

Некрасов С.И.¹

ВНУТРЕННЯЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ПАРЛАМЕНТА И ЕГО ПАЛАТ: К ВОПРОСУ ОБ ОПТИМИЗАЦИИ СТРУКТУРЫ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (часть 2)

Представляется целесообразным сократить предельное число заместителей председателей комитетов палаты.

Простой подсчет показывает, что средняя численность комитета (комиссии) Совета Федерации при нынешнем их наборе составляет 7–10 человек (есть комитеты и комиссии большей численности). При этом в каждом комитете (каждой комиссии) может быть избрано помимо председателя 3–5 его заместителей (п. 5 ст. 29 Регламента). Следовательно, по действующим нормам более половины членов Совета Федерации могут быть руководителями различного уровня — Председатель палаты и его заместители, председатели комитетов, комиссий и их заместители. Налицо нарушение одного из принципов теории систем: если в системе количество управляющих элементов (руководителей) больше управляемых элементов (руководимых), то система неэффективна, плохо управляема либо неуправляема. Представляется целесообразным внести изменение в п. 5 ст. 29 Регламента Совета Федерации, ограничив допустимое количество заместителей председателя комитета, комиссии одним — двумя в зависимости от численного состава комитета комиссии. В России есть коллегиальные государственные органы, аналогичные по численному составу парламентским комитетам (и даже превышающие некоторые из них), но по значимости и масштабам решаемых задач значительно их превосходящие, которые тем не менее имеют лишь одного заместителя руководителя — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации и др.

В Совете Федерации не допускается создание формализованных фракций (по признаку партийной принадлежности) или парламентских объединений иного рода (п. 3 ст. 3 Регламента). Следовательно, здесь нет необходимости «обеспечить» все парламентские объединения руководящими постами и пропорциональным представительством во всех комитетах и комиссиях (как в Государственной Думе или в тех государствах, где верхние палаты формируются на началах пропорционального представительства политических партий — Италия, Япония и др.; в этих парламентах и их палатах партийный состав комитетов, комиссий объективно должен максимально соответствовать партийному составу палат), не может быть, соответственно, и внутрипарламентской борьбы за такие руководящие посты. В «дореволюционных» Государственных думах также практически сразу же сложился обычай, согласно которому все руководящие

должности, включая председателей комиссий, считались «добычей» фракций, составляющих думское большинство, — все кандидатуры (включая членов комиссий) предварительно согласовывались между фракциями большинства. Фракции стремились к тому, чтобы их представители находились во всех комиссиях².

В то же время самостоятельного осмысления и проработки требует вопрос обеспечения представительства регионов во внутрипарламентских структурах Совета Федерации. В ФРГ, например, представительство в таких структурах Бундесрата обеспечено каждой земле. Очевидно, что исходя из нынешнего состава Российской Федерации (89 субъектов), представительство каждого субъекта Российской Федерации в комитетах и комиссиях верхней палаты обеспечить невозможно. Следовательно, необходимо стремиться к обеспечению представительства групп субъектов РФ (такой подход применяется, в частности, при назначении Советом Федерации пяти членов Центральной избирательной комиссии — гл. 27 Регламента); один из возможных вариантов здесь — представительство групп субъектов РФ с привязкой к схеме федеральных округов.

В связи с тем, что не происходит разового обновления состава Совета Федерации и, соответственно, его комитетов и комиссий, необходимо также закрепить механизмы ротации состава комитетов и комиссий палаты, включая их руководителей (видимо, следует признать нелогичной ситуацию, когда все последующие представители в Совете Федерации от конкретного региона (которые могут меняться достаточно часто в силу предусмотренного законом механизма отзыва) «обречены» предметно заниматься в палате только вопросами здравоохранения, культуры, бюджета и т.п.).

Российское законодательство не предусматривает ни в одной из палат Федерального Собрания децентрализованного порядка рассмотрения законопроектов (т.е. возможности принятия решения по законопроекту не палатой, а комитетом, комиссией), как это имеет место, например, в Италии (где в таком порядке принимается три четверти законов), в Испании, Бразилии и других государствах (своеобразным исключением из этого правила может рассматриваться ситуация с «молчаливым» одобрением некоторых законов, принятых Государственной Думой, — комитет (комиссия) не выносит вопрос на пленарное заседание палаты, и по истечении 14 дней закон направляется Президенту РФ для подписания и обнародования — ч. 4

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 Подробнее см.: Козбаненко В.А. Партийные фракции в I и II Государственных думах России. 1906–1907. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1996.

