Молокаева Оксана Хараевна. Конституционно-правовой статус комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Молокаева Оксана Хараевна;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия»].- Москва, 2015.- 223 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-правовые основы конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации 15**

1. История становления и развития комитетов и комиссий палат парламента России 15

2. Конституционно-правовое содержание статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации 45

3. Сравнительный анализ конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации 57

**Глава 2. Функции и компетенция комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации 73**

1. Функции комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации 73

2. Компетенция комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации 97

3.Ответственность комитетов палат Федерального Собрания Российской Федерации 118

4. Акты комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации 126

**Глава 3. Формы и методы деятельности комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации 134**

1. Формы деятельности комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации 136

2. Методы деятельности комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации 170

Заключение 180

Библиография 183

## Конституционно-правовое содержание статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации

Однако фактически списки комиссий составлялись с учетом деления всех депутатов Думы на три группы. Также при составлении предварительных списков опрашивались председатели всех фракций. Как на исключение из установленного обычаем правила о пропорциональности избрания по фракциям можно указать лишь на выборы в комиссию по государственной обороне, в нее не вошли представители оппозиционных групп. В связи с данным обстоятельством, 33 членами Думы, принадлежавшими по преимуществу к фракции «Народной свободы», было внесено 20 ноября 1907 г. предложение о производстве выборов в комиссии по пропорциональной системе, принятой в Государственном Совете. Данное предложение постановлением от 29 ноября было передано в комиссию по Наказу, которая и включила положение о пропорциональной системе избрания комиссий в свой доклад по проекту Наказа. В ходе обсуждения порядка формирования комиссий депутат П. Н. Крупенский отметил, что пропорциональная система является не справедливой, сложной и не достаточно ясной. Депутат А. С. Вязигин аргументировал свое отрицательное отношение к пропорциональной системе тем, что комиссия, созданная из членов различных фракций, не будет плодотворно работать. Депутат П. Н. Милюков не заметил различий между существующим порядком формирования комиссий с предлагаемым порядком . В итоге, Государственная Дума в заседании от 24 января 1909 г. предложение о закреплении пропорциональной системы избрания комиссий отклонила.

Анализ материалов Совещания Государственной Думы с представителями фракций и групп от 7 ноября 1909 г. показывает наличие проблем, возникающих при формировании комиссий Государственной Думы. Так, в заседании обсуждалось заявление члена Думы Я. С. Гарусевича о порядке избрания комиссий и о нарушении по некоторым комиссиям в отношении оппозиционных групп установленного обычаем принципа пропорционального представительства. После обмена мнений по указанному вопросу, по предложению Председателя Государственной Думы, Совещание постановило составить список комиссий, в которых нарушен принцип пропорциональности, и при дополнительных выборах в эти комиссии принять меры к исправлению замеченных отступлений от начала пропорциональности .

2 июня 1909 г. Государственной Думой был принят Наказ Государственной Думы , который являлся думским регламентом. Он применялся в третьей и четвертой Думах в течение пяти лет (1909-1914 гг.). Глава 3 данного акта была посвящена отделам и комиссиям Государственной Думы. В частности, в 31 говорится, что «Комиссии образуются: а) либо посредством избрания их в отделах, б) либо посредством избрания в общем собрании Государственной Думы, - в обоих случаях закрытым голосованием посредством подачи записок. Государственная Дума определяет в каждом отдельном случае, каким из указанных способов должна быть образована комиссия». В 34 указано, что «кроме комиссий, избираемых специально для рассмотрения определенных законопроектов или вопросов, Государственная Дума избирает постоянные комиссии». Таким образом, предполагалась возможность существования как постоянных, так и временных комиссий Государственной Думы.

В 35 Наказа перечислялись виды постоянных комиссий Государственной Думы, а также их предметы ведения, порядок формирования и численность.

Первое заседание комиссии созывалось по распоряжению Председателя Государственной Думы, ее Секретарем не позже трех дней после ее избрания и открывалось старшим по возрасту из присутствующих членов. Заседания считались состоявшимися: первое - при явке не менее половины, а остальные -не менее одной третей членов комиссии. В случае, если после троекратного созыва комиссии она не соберется в правомочном составе, то комиссия подлежала роспуску (37 Наказа).

