично о вопросах, которые могут быть предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ (ст. 11 Федерального Конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), и с отсутствием законодательной возможности рассмотрения Конституционным Судом вопросов по своей инициативе, так как круг субъектов и оснований для обращения в Конституционный Суд прямо установлен Конституцией РФ (ч. 2 ст. 125).

Указанные ограничения судей Конституционного Суда РФ в возможности высказывать позицию по вопросам, которые могут быть предметом рассмотрения Конституционного Суда, однако, в полной мере не применимы и отсутствуют применительно к судьям Верховного Суда, компетенция которых исключает возможность рассматривать конституционность действующих законов, что также подтверждено и правовой позицией Конституционного Суда РФ (постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации). В этой связи Верховный Суд и его судьи свободны в выражении позиции по вопросам совершенствования законодательства.

Судебная практика

Процесс диалектического взаимодополнения судебной и законодательной деятельности может проходить в переходе сформированной судебной нормы, выраженной в правовых позициях Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, в законодательство [25. С. 214]. Нормы, создаваемые судами, наряду с действующим правом, основываются на принципе справедливости, моральных убеждениях суда и социальных тенденциях [26. С. 313].

Так, например, Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 28.02.2008 № 3-П сформулировал формулу законоположения о механизме тайного голосования членов квалификационной коллегии судей при решении вопроса о применении к судье дисциплинарного взыскания в виде досрочного прекращения полномочий судьи и прямо указал законодателю на необходимость его имплементации в законодательство в шестимесячный срок.

Также наиболее значимыми результатами деятельности судебной системы являются постановления Пленума Верховного Суда РФ. Данные постановления на основе обобщения судебной практики содержат толкование и разъяснение порядка применения норм права. И суды в своей практике при принятии решений в абсолютном большинстве случаев не только применяют позиции Верховного Суда РФ, выраженные в постановлениях Пленума, но и прямо ссылаются на них в качестве оснований и мотивов принятия судебного решения. Так, например, разъясняя судам порядок применения ст. 125 УПК РФ, Пленум Верховного Суда выработал порядок действий судьи, который прямо законодателем не установлен (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 1).

Интересен факт, что и в Российской империи органы судебной системы в лице Правительствующего сената своей практикой устраняли пробелы в законодательстве, а подчас формулировали задолго до законодателя ряд правовых институтов (например, моральный вред или неосновательное обогащение) [10. С. 261].

Поэтому сегодня даже в рамках романо-германской правовой семьи, как справедливо отмечают В.В. Лазарев и Т.Э. Шуберт, суд вынужден создавать «прецеденты» в целях устранения неясности или пробельности нормативного акта [5. С. 98–99; 16. С. 160]. В этой связи неоднородный массив законодательства РФ продиктовал необходимость сначала Высшему Арбитражному Суду РФ по экономическим спорам, а позднее и Верховному Суду по гражданским, административным делам и экономическим спорам (после упразднения ВАС РФ) принимать решения в порядке надзора, которые являют собой квазисудебный прецедент, т.е. решение по конкретному делу, принятое Президиумом ВС РФ, а также постановление Пленума ВС РФ, основанное на обобщении судебной практики, правовая позиция по которым может служить основанием пересмотра решений нижестоящих судов в соответствии с пп. 5 п. 4 ст. 392 ГПК РФ, пп. 5 п. 3 ст. 311 АПК РФ, пп. 5 п. 1 ст. 350 КАС РФ.

Единство и непротиворечивость правовой системы в России сегодня обеспечиваются во многом за счет работы профессионалов в области права в рамках полномочия судов по толкованию законодательства *ad hoc*, в момент рассмотрения конкретных дел, либо в порядке обзора судебной практики Верховным Судом РФ, на что обратил внимание Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 23.12.2013 № 29-П. Конституционный Суд РФ также указал и на то, что законоположение, явившееся предметом рассмотрения в Конституционном Суде, также может применяться только с учетом выявленного указанным Судом конституционно-правового смысла такой нормы, что нашло отражение в постановлении от 18.09.2014 № 23-П.