ст. 105 Конституции РФ). Это также обуславливает отсутствие необходимости предельно широкого представительства в комитетах, комиссиях Совета Федерации.

При определении количества комитетов и комиссий и их численного состава необходимо также учитывать количественный состав самой палаты. Так, состав Сената в Италии — 315 человек (в 1,7 раза больше Совета Федерации), при этом в Сенате образовано лишь 12 постоянных комиссий (комитеты в палатах итальянского парламента не образуются вообще), что почти вдвое меньше, чем в верхней палате российской парламента. Формируемая в итальянском Сенате джунта по вопросам регламента насчитывает лишь 10 членов, а Комиссия Совета Федерации по регламенту и организации парламентаской деятельности — 24 члена, руководство Комиссией осуществляют Председатель, его Первый заместитель и два заместителя.

Предлагаемое уменьшение количества комитетов, комиссий Совета Федерации и числа заместителей их председателей имеет и экономическую составляющую. Председатели комитетов (комиссий) Совета Федерации занимают соответствующие государственные должности категории «А», а руководители аппаратов комитета (комиссии) и их заместители — главные должности государственной службы с соответствующим набором материальных и социальных гарантий. В Италии, например, парламентаские служащие (их порядка 600) государственными служащими не являются. В СССР, как отмечалось, парламентаские комитеты и комиссии собственных аппаратов не имели, их деятельность обеспечивали аппараты палат. До 1917 года функционирование комиссий и отделов Государственной думы также обеспечивала канцелярия палаты. Сокращение числа комитетов, комиссий Совета Федерации (и соответственно численности государственных служащих их аппаратов) соответствует избранному руководством страны курсу на уменьшение государственных расходов, удешевление государственного аппарата.

Отметим и такой момент. Члены Совета Федерации, в отличие от депутатов Государственной Думы, обладают императивным мандатом, они являются представителями в парламенте не населения России в целом, а органов государственной власти конкретного субъекта РФ, и делегируются они в Совет Федерации не для того, чтобы сосредоточиться на какой-либо одной сфере общественных отношений (экономика, оборона, образование, проблемы Севера и др.), а для того, чтобы реализовывать интересы конкретного региона при рассмотрении всех федеральных законов и принятии других решений в верхней палате федерального парламента.

На основе изложенного представляется целесообразным внести изменения в ст. 30 Регламента Совета Федерации в плане оптимизации предметов ведения комитетов и комиссий и закрепить образование в палате 1 постоянной комиссии (по Регламенту и организации парламентаской деятельности) и 8 комитетов (в значительной степени ориентируясь на прежнюю структуру палаты, в частности, 1996 года):

1) Комитет по законодательству и правовым вопросам (с передачей ему предметов ведения Комитета по конституционному законодательству (п.6 ст. 30 Регламента) и Комитета по правовым и судебным вопросам — п. 7);

2) Комитет по делам Федерации, региональной политике и вопросам местного самоуправления (с передачей ему предметов ведения комитетов по делам Федерации и региональной политике (п. 8) и по вопросам местного самоуправления — п. 9);

3) Комитет по обороне и безопасности (с сохранением предметов ведения нынешнего — п. 10);

4) Комитет по бюджету, финансовым рынкам и денежному обращению (с передачей ему предметов ведения комитетов по бюджету (п. 11), по финансовым рынкам и денежному обращению (п. 12) и Комиссии по взаимодействию со Счетной палатой РФ — п. 13);

5) Комитет по международным делам (с передачей ему предметов ведения Комитета по делам СНГ (п. 15), за исключением вопроса законодательного обеспечения статуса и защиты Государственной границы Российской Федерации с государствами — участниками СНГ (п. п. «б»), так как это полномочие отнесено к ведению Комитета по обороне и безопасности — (п. п. «г» п. 10);

6) Комитет по социальной политике, науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии (с передачей ему предметов ведения комитетов по социальной политике (п. 18), по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии (п. 19) и Комиссии по делам молодежи и спорту (п. 20));

7) Комитет по экономической политике, предпринимательству и собственности (с передачей ему предметов ведения Комитета по промышленной политике (п. 22) и Комиссии по естественным монополиям — (п. 23);

8) Комитет по природным ресурсам и охране окружающей среды (с сохранением полномочий нынешнего — п. 24).