Был запрет занимать пост председателя двух комиссий одновременно (39 Наказа). Считаю, что данное положение Наказа целесообразно, так как депутат, являясь председателем двух и более комиссий, не в полной мере мог эффективно выполнять свои обязанности. Так, председатель комиссии устанавливал очередность рассмотрения дел; разрешал вопросы о приглашении представителей ведомств; руководил заседанием комиссии и отвечал за его ход; докладывал по рассмотренным в комиссии делам на общем собрании Думы и выполнял иные полномочия. Активная работа комиссии требовала от депутата больших затрат сил и времени. Поэтому для того, чтобы председатели комиссий имели реальную возможность активно участвовать в их работе, был введен данный принцип. Содержавшееся в проекте Наказа правило о запрете избирать в состав комиссии Председателя и Секретаря Государственной Думы не было принято Государственной Думой, и, таким образом, никаких ограничений в этом отношении Наказом не устанавливалось .

Наказ (50) устанавливал, что в случае разделения голосов поровну, считается принятым решение, к которому присоединился председатель. По этому поводу Совещанием было разъяснено, что в указанном случае право перевеса голоса связано не с должностью председателя комиссии, а с действительным председательствованием на заседании. И если председатель лишь присутствовал на заседании в качестве члена комиссии, то в голосовании он участвовал на равных с другими членами комиссии основаниях .

## Сравнительный анализ конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации

Третьим признаком конституционно-правовой природы комитетов и комиссий палат Федерального Собрания является признание их субъектом контрольной деятельности. Конституционный Суд Российской Федерации в своих правовых позициях, при рассмотрении вопросов организации государственной власти, отмечает, что разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно - их взаимодействие .

Н. В. Витрук в особом мнении по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края отметил, что принцип разделения властей означает не только самостоятельность каждой из ветвей государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) в пределах своих полномочий, но и их взаимодействие и сотрудничество, что обусловлено единством государственной власти, необходимостью обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты других основ конституционного строя .

Контрольные полномочия комитетов палат Федерального Собрания служат одним из важных средств содействия успешному претворению в жизнь принимаемых парламентом актов. Все это говорит о том, что функционирование комитетов и комиссий является одной из важных предпосылок успешного осуществления всей работы Федерального Собрания.

Комитеты и комиссии парламента осуществляют контрольные полномочия и в зарубежных странах. Так, в ФРГ контроль правительства со стороны парламента осуществляется Комитетом Бундестага по петициям. В

Таким образом, комитеты и комиссии палат парламента являются субъектами осуществления контрольной деятельности палат Федерального Собрания за функционированием исполнительных органов государственной власти. Подробнее контрольная функция комитетов и комиссий палат Федерального Собрания раскрыта в параграфе один главы два настоящего исследования.

Важнейшим признаком конституционно-правовой природы комитетов и комиссий палат Федерального Собрания является их состав. Членами комитетов и комиссий палат Федерального Собрания являются только депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации.

Будучи важнейшей организационной формой деятельности палат Федерального Собрания комитеты и комиссии формируются только из числа парламентариев Российской Федерации. Почему уделяется внимание этому признаку конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания? Дело в том, что в социалистический период истории стран Восточной Европы имели место нормы законодательства отдельных стран, которые допускали избрание в состав комитетов верховных органов государственной власти этих стран лиц, не являющихся депутатами.

Примерами могут служить Социалистическая Республика Румыния (СРР) и Социалистическая Федеративная Республика Югославия (СФРЮ). В СРР исключение было установлено только в отношении одной постоянной комиссии Великого Национального Собрания - конституционной. В ее состав могли избираться наряду с депутатами специалисты, не являющиеся депутатами, в количестве не более одной трети от общего числа членов

Регламент Союзной Скупщины СФРЮ 1970 г. устанавливал в качестве общего правила формирование ее постоянных комиссий из числа депутатов. Однако допускалось избрание в состав всех комиссий Союзной Скупщины некоторого количества научных работников, специалистов и общественных деятелей, не являющихся депутатами . Например, в состав законодательно-правовой комиссии наряду с депутатами избиралось несколько специалистов в области права .

В трех Прибалтийских советских республиках было допущено избрание в состав комиссий активистов, не являющихся депутатами данного Совета. При этом Положения о постоянных комиссиях местных Советов Литовской ССР (ст. 5) и Латвийской ССР (ст. 3) предусматривали такую возможность только в отношении сельских и поселковых Советов, а в Эстонской ССР (ст. 4) для всех Советов было установлено, что председатели и заместители председателей постоянных комиссий должны быть депутатами данного Совета, следовательно, члены постоянных комиссий могли и не быть депутатами .

Эта идея отстаивалась некоторым учеными - государствоведами. Так, болгарский профессор Б. Спасов - сторонник включения в состав постоянных комиссий законодательного органа власти представителей общественных организаций, специалистов, деятелей науки и культуры, не являющихся депутатами, приводит в защиту своей позиции довод о том, что это одна из форм непосредственного участия масс в работе представительных органов .

