

Бойко Ю.Ю.¹

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖПАРЛАМЕНТСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РОССИИ

Основы правового регулирования организации и деятельности межпарламентского сотрудничества включают в себя следующие элементы:

- правовые нормы, определяющие конституционно-правовой статус парламента Российской Федерации;
- правовые нормы, устанавливающие компетенцию палат федерального парламента;
- правовые нормы, регулирующие внутреннее устройство и порядок работы палат Федерального Собрания и региональных парламентов субъектов Российской Федерации;
- правовые нормы, устанавливающие компетенцию законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- правовые нормы, определяющие приоритетные направления осуществления межпарламентского сотрудничества с парламентами других государств;
- правовые нормы, устанавливающие порядок формирования и осуществления обмена парламентами делегациями, наделения их полномочиями по представлению соответствующих комитетов, комиссий, депутатских объединений, аппарата парламента.

Как известно, в Российской Федерации действуют следующие источники права²:

- Конституция Российской Федерации, имеющая верховенство на всей территории России;
- общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации; все они являются составной частью российской правовой системы (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации);
- законы, принимаемые на федеральном уровне, и иные нормативные правовые акты, принимаемые федеральными органами власти;
- договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации;
- постановления Конституционного Суда Российской Федерации, Пленума Верховного Суда Российской Федерации, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации принимаются законы и иные нормативные правовые акты (ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации). Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе заключать договоры о разграничении предметов ведения и полномочий.

Конституционные нормы, составляющие правовую основу деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации, доктор юридических наук А.А. Безуглов и доктор юридических наук С.А. Солдатов условно разделяют³ на четыре группы:

- первая группа связана с формированием и организацией деятельности палат (статьи 95, 96, 99-101);
- вторая группа относится к статусу парламента, палат и парламентариев (статьи 10, 11, 94, 97, 98);
- третья группа регулирует вопросы законодательного процесса в Федеральном Собрании (статьи 104-108);
- четвертая группа норм относится к полномочиям палат (статьи 102, 103).

Следует отметить, что в Конституции Российской Федерации нет прямой нормы, регулирующей межпарламентское сотрудничество. Однако взаимодействие парламентов всех уровней является лишь одним из направлений их деятельности, осуществляемой в рамках полномочий и в соответствии со статусом, определяемых конституционными нормами.

Конституционные начала участия парламента в международных делах, его взаимодействия с парламентами зарубежных стран определяются, в первую очередь, статьей 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». В соответствии с Конституцией парламента России решает вопросы о возможности использования Вооруженных сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, утверждает изменение границ между субъектами Российской Федерации (статья 102 Конституции Российской Федерации), рассматривает и принимает федеральные законы по вопросам финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии, ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации, войны и мира (статьи 105, 106 Конституции Российской Федерации). В соответствии с п. «м» ст. 83 Конституции Российской Федерации назначение и отзыв дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях осуществляются Президентом Российской Федерации после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Конституционные нормы являются основообразующими в правовом регулировании межпарламентского сотрудничества как в международной сфере, так и на уровне парламентов субъектов Российской Федерации, так как определяют конституционно-правовой статус и компетенцию Федерального Собрания — парламента Российской Федерации, а также органов законодательной власти субъектов Федерации. Все эти вопросы в опреде-

¹ Бойко Юлия Юрьевна — специалист-эксперт Управления межпарламентских связей Аппарата Государственной Думы, аспирант Московского гуманитарного университета.

² Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. — М., 1997. — С. 51.

³ См.: Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Учебник для юридических вузов. — М., 2001. — С. 384.

ленной степени могут быть предметом взаимодействия с другими парламентами.

Кроме конституционных норм, к вопросу определения правовой базы для осуществления межпарламентского сотрудничества имеют отношение и федеральные законы и подзаконные акты (например, федеральные законы «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» и др.).

Кроме этого, каждая палата имеет свой Регламент, в котором детально отражены внутренние процедуры, в соответствии с которыми функционируют палаты, включая и аппарат парламента. Регламенты — это подзаконные акты, в которых детально, применительно к каждой палате, описан порядок рассмотрения вопросов, относящихся к компетенции палат, внешнеполитические вопросы и, международные, в первую очередь, межпарламентское сотрудничество, порядок формирования и полномочия межпарламентских делегаций, приоритетные направления развития межпарламентского сотрудничества.

Осуществляя международные контакты, Государственная Дума ежегодно принимает планы международных связей с парламентами других государств, заключает с парламентами этих государств и международными парламентскими организациями соглашения о межпарламентском сотрудничестве.

Депутаты Государственной Думы рассматривают рекомендательные законодательные акты Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств, принимают решения по их реализации. Эти акты являются важными правовыми ориентирами развития межпарламентского сотрудничества.