Предметы ведения Комитета по аграрно-продовольственной политике (п. 25) целесообразно распределить между комитетами: по экономической политике, предпринимательству и собственности (п. п. «а», «б», «к», «м», «н»), по социальной политике, науке, культуре, здравоохранению и экологии (п. п. «в», «г»), по бюджету... (п. п. «л»), по природным ресурсам и охране окружающей среды (п. п. «д», «е», «ж», «з», «и»). Предметы ведения Комитета по делам Севера и малочисленных народов (п. 26) распределить между комитетами: по делам Федерации, региональной политике и вопросам местного самоуправления (п. п. «а», «м»), по экономической политике, науке, культуре, здравоохранению и экологии (п. п. «б», «г»), по социальной политике... (п. п. «б», «и», «к», «л»), по бюджету, финансовым рынкам и денежному обращению (п. п. «д»), по природным ресурсам и охране окружающей среды (п. п. «в», «е», «ж», «з»). Предметы ведения Комиссии по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации (п. 28) распределить между: Комитетом по законодательству и правовым вопросам (п. п. «а», «б», «г», «ж»), комитетом по бюджету, финансовым рынкам и денежному обращению (п. п. «д») и Комиссией по Регламенту и организации парламентаской деятельности (п. п. «в», «е»). Предметы ведения Комиссии по информационной политике (п. 27) распределить между Комитетом по экономической политике, предпринимательству и собственности (п. п. «а» — «д») и Комиссией по Регламенту и организации парламентаской деятельности (п. п. «е»). Часть полномочий Комиссии по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации (п. 17) закрепить за Комиссией по Регламенту и организации парламентаской деятельности (п. п. «г», «д», «и», «к»), а большую их часть осуществлять в рамках организуемых Советом Федерации научных конференций, семинаров и т.п., а также служебных совещаний руководства палаты и комитетов, комиссий.

Для выработки конкретных предложений об определении количества, названий и компетенции комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации необходимо создать рабочую группу из представителей обеих палат Федерального Собрания (оптимизация внутренней структуры Государственной Думы также актуальна), Ад-

министрации Президента РФ, Правительства РФ, научных организаций.

В то же время вызывают сомнения предложения о возможности образования в составе Совета Федерации «комитета всей палаты». Данная своеобразная форма (суть которой в преобразовании палаты в полном составе в комитет с председательством не председателя палаты, а иного должностного лица для обсуждения какого-либо вопроса) применяется в небольшом числе государств, воспринявших некоторые формы британского парламентаризма (Великобритания, США, Ирландия, Индия и др.), и достаточно редко — для обсуждения лишь отдельных законопроектов и других вопросов¹. Действующее законодательство и Регламент Совета Федерации закрепляют процедуры рассмотрения отдельных законопроектов (федеральных конституционных законов, законов о поправках к Конституции РФ, федерального закона о федеральном бюджете, законов по предметам совместного ведения и др.) и принятия других решений, которые позволяют достаточно широко обсуждать указанные вопросы и принимать по ним решения, и преобразование палаты в некий «комитет всей палаты» для обсуждения этих вопросов вряд ли обоснованно. Восприятие данной формы парламентской деятельности возможно, в частности, для выявления предварительного, рейтингового, оценочного отношения палаты к тому или иному вопросу.

Предлагаемая оптимизация внутренней структуры Совета Федерации, естественно, не должна отрицательно сказаться на участии палаты в законодательном процессе. Какие гарантии недопущения этого уже существуют, и по каким направлениям следовало бы активизировать работу?

