

Некрасов С.И.¹

ВНУТРЕННЯЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ПАРЛАМЕНТА И ЕГО ПАЛАТ: К ВОПРОСУ ОБ ОПТИМИЗАЦИИ СТРУКТУРЫ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (часть 1)

Наличие разветвленной системы комитетов и комиссий является характерной особенностью внутренней организации парламентов и их палат в абсолютном большинстве современных государств. Статус и роль этих парламентских структур в различных странах неодинаковы, однако очевидной тенденцией является повышение их роли в демократических государствах во 2-й половине XX — начале XXI вв.

Кардинально изменились система и статус комитетов и комиссий законодательного органа государственной власти и в России, прежде всего в направлении повышения их роли в законодательном процессе (в реализации основной функции парламента).

Если внутренняя организация Государственной Думы до 1917 года предусматривала образование отделов и комиссий (причем как постоянных, так и временных), то на первом этапе советского периода российской государственности предусматривалась *возможность образования* в палатах союзного законодательного органа (в Союзном Совете и Совете Национальностей ЦИК СССР) *лишь временных комиссий* для рассмотрения отдельных вопросов, при этом они (равно как и объединенные комиссии ЦИК, которые могли образовываться для рассмотрения вопросов текущего законодательства и управления) собственных аппаратов не имели и обслуживались аппаратом ЦИК²; аналогичный подход был избран и в представительных органах союзных республик, включая Россию. Конституция РСФСР 1937 г. предусматривает в качестве постоянной лишь мандатную комиссию Верховного Совета и возможность создания следственных и ревизионных комиссий по любому вопросу (постоянные комиссии в это время создаются только в местных советах депутатов). Позднее появляются постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР (Совета Союза и Совета Национальностей) и Верховного Совета России (Совета Республики и Совета Национальностей), а также комитеты Верховного Совета. Роль парламентских комитетов (единых, объединенных) и комиссий (палат Верховного Совета) все более возрастает, и в 90-х гг. их статус закрепляется не только в соответствующих положениях, но и в Законе «О постоянных комиссиях палат и комитетах Верховного Совета»³. При этом формируются комитеты и комиссии, главным образом, по отраслевому признаку, ориенти-

руясь, в значительной степени, на предметную компетенцию органов исполнительной власти. С отступлением от этого признака образовывались *отделы* в I и II Государственных Думах (1906—1907 гг.), в которых здесь все депутаты распределялись по отделам (с I по XI) по жребию для проверки полномочий членов Думы и доклада результатов проверки (заключений отделов) на пленарном заседании. Очевидно, что отделы Государственной Думы какой-либо значимой роли в законодательном процессе не играли⁴.

Конституция РФ 1993 года, предписывая образование в составе палат Федерального Собрания комитетов и комиссий (ч. 3 ст. 101), не определяет набора этих внутрипарламентских органов (не указывает даже некоторых из них) и не предусматривает принятие федерального закона, определяющего их статус, следовательно, палаты регулируют эти вопросы самостоятельно. В рамках данного конституционного положения и Государственная Дума, и Совет Федерации неоднократно изменяли количественный набор комитетов и комиссий и их предметную компетенцию. В частности, в 1994—1995 гг. в Совете Федерации было образовано 11 комитетов и 3 комиссии, в 1996 г. — 11 комитетов и 1 комиссия (верхнюю палату Федерального Собрания этого периода иногда называют Советом Федерации второго созыва, что представляется неточным, потому что после 1995 г. Совет Федерации не избирается и определенного срока полномочий не имеет), позднее комиссий стало 7, а после внесения последних изменений в Регламент Совета Федерации в палате образовано 16 комитетов и 6 комиссий (см. п. 1 ст. 30 Регламента⁵). Здесь имеются в виду только постоянные комиссии, в то же время допускается образование и временных комиссий для решения конкретной задачи и (или) на определенный срок (п. 4 ст. 26 Регламента).

