

16. Бережкова Н.Ф. Присяга в системе правоохранительных органов // Право и государство: теория и практика. 2008. № 3. С. 102-104.
17. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 5.02.2014 г. № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.
18. URL: <http://worldconstitutions.ru/?cat=8>

УДК 342.4

## **КОМИТЕТЫ И КОМИССИИ КАК ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ПЛАТФОРМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПАЛАТ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИИ**

© 2017 г. А.А. Минасян

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

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

*В статье на основе правовых и научных источников анализируются общие и отличительные черты комитетов и комиссий Государственной Думы и Совета Федерации в качестве организационной платформы взаимодействия данных палат и обеспечения единства Федерального Собрания как законодательного и представительного органа Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** конституция, Федеральное Собрание, парламент, Совет Федерации, Государственная Дума, взаимодействие палат парламента, комитеты, комиссии.

*On the basis of legal and scientific sources the article analyzes the common and distinctive features of the committees and commissions of the State Duma and the Federation Council as the organizational platform of interaction between these chambers and the unity of the Federal Assembly as a legislative and representative body of the Russian Federation.*

**Keywords:** Constitution, the Federal Assembly, the Parliament, the Federation Council, the State Duma, the interaction of the chambers of Parliament, committees, commissions.

Согласно Конституции России (ст. 94, ч. 1 ст. 95) [1] Федеральное Собрание, с одной стороны, является законодательным и представительным органом Российской Федерации, с другой, – состоит из двух палат – Государственной Думы и Совета Федерации. Конституционный статус Федерального Собрания позволяет говорить о нем как о едином органе, осуществляющем государственную власть, только через конституционное взаимодействие его палат, структурно состоящих из комитетов и комиссий.

Отметим, что в настоящее время в юридической литературе вопросы, касающиеся взаимодействия палат Федерального Собрания России, а именно посредством такой организационной платформы, как комитеты и комиссии палат, исследованы фрагментарно. При этом основная часть работы палат парламента осуществляется через формируемые ими комитеты и комиссии. (ч. 3 ст. 101). Комитеты и комиссии палат парламента выполняют основную, трудоемкую работу по подготовке законопроектов и разрешению иных значимых вопросов.

Комитеты и комиссии палат парламента являются своего рода их «подорганами», вспомогательными учреждениями, выполняющими возложенные на них функции. В странах англосаксонской правовой системы для обозначения такого «подоргана» употребляют понятие «комитет», в странах романо-германской системы права – «комиссия», а в венгерском языке применяется единый термин «bizottsag», которым можно обозначать и комиссию, и комитет [2, с. 14-17].

Конституционные основы деятельности комитетов и комиссий палат Федерального Собрания России конкретизированы в их регламентах. При этом нет единого правового акта, посвященного статусу и порядку деятельности комитетов и комиссий палат парламента. Это, на наш взгляд, является пробелом, восполнение которого позволит, помимо прочего, упорядочить взаимодействие палат российского парламента. Поддерживаем также мнение И.А. Конюховой, согласно которому для усиления взаимодействия палат Федерального Собрания России и повышения уровня принимаемых ими законов законопроекты уже на стадии рассмотрения в Государственной Думе должны

быть представлены на ознакомление членам Совета Федерации и соответствующим комитетам палаты [3].

Анализ правовых и научных источников, связанных с заявленной темой, позволил выявить сходные и отличительные черты комитетов и комиссий палат парламента России. Рассмотрим их более подробно в качестве организационной платформы взаимодействия палат парламента.

К сходным чертам комитетов и комиссий палат Федерального Собрания России относится следующее:

1. Комитеты и комиссии палат парламента России являются внутренними единицами Федерального Собрания. Они не являются самостоятельными органами публичной власти в России, не могут формировать дополнительных органов и, безусловно, не могут существовать вне парламента и без него. По правовой природе комитеты (комиссии) не могут заменять парламента, они лишь помогают ему в решении каких-либо вопросов. При этом в некоторых зарубежных странах данные «подорганы» играют достаточно существенную роль в государстве.

Как отмечает Б.В. Грызлов, данные внутриорганизационные органы в ряде стран на практике приобрели фундаментальное значение в функционировании не только законодательных органов, но и политических систем в целом [4, с. 26-36]. Так, например, в Испании и Италии комитеты и комиссии обладают правом утверждения законопроектов [5, с. 243], что, по своей сути, приравнивает их к палате парламента.