Прежде всего следует более широко использовать предусмотренный Регламентом институт временных комиссий (п. 4 ст. 26), которые могут создаваться в том числе и для рассмотрения отдельных законов, принятых Государственной Думой. В Великобритании, например, большая часть комитетов Палаты общин (палаты, которая разрабатывает и принимает законы, а не только их одобряет или отклоняет, и комитетская стадия законодательного процесса, следовательно, здесь чрезвычайно важна) не имеет предметной компетенции (и даже обозначаются они буквами алфавита — А, В, С и т.д.), они образуются для рассмотрения конкретного билля, после чего распускаются. В «дореволюционных» Государственных думах было образовано около 30 комиссий, из которых лишь 8 постоянных (бюджетная, финансовая, по исполнению государственной росписи доходов и расходов, редакционная, по запросам и др.) Во временных комиссиях возможно закрепление участия не только членом Совета Федерации (как, в частности, в Конгрессе США или в Государственной думе 1906-1907 г. г., где в работе думских комиссий наряду с депутатами, которым принадлежал решающий голос, деятельно участвовали в качестве экспертов с правом совещательного голоса специалисты права, экономики и др.).

Крайне полезным для согласования позиций палат является взаимное участие в работе соответствующих комитетов и комиссий представителей Государственной Думы и

Совета Федерации. Такая возможность Регламентом Совета Федерации предусмотрена (п. п. «г» п. 1 ст. 27): комитет, комиссия Совета Федерации «...по согласованию с комитетами и комиссиями Государственной Думы может направлять своих представителей для работы над законопроектами в комитетах, комиссиях и рабочих группах Государственной Думы». Аналогичную норму следовало бы закрепить и в Регламенте Государственной Думы. Согласованная, совместная работа членов обеих палат парламента над «сырыми» законопроектами еще на так называемой нулевой стадии положительно сказывается на законотворческом процессе, Советом Федерации отклоняется меньше законов, принятых Государственной Думой (в весеннюю сессию 2003 года из 121 принятых Государственной Думой законов отклонено только 10²). Требуют обсуждения возможность и целесообразность образования объединенных (общепарламентских, интерпарламентских) комитетов и комиссий с постоянным членством членом Совета Федерации во всех комитетах и комиссиях Государственной Думы (подобная практика имеет место в некоторых государствах, а также имела место в СССР и РСФСР).

Необходимо также повысить качество и значение экспертной составляющей и парламентских слушаний в законодательном процессе (иногда на парламентских слушаниях приглашенных участников присутствует больше, чем членов соответствующих комитета, комиссии, организующих слушания). Сокращение количества комитетов и комиссий Совета Федерации (и соответственно их аппаратов) должно быть компенсировано наращиванием возможностей Аппарата палаты (прежде всего Правового и Информационно-аналитического управлений, Парламентской библиотеки и других подразделений и служб). Ориентиром в рассматриваемом ключе можно было бы избрать статус и возможности Исследовательской Службы Конгресса США, которая не осуществляет подготовку законопроектов, но оказывает всем членам Конгресса и парламентским комиссиям неоценимую помощь, предоставляя им обстоятельные исследования, анализ и информацию по широкому кругу внутренних и международных проблем, подготавливая краткие тематические сводки, аналитические доклады и консультации, институты, семинары, предоставляя широкий спектр информационных услуг³.

Как отмечал Г.М. Роберт, «знакомство с основами парламентского закона важно для любого жителя свободной страны, но оно должно использоваться только в интересах дела, а не в целях нагромождения разного рода искусственных препятствий»⁴. Очевидно, что это в полной мере относится и к внутренней организации парламента и его палат — система внутрипарламентских органов должна быть оптимальной, обеспечивать качественную реализацию основных функций легислатуры. Столь же очевидно и то, что проблема оптимизации внутренней структуры палат Федерального Собрания Российской Федерации требует широкого, детального, предметного обсуждения (только в таком ключе следует оценивать и изложенные в статье предложения) и взвешенных решений.

¹ Подробнее см.: Сравнительное конституционное право. — М.: Манускрипт, 1996. — § 2, гл. IX.

² Российская газета — 9 июля 2003.

³ Подробнее см.: Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. д.ю.н., проф. Р.Ф.Васильев. — М.: Юриспруденция, 2000. — гл. IV; Котелевская И.В. Парламентская информационно-аналитическая служба // Конституционный строй России. Вып. II. — М.: ИГП РАН, 1995; Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И.М.Степанова, Т.Я.Хабриевой. — М.: Юристъ, 1999. — § 3, гл. 8.

⁴ См.: Роберт Г.М. Правила парламентской процедуры // Проблемы Восточной Европы. Вашингтон, 1992. — С. 20. — Цит. по: Автоноров А. Актуальные проблемы законодательного процесса в Российской Федерации // Проблемы парламентского права России / Под ред. Л. Иванова. — М., 1996.