Представляется, что в определении внутренней структуры палат российского парламента не следует механически воспроизводить подход советского периода (не отменяя его полностью), поскольку вплоть до 90-х гг. высшие законодательные органы России не были постоянно действующими, законодательная деятельность в этот период была следствием реализации (практически безоговорочной, во многом формальной) решений и установок одной политической силы — коммунистической партии и

¹ Некрасов Сергей Иванович — профессор кафедры правового обеспечения управления Государственного университета управления, старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент.

² См., в частности ст. 21, 33, 78, 79 Положения о Центральном Исполнительном Комитете СССР // СУ 1923. — № 106. — ст. 1030.

³ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. — 1992. — № 4. — Ст. 131.

⁴ См.: Учреждение Государственной Думы // Полн. собр. законов Российской Империи. — Собр. 3-е. — Т. XXVI. — Отд. I. — № 27424. — Ст. 62; Наказ Государственной Думы. СПб. — 1909.

⁵ Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (утв. постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002. № 33-СФ с изм. и доп.) // СЗ РФ. — 2002. — № 7. — ст. 635; № 14, ст. 1241; № 23, ст. 2117; ст. 2125; № 51, ст. 4999; 2003, № 7, ст. 551; № 13, ст. 1193.

т.д. В то же время нынешняя система комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации нуждается в оптимизации через сокращение их числа (главным образом путем объединения некоторых комитетов и комиссий), а также сокращение количества заместителей председателей комитетов, комиссий. В качестве аргументации такого решения может быть предложено следующее.

С точки зрения участия в законодательном процессе палаты Федерального Собрания неравноправны, основной груз законотворчества лежит на Государственной Думе, которая *принимает федеральные законы* (ч. 1 ст. 105 Конституции РФ) по достаточно сложной процедуре. Совет Федерации лишь *рассматривает принятые Государственной Думой федеральные законы и одобряет либо отклоняет их* (ч.ч. 3, 4 ст. 105); при этом Совет Федерации в реализации данного полномочия связан достаточно непродолжительным конституционным сроком (14 дней), и процедура здесь, соответственно, на порядок проще (гл. 12 Регламента Совета Федерации), обязательно рассмотрению подлежат не все принятые Государственной Думой федеральные законы, Совет Федерации не вносит каких-либо поправок и изменений в текст закона, вето Совета Федерации в случае отклонения им закона может быть преодолено квалифицированным большинством голосов в Государственной Думе и т.д.

Тем не менее в Государственной Думе в настоящее время создано 28 комитетов (в 1,7 раза больше, чем в Совете Федерации, тогда как депутатов Государственной Думы больше, чем членов Совета Федерации в 2,5 раза, и объем законопроектной работы нижней палаты по сравнению с такой работой в верхней палате различается в разы). При этом вплотную стоит вопрос о сокращении в Государственной Думе нового созыва числа комитетов до 14–16 (в частности, по мнению Заместителя Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Л. Слиски невысока эффективность работы комитетов по культуре и туризму, по информационной политике, по делам общественных объединений и др.¹).

Совет Федерации в соответствии со ст. 104 Конституции РФ является и самостоятельным субъектом права законодательной инициативы (при этом разработанные им законопроекты все равно вносятся в Государственную Думу). Однако практика свидетельствует, что данным правом верхняя палата пользуется весьма неактивно, и результаты инициативной деятельности Совета Федерации в области законотворчества не очень высоки — большая часть законов принимается по инициативе депутатов Государственной Думы, Президента РФ, Правительства РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (по данным Фонда развития парламентаризма в России в 2000–2002 гг. доля законов, инициированных Советом Федерации, составила всего 1 процент от общего количества принятых законов, довольно низкими были соответствующие показатели и в I квартале 2003 года), при этом законодательные инициативы Совета Федерации часто (в более чем 90 процентах случаев) отклоняются (следует отметить, что в последнее время ситуа-

ция с точки зрения качества подготавливаемых в Совете Федерации законопроектов меняется к лучшему)².