Заключение

Поиск оптимального механизма сотрудничества парламента и судебной системы является одной из важнейших задач правовой науки, поскольку именно

профессиональный правоприменитель может указать законодателю на несовершенство принятых законов, особенно в случаях, когда нормативный акт соответствует Конституции, принят в рамках дискреционных полномочий парламента, однако не воспринимается правоприменителем однозначно, входит в противоречие с иными законами, вследствие чего возникает ситуация правовой неопределенности. Так, еще Правительствующий сенат Российской империи в соответствии с Императорским указом Александра I от 8 (20) сентября 1802 г. получал право доносить императору о выявленных Сенатом «неудобствах в существующих законах» [27. С. 60–61].

Сегодня, в соответствии с п. 6 ст. 2 Федерального закона «О парламентском контроле» от 07.05.2013 № 77-ФЗ одной из целей парламентского контроля является изучение практики применения законодательства Российской Федерации и выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения. Такая форма парламентского

контроля получила наименование «правовой мониторинг». Однако среди форм парламентского контроля, установленных указанным Федеральным законом, отсутствует взаимодействие с основным профессиональным правоприменителем – судебной системой.

В этой связи представляется целесообразным в качестве такого взаимодействия установить ежегодный доклад Верховного Суда Российской Федерации в Государственной Думе о практике применения судами законодательства с предложениями по совершенствованию наиболее противоречивых аспектов законодательства либо о состоянии законодательства Российской Федерации и судебной практике его применения.

Такая форма взаимного дополнения законодательной и судебной власти, основанная на уважении дискреционных полномочий Государственной Думы, едином понимании практики применения законов, выраженным Верховным Судом РФ, позволит обеспечить наиболее стабильное и качественное законодательство в российском парламенте.

ЛИТЕРАТУРА

1. Горобец В.Д. Конституционно-правовой статус Парламента Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 36 с.
2. Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. М. : Т-во тип. А.И. Мамонтова, 1917. 226 с.
3. Авакьян С.А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1995. № 4. С. 24–29.
4. Венгеров А.В. О законодательной инициативе судебных органов // Правоведение. 1965. № 4. С. 130–134.
5. Лазарев В.В. Нормативная природа судебного прецедента // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 92–99.
6. Лебедев В.М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. СПб., 2001. 383 с.
7. Скворцов-Савельев И.А. Суды Российской Федерации как субъекты права законодательной инициативы федерального уровня (вопросы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. 205 с.
8. Тузов Н.А. Судебная законодательная инициатива: субъекты, основания объект и проблемы // Российское правосудие. 2006. № 8. С. 4–12.
9. Гук П.А. Судебная деятельность как важнейший элемент правовой жизни общества // Правовая жизнь в современной России: теоретико-методологический аспект / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 2005. С. 484–496.
10. Желдыбина Т.А. Стратегия законотворчества в условиях повышения роли судебной практики // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 261–264.
11. Зорькин В.Д. Конституция живет в законах // Российская газета. 2014. № 288.
12. Кокотов А.Н. Исполнение решений Конституционного Суда // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 90–101.
13. Котелевская И. Взаимодействие властей в законотворчестве: разногласия и поиски компромисса // Проблемы парламентского права России / под ред. Л. Иванова. М., 1996. С. 68–69.
14. Лазарев В.В. Учет решений Конституционного Суда Российской Федерации в законодательной деятельности // Проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. М., 2001. С. 91–100.
15. Марченко М.Н. Об особенностях судебного правотворчества в России // Право. 2007. № 1. С. 41–46.
16. Шуберт Т.Э. Влияние судебной практики на законотворческий процесс // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 160–170.
17. Smelcer S.N. The Role of the Senate in Judicial Impeachment Proceedings: Procedure, Practice, and Data. Congressional Research Service. 2010. April 9. 28 p. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41172.pdf> (дата обращения: 09.01.2020).
18. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
19. Законопроект № 338318-7 О внесении изменения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (по вопросу реализации конституционного полномочия Конституционного Суда Российской Федерации по подготовке посланий Конституционного Суда Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/338318-7> (дата обращения: 04.01.2020).
20. Кассин П. Верховный Суд удалился на обсуждение // Коммерсантъ. 2017. № 95. С. 5.
21. Законопроект № 612292-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/612292-7> (дата обращения: 09.01.2020).
22. Законопроект № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 22.02.2020).
23. Коган Е.Г. Юридические аспекты организации и деятельности Парижского парламента во Франции : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 224 с.
24. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 02.04.2019 № 854-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статей 4 и 7 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий». URL: <https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision394335.pdf> (дата обращения: 04.01.2019).
25. Гук П.А. Судебная деятельность и законотворчество: стратегические, тактические и технико-юридические формы взаимодействия // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 214–219.
26. Bodenheim E. Jurisprudence: The Philosophy and Method of the Law. Harvard University Press, 1962. 386 p.
27. История Правительствующего сената за двести лет. 1711–1911 гг. СПб. : Сенатская типография, 1911. Т. 3. 740 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 15 апреля 2020 г.