## Компетенция комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации

Весомую роль в деятельности комитета в целом, и в реализации подготовительной функции в частности, играет аппарат комитета. Аппарат комитета палаты является самостоятельным структурным подразделением Аппарата палаты Федерального Собрания, созданный для обеспечения деятельности комитета. Аппарат комитета осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими структурными подразделениями Аппарата палаты, а также по вопросам, отнесенным к ведению комитета, с соответствующими подразделениями Администрации Президента Российской Федерации, Счетной палаты, Правительства Российской Федерации и других федеральных органов

Положение об аппарате каждого комитета палаты согласовывается с председателем комитета и утверждается Руководителем Аппарата палаты Федерального Собрания . Основными задачами аппарата комитета являются правовое, организационное, документационное, аналитическое и информационное обеспечение деятельности комитета.

Аппарат комитета в целях выполнения поставленных перед ним задач выполняет поручения председателя комитета и Руководителя Аппарата палаты по вопросам, отнесенным к ведению комитета; оказывает содействие комитету в подготовке запросов в Конституционный Суд Российской Федерации; обеспечивает подготовку и проведение парламентских слушаний, конференций, совещаний, «круглых столов», семинаров и других мероприятий, проводимых комитетом; обеспечивает деятельность созданных комитетом рабочих групп; участвует в рассмотрении поступающих в комитет писем и обращений граждан и организаций по вопросам, отнесенным к ведению комитета, и подготовке проектов ответов на них; выполняет иные функции в соответствии с вопросами, отнесенными к ведению комитета.

Общее руководство деятельностью аппарата комитета осуществляет председатель комитета. Руководитель аппарата комитета осуществляет повседневное оперативное руководство его деятельностью и несет ответственность за результаты его деятельности перед председателем комитета и Руководителем Аппарата палаты.

1 См., например, Положение об аппарате Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей, утверждено распоряжением Руководителя Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12 января 2009 года № 2-7 // комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам семьи, женщин и детей: официальный сайт [Электронный ресурс]. Режим доступа. URL: http://www.komitet2-6.km.duma.gov.ru/site.xp/055055.html (дата обращения 11.07.2014). Руководитель аппарата комитета и другие гражданские служащие аппарата комитета назначаются на должность гражданской службы и освобождаются от должности гражданской службы распоряжением Руководителя Аппарата палаты по представлению председателя комитета.

Численность аппарата комитета не установлена нормативно и зависит от конкретного комитета. Например, в аппарате комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей насчитывается 9 человек, в аппарате комитета по вопросам собственности - 13 человек, а в аппарате комитета по безопасности и противодействию коррупции - 16 человек, в аппарате комитете по конституционному законодательству и государственному строительству - 21 человек.

Результатом выполнения подготовительной функции комитета и комиссии становится проект закона или иного акта, который принимается палатой. Главной целью работы комитета, связанной с подготовкой проектов законов, является подготовка к рассмотрению палатой наиболее безупречного текста законопроекта как, с точки зрения научно-практической обоснованности, так и с точки зрения редакции и формы.

Проанализировав статистику прохождения законопроектов в комитетах Государственной Думы, можно прийти к выводу о различной нагрузке комитетов. Так, комитетом, с самым большим числом законопроектов, над которыми он ведет работу по состоянию на 20 января 2015 г., является комитет по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству (356 законопроектов). Комитет по делам национальностей работает над 4 законопроектами, комитет по промышленности - над 6 .

Решения, выносимые комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания, не имеют обязательной к исполнению силы. Тем не менее, в некоторых государствах, например в Испании и Италии, парламент на основе (дата обращения 20.01.2015) конституции и регламента может предоставлять данным внутренним органам право не только рассматривать, но и утверждать проекты определенных законов . Так, в статье 72 Конституции Италии 1947 г. закреплена норма, на основе которой «Регламент может также устанавливать, в каких случаях и в каком порядке рассмотрение и утверждение законопроектов передается комиссиям...» .

Возрастание значения комитетов палат конгресса в законодательном процессе США иллюстрирует высказывание американского юриста П. Паттерсона: «Для всех, изучающих процедуру конгресса, очевидно, что конгресс, как представительный орган, практически разрушен учреждением большого числа постоянных комитетов, которые являются маленькими кабинетами, обладающими законодательной инициативой и руководством в законодательстве, и председатели которых практически являются министрами» . Полагаю, что нельзя наделять комитеты палат парламента Российской Федерации полномочием утверждения законопроектов. Законопроекты могут принимать и одобрять только палаты российского парламента.

## Методы деятельности комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации

Необходимость консультаций, а также иной помощи специалистов в процессе деятельности комитетов и комиссий предопределила предоставление им такого важного правомочия, как право привлекать к своей работе лиц, не являющихся парламентариями, например, ученых, экспертов, специалистов в различных областях, право обращаться за содействием к различным органам и должностным лицам. Реализация этих полномочий позволяет комитетам и комиссиям осуществлять обратную связь с избирателями, профессиональным сообществом.