В соответствии с принятыми Государственной Думой ежегодными планами международных связей Совет Государственной Думы с учетом мнений депутатских объединений, комитетов, а также Председателя Государственной Думы определяет состав направляемых официальных парламентских делегаций, а также состав российских частей межпарламентских комиссий (парламентских или рабочих групп) Государственной Думы по двустороннему сотрудничеству с парламентами других государств, определяет объем их полномочий. Эти вопросы закрепляются в соответствующем нормативном акте — Положении о российских частях межпарламентских комиссий, утверждаемых постановлениями Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Участие депутатов Государственной Думы в деятельности Межпарламентского Союза регламентируется Положением о Межпарламентской группе Российской Федерации, принимаемым общим собранием Межпарламентской группы Российской Федерации.

Совет Федерации осуществляет сотрудничество с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями в соответствии с основными направлениями межпарламентского сотрудничества, которые также ежегодно утверждаются палатой.

В соответствии с планом межпарламентского сотрудничества Совет Федерации направляет за рубеж делегации, заключает соглашения о межпарламентском сотрудничестве с парламентами других стран, утверждает положение о российской части межпарламентских комиссий (парламентских групп) по двустороннему сотрудничеству с парламентами других стран, а также положения о парламентских делегациях (депутациях) Российской Феде-

рации в Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ, Межпарламентском Комитете Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Парламентском Собрании Союза Беларуси и России, других международных парламентских организациях.

Участие членов Совета Федерации в деятельности Межпарламентского Союза регламентируется Положением о Парламентской группе Российской Федерации, принимаемым общим собранием Парламентской группы Российской Федерации.

Развитие межпарламентских связей всегда привлекало внимание руководителей государств во всем мире.

В работе одного из старейших международных неправительственных органов — Межпарламентском Союзе, образованном еще в конце XIX века (1889 г.), российская делегация принимает участие с 1955 года.

Межпарламентская группа Российской Федерации (МПГ РФ) — это парламентский институт, представляющий Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации в Межпарламентском союзе (МПС). МПГ РФ осуществляет членство Федерального Собрания Российской Федерации в этой всемирной организации, созданной еще в 1889 г., выступая (согласно статье 3.1 Устава МПС) в качестве одной из составляющих Межпарламентский союз Национальных групп.

Важным обстоятельством, определяющим статус МПГ РФ, является ее единство. В соответствии с требованием статьи 3.3 Устава МПС в каждом парламенте может быть образована только одна Национальная группа. Поэтому единая МПГ РФ состоит из депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

В силу специфических особенностей функционирования палат Федерального Собрания, определяемых ныне действующей Конституцией Российской Федерации, в своей текущей деятельности по поддержанию сотрудничества с МПС и входящими в него Национальными группами члены МПГ РФ, представляющие различные палаты, образуют своего рода отдельные подразделения, которые составляют и реализуют самостоятельные планы работы. Однако, требование единства Межпарламентской группы должно жестко соблюдаться при направлении ее делегаций для участия в различных конференциях, организуемых в рамках МПС.

Частичная оперативная самостоятельность и подчиненность двух неформально существующих подразделений МПГ РФ закреплена в Положении введением постов Сопредседателей и заместителей Председателя, представляющих эти подразделения и руководящих их работой.

Важным требованием, вытекающим из членства в МПС, является, согласно статье 3.2 Устава МПС, необходимость создания Национальной группы решением парламента. В силу отмеченной выше специфики решение о создании МПГ РФ нового состава принимается, как это предусмотрено Положением, раздельными постановлениями обеих палат. Реальный смысл таких постановлений — это фактически подтверждение членства МПГ РФ в МПС, а не создание ее как таковой.

В практике деятельности МПС состав Национальных межпарламентских групп формируется различным образом: в одних парламентах все парламентарии признаются членами Национальных групп, в других — вступление конкретного парламентария в Национальную группу МПС является его добровольным решением (при том, что решение о создании Национальной межпарламентской группы нового состава должно быть принято парламентом), в МПГ РФ применяется второй вариант.

Членство МПГ РФ в МПС ведет свою родословную от 29 июня 1955 года, когда собрание депутатов Верховного Совета СССР во исполнение декларации Верховного Совета СССР, принятой 9 февраля 1955 года, образовало Парламентскую группу СССР, которая вступила в МПС в соответствии с Уставом МПС. МПГ РФ является правопреемницей Парламентской группы СССР в отношении членства в МПС. Учредительное собрание Парламентской группы СССР 29 июня 1955 года приняло Положение о Парламентской группе СССР, основные пункты которого сохраняются в ныне действующем Регламенте Межпарламентской группы Российской Федерации.