The Interaction of the Parliament and the Judiciary of the Russian Federation

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2020, 460, 258–264.

DOI: 10.17223/15617793/460/31

Alexey S. Koshel, Far Eastern Federal University (Vladivostok, Russian Federation); Saint Petersburg State University (Saint Petersburg, Russian Federation). E-mail: koshel.as@dvfu.ru

Keywords: parliament; parliamentary procedure; supervisory powers; Supreme Court; Constitutional Court; judiciary; legislative process; Constitution; amendment to Constitution.

The article discusses the constitutional problems of consolidation, implementation and improvement of the mechanism of interaction between the parliament and higher courts in parliamentary procedures. The research methods are analysis, synthesis, normative (formal-logical), and historical-legal. The key aim of the study is to identify a mechanism for ensuring the control function of the parliament to control the implementation in the Russian Federation of laws adopted by the Federal Assembly of the Russian Federation. The author came to the following conclusions. In recent years, the higher courts of the Russian Federation have been more actively involved in the work on improving legislation in various ways. At the same time, in his annual address to the Federal Assembly on January 15, 2020, President of Russia Vladimir Putin outlined proposals to strengthen the role of the Constitutional Court of the Russian Federation in the legislative process. Since 2008, a trend has been outlined in Russia to strengthen the control powers of the parliament. One of the most important control powers of the Russian Federal Assembly, fixed in the Federal Law “On Parliamentary Control”, is, in the author’s opinion, the study of the application of laws (legal monitoring), the development of proposals for their improvement. However, along with the annual reports of the General Prosecutor of the Russian Federation at the Federation Council regarding effectiveness of legislation, it is seen necessary to oblige the Supreme Court of the Russian Federation to present reports on judicial practice in the State Duma. The Supreme Court, realizing the constitutional function of summarizing the judicial practice of the courts of the Russian Federation and developing a uniform interpretation of the norms of the law, often quite independently eliminates legal gaps, sometimes developing new legal rules, which is not fully consistent with the doctrine of separation of powers in continental law systems. Such new rules are developed within the framework of not only procedural law, but also substantive (civil and criminal) law. In fairness, it is worth noting that this is not a modern trend, it is the Russian practice that has developed over centuries: the Senate of the Russian Empire, being the highest court, developed new legal rules long before the legislator. All this, of course, does not fully correspond to the role of the court in the continental legal system. However, the same Senate of the Russian Empire, in accordance with the decree of Emperor Alexander I, also had the right to inform the emperor of the need to improve legislation. In this regard, taking into account the historical parallel, the author comes to the conclusion that there is an urgent need for Russia to introduce the annual practice of the Supreme Court’s reports to the State Duma as part of the parliamentary legal monitoring of legal gaps and conflicts identified by the Supreme Court when summarizing judicial practice, with its proposals for improving legislation.