Правом законодательной инициативы обладают и члены Совета Федерации, однако для реализации этого полномочия член Совета Федерации не должен использовать возможности комитетов и комиссий палаты, а должен опираться на собственные возможности (в частности, на закрепленное ст. 13, 15–17 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³ право на получение информации, консультаций специалистов и т.д.), знания и опыт. Если через члена Совета Федерации реализуется инициатива главы региона, то для разработки такого законопроекта, естественно, будет привлечен аппарат (включая правовые управления, отделы, департаменты и пр.) региональных органов исполнительной власти. В целях повышения качества законопроектной работы членов Совета Федерации может быть полезным для изучения и возможного внедрения региональный опыт. В частности, в бюджете г. Москвы (и соответственно в смете расходов на содержание Московской городской Думы) выделяются средства на привлечение к работе над законопроектами независимых ученых и экспертов, часть из которых (финансовых средств) в соответствующей пропорции может использовать каждый депутат (или они могут быть объединены по взаимному согласию двух или нескольких депутатов).

Анализ предметной компетенции комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации позволяет обнаружить *дублирование в определении предметов ведения комитетов и комиссий*, «наложение полномочий». В частности, вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционного, избирательного права (подпункты «в», «д», «е» п. 6 ст. 30 Регламента Совета Федерации) неизбежно имеют прямой выход на вопросы функционирования судебной власти и правоохранительных органов (п. 7). Проблему разграничения властных полномочий между федеральным центром и субъектами РФ (п. «в» п. 8) невозможно рассматривать в отрыве от ее логического продолжения — разграничения предметов ведения и полномочий между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления (подпункты «б» — «г» п. 9); выборы в Российской Федерации как на федеральном и региональном уровнях (п. «ж» п. 8), так и на местном уровне (п. «ж» п. 9) подвергаются единому правовому регулированию (укрепление «избирательной вертикали» становится очевидным); изменение границ между субъектами РФ (пп. «д» п. 8) невозможно без учета мнения населения муниципальных образований (ч. 2 ст. 131 Конституции РФ). Смежные вопросы отнесены к предметам ведения Комитета по бюджету и Комитета по финансовым рынкам и денежному обращению (ср. пп. «г», «д», «ж» п. 11 и п. «в», «з» п. 12).

Не вполне обоснованным представляется создание самостоятельной комиссии по взаимодействию со Счетной

Нынешняя система комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации нуждается в оптимизации через сокращение их числа (главным образом путем объединения некоторых комитетов и комиссий), а также сокращение количества заместителей председателей комитетов, комиссий.

¹ Российская газета. — 25 сентября 2003.

² См.: Переагрузка // Российская газета. — 16 июля 2003.

³ СЗ РФ. — 1994, № 2, ст. 74; 1999, № 28, ст. 3466; 2001, № 7, ст. 614; Российская газета, 2001, 9 августа; 2002, 13 июля.

палатой Российской Федерации. Статья 1 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»¹ определяет Счетную палату как орган государственного финансового контроля, а п. п. «ж» п. 11 Регламента Совета Федерации вопросы государственного финансового контроля относит к ведению Комитета по бюджету; отчеты Счетной палатой готовятся и представляются палатам Федерального Собрания ежегодно, и предварительное рассмотрение этих отчетов (п. п. «в» п. 13) один раз в год можно было бы осуществлять временной, а не постоянной комиссией (или комитетом по бюджету).