2. Согласно положениям ст. 31 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Регламент Совета Федерации) [6], ст. 28 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Регламент Государственной Думы) [7] деятельность комитетов палат основывается на принципах гласности и свободного обсуждения вопросов. Применительно к комиссиям принципов деятельности не определено, что, на наш взгляд, подчеркивает более значимый статус именно комитетов.

3. Регламент Государственной Думы в ст. 25 закрепляет за «комитетами и комиссиями ... право вносить на заседание Совета Государственной Думы предложения по проекту порядка работы Государственной Думы на очередное заседание».

4. Статья 26 Регламента Государственной Думы устанавливает за комитетами и комиссиями право «проводить парламентские слушания, конференции, совещания, «круглые столы», семинары и принимать участие в их работе» по вопросам, находящимся в их ведении.

В части 2 данной статьи закреплено, что на заседаниях и комитетах, и комиссий Государственной Думы могут присутствовать полномочные представители Президента Российской Федерации, федерального Правительства, Председатель, заместитель и аудиторы Счетной палаты Российской Федерации, представители субъектов права законодательной инициативы, законопроекты которых рассматриваются на заседании комитета, комиссии, а также статс-секретари – заместители (первые заместители) руководителей федеральных органов исполнительной власти. При рассмотрении законопроектов, являвшихся объектом экспертизы Общественной палаты, установлено также право участия на заседаниях комитетов и комиссий членов Общественной палаты, уполномоченных советом Общественной палаты.

Наряду с инициативными участниками заседаний комитетов и комиссий, комитеты и комиссии Государственной Думы вправе сами приглашать на свои заседания федеральных министров, уполномоченных ими должностных лиц, иных должностных лиц.

5. Согласно ч. 1 ст. 27 Регламента Государственной Думы «для подготовки отдельных вопросов комитет, комиссия Государственной Думы может создавать рабочие группы из числа членов данных комитета, комиссии, других депутатов Государственной Думы, представителей государственных органов и иных организаций». Такое участие специалистов никак не сужает полномочия депутатов, поскольку именно депутаты оценивают работу специалистов и выбирают наиболее приемлемое решение из предложенных вариантов [8, с. 74].

6. Часть 2 ст. 27 Регламента Государственной Думы закрепляет право за комитетами и комиссиями на привлечение «к своей работе экспертов Правового управления Аппарата Государственной Думы и других экспертов, а также принять решение о проведении независимой экспертизы законопроектов».

7. Регламент Государственной Думы в ч. 1 ст. 29 устанавливает, что «комитеты и комиссии Государственной Думы рассматривают обращения граждан в соответствии с вопросами их ведения», а в ч. 2 ст. 29 закрепляет за комитетами и комиссиями палаты право «запрашивать документы и материалы, необходимые для их деятельности, а также для деятельности межфракционных рабочих групп, у руководителей государственных органов и иных организаций».

8. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания России формируются на срок, не превышающий срок полномочий Государственной Думы (ст. ст. 20, 30 Регламента Государственной Думы).

Отметим, что названные общие черты комитетов и комиссий палат Федерального Собрания могут составить основу формирования единого правового акта, касающегося статуса и функционирования рассматриваемых структурных единиц.

Анализ правовых и научных источников позволил также вычленить и особенные черты комитетов и комиссий палат Федерального Собрания России. В их числе следующие:

1. Комитеты Федерального Собрания Российской Федерации являются постоянно действующими органами, что подтверждается положениями ст. ст. 26, ч. 1 ст. 31 Регламента Совета Федерации и ч. 3 ст. 24 Регламента Государственной Думы. В отличие от комитетов комиссии палат парламента не всегда действуют на постоянной основе, а могут носить и временный характер. Так, Регламентом Совета Федерации России ст. 26.1 закреплено, что временные комиссии «создаются из числа членов Совета Федерации на определенный срок для решения конкретной задачи».

2. Регламенты палат устанавливают перечень комитетов (ст. 20 Регламента Государственной Думы, 30 Регламент Совета Федерации). По состоянию на декабрь 2016 года численность комитетов Государственной Думы составляет 30, а Совета Федерации – 10. Вместе с тем, в указанных актах нет аналогичного указания на комиссии. Регламент Государственной Думы лишь упоминает о создании комиссий Государственной Думы по вопросам депутатской этики (ст. 31), по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы (ст. 32).