REFERENCES

1. Gorobets, V.D. (2000) *Konstitutsionno-pravovoy status Parlamenta Rossiyskoy Federatsii* [The constitutional and legal status of the Parliament of the Russian Federation]. Abstract of Law Dr. Diss. Moscow.
2. Trubetskoy, E.N. (1917) *Leksii po entsiklopedii prava* [Lectures on the encyclopedia of law]. Moscow: T-vo tip. A.I. Mamontova.
3. Avak'yan, S.A. (1995) Problemy teorii i praktiki konstitutsionnogo kontrolya i pravosudiviya [Problems of the theory and practice of constitutional control and justice]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo*. 4. pp. 24–29.
4. Vengerov, A.V. (1965) O zakonodatel'noy initsiative sudebnykh organov [On the legislative initiative of the judiciary]. *Pravovedenie*. 4. pp. 130–134.
5. Lazarev, V.V. (2012) Normativnaya priroda sudebnogo pretsedenta [The normative nature of the judicial precedent]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 4. pp. 92–99.
6. Lebedev, V.M. (2001) *Sudebnaya vlast' v sovremennoy Rossii: problemy stanovleniya i razvitiya* [The judiciary in modern Russia: problems of formation and development]. St. Petersburg: Lan'.
7. Skvortsov-Savel'ev, I.A. (2010) *Sudy Rossiyskoy Federatsii kak sub'ekty prava zakonodatel'noy initsiativy federal'nogo urovnya (voprosy teorii i praktiki)* [Courts of the Russian Federation as subjects of the law of legislative initiative at the federal level (issues of theory and practice)]. Law Cand. Diss. St. Petersburg.
8. Tuzov, N.A. (2006) Sudebnaya zakonodatel'naya initsiativa: sub'ekty, osnovaniya ob'ekt i problemy [Judicial legislative initiative: subjects, grounds, object and problems]. *Rossiyskoe pravosudie*. 8. pp. 4–12.
9. Guk, P.A. (2005) Sudebnaya deyatel'nost' kak vazhneyshiy element pravovoy zhizni obshchestva [Judicial activity as the most important element of the legal life of society]. In: Matuzov, N.I. & Malko, A.V. (eds) *Pravovaya zhizn' v sovremennoy Rossii: teoretiko-metodologicheskii aspekt* [Legal life in modern Russia: a theoretical and methodological aspect]. Saratov: Saratov State Academy of Law. pp. 484–496.
10. Zheldybina, T.A. (2015) Strategiya zakonotvorchestva v usloviyakh povysheniya roli sudebnoy praktiki [The lawmaking strategy in the context of increasing the role of judicial practice]. *Yuridicheskaya tekhnika – Juridical Techniques*. 9. pp. 261–264.
11. Zor'kin, V.D. (2014) Konstitutsiya zhivet v zakonakh [The Constitution lives in the laws]. *Rossiyskaya gazeta*. 288.
12. Kokotov, A.N. (2013) Ispolnenie resheniy Konstitutsionnogo Suda [Execution of decisions of the Constitutional Court]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 5. pp. 90–101.
13. Kotelevskaya, I. (1996) Vzaimodeystvie vlastey v zakonotvorchestve: raznoglasiya i poiski kompromissa [Interaction of authorities in lawmaking: disagreements and search for a compromise]. Ivanov, L. (ed.) *Problemy parlamentskogo prava Rossii* [Problems of parliamentary law in Russia]. Moscow: [s.n.]. pp. 68–69.
14. Lazarev, V.V. (2001) Uchet resheniy Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii v zakonodatel'noy deyatel'nosti [Consideration of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation in legislative activity]. In: *Problemy ispolneniya resheniy Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii i konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov sub'ektov Rossiyskoy Federatsii* [Problems of execution of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation and constitutional (charter) courts of the constituent entities of the Russian Federation]. Moscow: [s.n.]. pp. 91–100.
15. Marchenko, M.N. (2007) Ob osobennostyakh sudebnogo pravotvorchestva v Rossii [On the features of judicial lawmaking in Russia]. *Pravo*. 1. pp. 41–46.
16. Shubert, T.E. (2016) Judicial Practice Impact on Law Making. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 4. pp. 160–170. (In Russian).
17. Smelcer, S.N. (2010) *The Role of the Senate in Judicial Impeachment Proceedings: Procedure, Practice, and Data*. Congressional Research Service. April 9. [Online] Available from: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41172.pdf>. (Accessed: 09.01.2020).
18. Russian Federation. (2020) Zakon Rossiyskoy Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii ot 14.03.2020 № 1-FKZ “O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoy vlasti” [Law of the Russian Federation on