Сотрудничество с государствами — участниками СНГ является международной деятельностью Российской Федерации (соответствующие подразделения есть и в МИД России), и практически все полномочия Комитета по делам СНГ могут быть отнесены к ведению комитета по международным делам; кроме того, вопросы защиты и охраны Государственной границы РФ справедливо отнесены к ведению Комитета по обороне и безопасности (п. «г» п. 10) и передавать вопросы статуса и защиты Государственной границы РФ с государствами СНГ в ведение другого комитета (п. «б» п. 15) представляется необоснованным (тем более, что и подходы к охране границы с разными государствами СНГ (Беларусь, Казахстан, Грузия, Азербайджан и т.д.) неодинаковы); приграничное сотрудничество субъектов РФ с государствами — участниками СНГ осуществляется на основе тех же норм, что и сотрудничество с иными иностранными государствами и их составными частями (включая иностранные государства не имеющие общей границы с Россией), в том числе с участием МИД России (см. Федеральный закон от 4 января 1999 года. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ»²), поэтому выделение в самостоятельный блок вопросов приграничного сотрудничества с государствами — участниками СНГ представляется также необоснованным (тем более, что не

все государства — участники СНГ имеют общую границу с Россией, а приграничными, в свою очередь, могут быть и государства, не входящие в СНГ).

Вопросы, отнесенные к ведению Комиссии по делам молодежи и спорту (п. 20) неизбежно охватываются предметами ведения Комитета по социальной политике (п. 18) и Комитета по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии (п. 19), а вопросы Комиссии по естественным монополиям (п. 23) — предметами ведения комитетов по экономической политике, предпринимательству и собственности (см., в частности, п. «д» п. 21), по промышленной политике (п. 22) и др. Практически все вопросы, отнесенные к ведению Комитета по делам Севера и малочисленных народов (п. 26), подпадают под полномочия других комитетов — по делам федерации и региональной политике (см. п. «б» п. 8), по бюджету, по финансовым рынкам и денежному обращению, по социальной политике, по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии, по природным ресурсам и охране окружающей среды, по аграрно-продовольственной политике и др. Полномочия Комиссии по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации (п. 17) могут быть успешно реализованы не в рамках постоянной комиссии палаты, а в рамках различного рода научных конференций, постоянно действующих семинаров, круглых столов и т.п., а также служебных совещаний (исходя, и из состава Комиссии, в которую по должности входят первые заместители председателей комитетов и комиссий палаты — п. 3 ст. 30 Регламента). Перечень примеров «совпадающей компетенции» может быть продолжен.

Не все формулировки полномочий комитетов и комиссий являются выверенными и понятными (в частности, к ведению Комиссии по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации отнесен вопрос «анализа фактического обеспечения деятельности Совета Федерации» — п. «в» п. 28 ст. 30).

*Калашникова Н.П.*³

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В РАЗВИТИИ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ И УСКОРЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ

О казахстанском парламентаризме, особенностях его развития написано немало и по меньшей мере столько же проводится конференций различного уровня содержания и значимости, а также «круглых столов» и других научных исследований. Однако поступательный характер общественно-политических и законодательных процессов, вызывает потребность еще не раз обращаться к этой проблеме, поиску эффективных средств и механизмов анализа, которые не только позволяли бы давать оценку, но и намечать стратегические перспективы формирования новых институций представительной власти.

Во многих исследованиях генезис современного парламента Республики Казахстан выводится из специфи-

ческой особенности его становления и развития. Кроме опыта представительных структур бывших Верховного Совета Казахской ССР и СССР, рассматриваемого с точки зрения законодательной и общественно-политической деятельности, осуществления представительной власти, в Казахстане полноценного парламента никогда не было. Недостаточно было примеров и апробированных моделей законодательной деятельности, отвечающих общественным отношениям, сложившимся в республике на заре суверенитета и независимости и участия в них избранных на профессиональной основе депутатов. В Казахстане, имеющем богатые исторические традиции, образовательный потенциал, законодательский процесс, как тако-

¹ СЗ РФ. — 1995. — № 3. — Ст. 167.

² СЗ РФ. — 1999. — № 2. — Ст. 231.

³ **Калашникова Наталья Павловна** — заведующая сектором Отдела информационно-аналитической работы Мажилиса Парламента Республики Казахстан, кандидат политических наук.