Существенно расширяют возможности комитетов и комиссий в реализации представительной функции, выражению в разрабатываемых решениях воли и интересов широких кругов российского многонационального народа право комитетов и комиссий привлекать к своей работе депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, не входящих в состав комитета или комиссии, право запрашивать мнение других комитетов и комиссий по вопросам, находящимся на рассмотрении, а также право комитетов и комиссий в том случае, когда они считают, что вопрос, переданный на их рассмотрение, относится также и к ведению других комитетов и комиссий, либо признают необходимым высказать свое мнение по вопросам, рассматриваемым другими комитетами и комиссиями, вносить об этом свои предложения в палату.

Выполняя организационную функцию, комитет палаты Федерального Собрания обладает следующими правами: организует парламентские слушания, круглые столы; вносят предложения о проведении мероприятий в соответствующей палате Федерального Собрания; решают вопросы организации своей деятельности; проводят «правительственный час».

По итогам «правительственного часа», парламентских слушаний, круглых столов могут приниматься различные нормативно заседании Совета Федерации в рамках «правительственного часа» выступил В. А. Колокольцев - министр внутренних дел Российской Федерации с докладом на тему «О мерах по обеспечению общественной безопасности и правопорядка в Российской Федерации». Министр критически -правовые акты. Например, 30.10.2013 г. на 339-м оценил результаты реформы МВД России, отметив, что итоги реформы не отвечают тем надеждам, которые возлагало на нее общество. Глава МВД России высказался о целесообразности изменения законодательства в части установления уголовной ответственности за совершение преступлений экстремистской направленности с использованием Интернета, а также за финансирование экстремистской деятельности. По итогам Советом Федерации было принято постановление «О мерах по обеспечению общественной безопасности и правопорядка в Российской Федерации» .

В период осенней сессии 2013 г. актуальные вопросы совершенствования законодательства рассматривались в Совете Федерации в рамках парламентских слушаний и «круглых столов», проводимых комитетами палаты, с участием представителей органов государственной власти всех уровней, общественности, экспертного сообщества. Всего за указанный период комитетами нижней палаты проведено 9 парламентских слушаний и 19 «круглых столов». Например, были проведены парламентские слушания на тему: «Законодательное обеспечение национальной кибербезопасности в Российской Федерации», на которых был рассмотрен проект концепции Стратегии кибербезопасности Российской Федерации; «Будущее российского парламентаризма», в рамках которых поднят вопрос о необходимости разработки Федерального закона «О Федеральном Собрании - парламенте Российской Федерации».

В сфере осуществления организационной функции комитеты и комиссии наделяются всеми необходимыми правомочиями. Часть 2 статьи 26 Регламента Государственной Думы закрепляет за комитетами и комиссиями палаты право приглашать на свои заседания федеральных министров, уполномоченных ими должностных лиц, иных должностных лиц. Подробнее данное полномочие будет рассмотрено в параграфе 2 главы 3 настоящего исследования.

Характерной чертой и важной особенностью прав и обязанностей всех комитетов и комиссий является то, что эти права и обязанности не предполагают совершения комитетами и комиссиями каких-либо действий, которые выходили бы за рамки чисто вспомогательной деятельности. Это не значит, что работа комитетов и комиссий не имеет самостоятельного значения. Наоборот, комитеты и комиссии во многих отношениях выполняют функции, имеющие сами по себе большое самостоятельное значение. Однако властными полномочиями они не располагают.

Отдельным, например, организационным полномочиям комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, корреспондируют обязанности других государственных органов (например, праву требовать представления необходимых материалов и документов соответствуют определенные обязанности министерств и других государственных органов). Однако и эти правомочия не говорят о наличии у комитетов и комиссий каких-либо распорядительных прав, поскольку они являются лишь средством обеспечения нормальной вспомогательной деятельности комитетов и комиссий и обязанности других государственных органов корреспондируют им только в той мере, в которой это необходимо для успешного выполнения комитетами и комиссиями своих обязанностей. Вне этих рамок любые акции комитетов и комиссий, не подкрепленные соответствующими актами Федерального Собрания либо иных государственных органов, носят чисто рекомендательный характер. Их реализация в необходимых случаях обеспечивается различными мерами, предпринимаемыми государственными органами. Правда, на практике для беспрепятственного использования своих прав или выполнения возложенных на них обязанностей комитетам и комиссиям редко приходится прибегать к помощи каких-либо государственных органов. Высокий авторитет органов палат Федерального Собрания помогает им обходиться без этого