- the amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020, No. 1-FKZ “On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities”]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Collection of Legislation of the Russian Federation*. 11. Art. 1416.
19. Russian Federation. (2020) *Zakonoproekt № 338318-7 O vnesenii izmeneniya v Federal'nyy konstitutsionnyy zakon “O Konstitutsionnom Sude Rossiyskoy Federatsii” (po voprosu realizatsii konstitutsionnogo polnomochiya Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii po podgotovke poslaniy Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii Federal'nomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii)* [Draft Law No. 338318-7: On Amendments to the Federal Constitutional Law “On the Constitutional Court of the Russian Federation” (on the issue of exercising the constitutional powers of the Constitutional Court of the Russian Federation to prepare messages from the Constitutional Court of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation)]. [Online] Available from: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/338318-7>. (Accessed: 04.01.2020).
 20. Kassin, P. (2017) Verkhovnyy Sud udalilsya na obsuzhdenie [The Supreme Court recessed for discussion]. *Kommersant*. 95. pp. 5.
 21. Russian Federation. (2020) *Zakonoproekt № 612292-7 “O vnesenii izmeneniy v Ugolovnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii i Ugolovno-protsessual'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii v svyazi s vvedeniem ponyatiya ugolovnogo prostupka”* [Draft Law No. 612292-7 “On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and the Criminal Procedure Code of the Russian Federation in connection with the introduction of the concept of a criminal offense”]. [Online] Available from: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/612292-7>. (Accessed: 09.01.2020).
 22. Russian Federation. (2020) *Zakonoproekt № 885214-7 “O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoy vlasti”* [Draft Law No. 885214-7 “On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities”]. [Online] Available from: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>. (Accessed: 22.02.2020).
 23. Kogan, E.G. (2016) *Yuridicheskie aspekty organizatsii i deyatel'nosti Parizhskogo parlamenta vo Frantsii* [Legal aspects of the organization and activities of the Paris Parliament in France]. Law Cand. Diss. Moscow.
 24. Constitutional Court of the Russian Federation. (2019) *Opreделение Конституционного Суда Российской Федерации от 02.04.2019 № 854-О “По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 4 и 7 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий”* [Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of 02.04.2019 No. 854-O: At the request of a group of deputies of the State Duma on verifying the constitutionality of the provisions of Articles 4 and 7 of the Federal Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on the Issues of Appointment and Payment of Pensions”]. [Online] Available from: <https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision394335.pdf>. (Accessed: 04.01.2019).
 25. Guk, P.A. (2015) *Sudebnaya deyatel'nost' i zakonotvorchestvo: strategicheskie, takticheskie i tekhniko-yuridicheskie formy vzaimodeystviya* [Judicial activity and lawmaking: strategic, tactical and technical-legal forms of interaction]. *Yuridicheskaya tekhnika – Juridical Techniques*. 9. pp. 214–219.
 26. Bodenheimer, E. (1962) *Jurisprudence: The Philosophy and Method of the Law*. Harvard University Press.
 27. Senatskaya tipografiya. (1911) *Istoriya Pravitel'stviyushchego senata za dvesti let. 1711–1911 gg.* [History of the Governing Senate for two hundred years. 1711–1911]. Vol. 3. St. Petersburg: Senatskaya tipografiya.

Received: 15 April 2020