Уставным требованием МПС к Национальным группам-членам является внесение ежегодного финансового взноса в бюджет МПС, устанавливаемого Межпарламентским Советом, руководящим органом МПС. Начиная с 1955 года, уплата взноса в МПС (в числе других взносов в бюджеты международных организаций, членами которых является Российская Федерация) осуществляется Правительством страны.

На Межпарламентскую группу, как постоянно действующий орган Федерального Собрания Российской Федерации, возложены обязанности по осуществлению сотрудничества с Межпарламентским Союзом и зарубежными парламентами. В соответствии с Регламентом основными задачами Межпарламентской группы являются:

- участие в деятельности Межпарламентского союза и связанных с ним отношениями сотрудничества международных организаций, включая в особенности систему Организации Объединенных Наций, а также региональные межпарламентские организации;

- содействие в соответствии с целями и принципами Межпарламентского союза — лучшему пониманию природы парламентаризма, целей, задач, форм и способов деятельности представительных учреждений;

- развитие межпарламентских контактов на многосторонней и двусторонней основе по линии Межпарламентского союза, координации и обмена опытом между парламентами и парламентариями;

- сотрудничество и поддержание контактов с представителями органов государственной власти, ведомств и организаций Российской Федерации и зарубежных государств по вопросам, относящимся к сфере деятельности Межпарламентского союза и Межпарламентской группы Российской Федерации;

- участие в рамках сотрудничества с Межпарламентским союзом и парламентами-членами Межпарламентского союза в обсуждении и поиске решений проблем международного характера с целью не только доведения мнений и оценок российских парламентариев до сведения парламентов и парламентариев других стран, но и побуждения их к согласованным действиям;

- содействие защите и укреплению прав человека, природа и сфера действия которых имеет всеобщий характер, в качестве одного из существенных факторов развития парламентаризма и парламентской демократии;

- информирование в максимально полном, адекватном и регулярном виде Федерального Собрания Рос-

сийской Федерации, других органов государственной власти о деятельности Межпарламентского союза и его органов, парламентов — членов Межпарламентского союза и связанных с ними международных организаций регионального и глобального характера, о решениях и рекомендациях, принимаемых в ходе этой деятельности, о вкладе в нее и принимаемые решения Межпарламентской группы Российской Федерации;

- максимально полное и регулярное информирование Секретариата Межпарламентского союза, в частности, в форме ежегодных отчетов Межпарламентской группы Российской Федерации, относительно шагов, предпринимаемых Федеральным Собранием Российской Федерации, другими органами государственной власти для выполнения решений и рекомендаций, принимаемых в ходе деятельности Межпарламентского союза;

- широкое участие в развитии широкого международного сотрудничества в правовой, культурной и гуманитарной областях и максимальное содействие ему.

Органами Межпарламентской группы Российской Федерации являются:

Общее собрание Межпарламентской группы Российской Федерации, Совет Межпарламентской группы Российской Федерации и Секретариат Межпарламентской группы Российской Федерации.

Межпарламентская группа состоит из единых для обеих палат Федерального Собрания групп по связям с парламентами зарубежных государств, формируемых на основе личного предпочтения и

добровольного выбора тех или иных членов Межпарламентской группы и возглавляемых избранными на групповых собраниях руководителями-координаторами.

В составе Межпарламентской группы действуют депутатские группы для развития двусторонних отношений с парламентами отдельных стран и регионов (по связям с французским, испанским, швейцарским парламентами и т.п.).

Регламент Межпарламентской группы Российской Федерации, а также изменения и дополнения к нему принимаются ее Общим собранием и утверждаются постановлениями палат Федерального Собрания Российской Федерации по инициативе руководящих органов Межпарламентской группы (ныне действующий Регламент утвержден на Общем собрании МПГ РФ 23 февраля 2000 года).

Межпарламентская группа является добровольным объединением парламентариев, формируется из депутатов Государственной Думы (после каждых выборов в эту палату состав депутатов подлежит реформированию) и членов Совета Федерации. Недоработкой, действующих учредительных актов является то, что они не регулируют численность Межпарламентской группы, необходимую для ее функционирования.

Как справедливо замечает Е.С. Смирнова, это позволяет делать парадоксальное предположение, что, в принципе, для работы Межпарламентской группы достаточно, чтобы в ее состав входили два парламентария — один депутат Государственной Думы и один член Совета Федерации¹. На практике все парламентарии входят в состав Межпарламентской группы, что и подтверждается традицией большинства зарубежных парламентов.

¹ Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции. Москва, 21-23 марта 2002 г. Н.С. Смирнова «Некоторые проблемы и перспективы российского межпарламентского сотрудничества» / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. — М.: Изд-во МГУ, 2003.