В качестве разновидности комиссий в источниках упоминаются межпарламентские рабочие комиссии [2, с. 17].

3. Согласно положениям ст. 21 Регламента Государственной Думы и ст. 28 Регламента Совета Федерации комитеты палат парламента имеют право создавать подкомитеты по основным направлениям своей деятельности. Данное право не закреплено в отношении комиссий палат.

4. В анализируемых правовых источниках регламентированы полномочия комитетов палат парламента России. Согласно положениям ст. 27 Регламента Совета Федерации комитет «разрабатывает и предварительно рассматривает законопроекты и поправки к законопроектам по вопросам своего ведения (в том числе в порядке реализации права законодательной инициативы Совета Федерации), а также проекты иных нормативных правовых актов и поправки к ним; проводит по вопросам своего ведения экспертизу законопроектов ... в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции; готовит предложения по разделам проекта федерального бюджета в соответствии с вопросами своего ведения; осуществляет подготовку заключений по одобренным Государственной Думой и переданным на рассмотрение Совета Федерации проектам законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, по принятым Государственной Думой и переданным на рассмотрение Совета Федерации федеральным законам; предварительно рассматривает внесенные в Государственную Думу законопроекты, готовит по ним отзывы и т.д.».

Регламент Государственной Думы в ст. 19 также имеет перечень полномочий комитетов палаты, к которым относятся: внесение предложения по формированию проекта примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на очередную сессию, предоставление отчетов о выполнении вышеуказанной программы, осуществление подготовки проектов постановлений Государственной Думы и проектов документов, которые принимаются или утверждаются постановлениями Государственной Думы, а также подготовка по ним заключений, подготовка вопросов в Конституционный Суд Российской Федерации и т.д.

Полномочия комиссий палат в их регламентах не установлены.

5. Регламент Совета Федерации в ст. 30 указывает вопросы ведения каждого комитета. Данное положение не закреплено в отношении комиссий палат Федерального Собрания России.

6. Отличительной чертой является также требование регламентов, адресованных членам Совета Федерации (ч. 1 ст. 28) и депутатам Государственной Думы (ч. 7 ст. 22), что каждый из них, за исключением Председателя соответствующей палаты, обязан состоять только в одном из комитетов палаты. В отношении комиссий палат принципа обязательного членства не предусмотрено.

7. Согласно положениям ст. 21 Регламента Государственной Думы комитеты формируются на основе «принципа пропорционального представительства фракций. Численный состав каждого комитета определяется Государственной Думой, но не может быть, как правило, менее 12 и более

35 депутатов палаты». Данное положение не находит отражение в деятельности комиссий палат парламента.

8. Регламенты палат не содержат положений о том, что комитеты палат могут состоять из членов обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации. При этом комиссии палат имеют возможность формирования своего состава из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Так, согласно положениям ч. 4 ст. 105 Конституции России в «случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий». Подобная возможность возникает и в случае формирования комиссии по парламентским расследованиям. Так, согласно положениям ст. 9 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» [9] при «поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования (поддержке предложения о создании комиссии) и принятии решения о возбуждении парламентского расследования палаты Федерального Собрания Российской Федерации на паритетных началах формируют комиссию, состоящую из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы».

Таким образом, комитеты и комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации, рассматриваемые нами как организационная платформа взаимодействия палат парламента, имеют ряд сходных и отличительных черт. На наш взгляд, существует необходимость правового закрепления статуса комитетов и комиссий палат парламента, порядка их формирования, деятельности, а также компетенции данных органов, поскольку они играют ключевую роль в рамках законодательной деятельности парламента в целом. Конституционное указание на комитеты и комиссии палат Федерального Собрания России не только подчеркнуло их значимость, но и установило опорные структурные единицы взаимодействия Государственной Думы и Совета Федерации.

#### **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. Садовникова Г.Д. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания РФ – «Парламент за работой» // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 5.
3. Конюхова И.А. Двухпалатность как принцип организации национальных парламентов: опыт России и мировая практика // Журнал российского права. 2004. №1.
4. Грызлов Б.В. Специализированные органы парламента: сравнительный анализ // ПОЛИТ-ЭКС. 2009. № 1.
5. Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М.: Норма. 2004.
6. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635.
7. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.
8. Нудненко Л.А. Комментарий к Федеральному закону «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный). М.: РИОР - Инфра-М, 2012.
9. Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».