

На правах рукописи

Молокаева Оксана Хараевна

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС КОМИТЕТОВ И
КОМИССИЙ ПАЛАТ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – Конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2015

Работа выполнена на кафедре конституционного права имени Н.В. Витрука в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российский государственный университет правосудия»

Научный руководитель:

Умнова Ирина Анатольевна
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты:

Садовникова Галина Дмитриевна
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры конституционного и
муниципального права ФГБОУ ВПО
«Московский государственный
юридический университет имени О.Е.
Кутафина (МГЮА)»

Васильева Светлана Викторовна
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и
административного права факультета
права ФГАОУ ВПО «Национальный
исследовательский университет «Высшая
школа экономики»

Ведущая организация:

**ФГБОУ ВО «Московский
государственный университет имени
М.В. Ломоносова» (юридический
факультет)**

Защита состоится 10 ноября 2015 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 170.003.03, созданного на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу: 117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д.69, ауд. 910.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Диссертация и автореферат размещены на официальном сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу <http://www.rgup.ru>

Автореферат разослан «___» _____ 2015 г.

Ученый секретарь диссертационного совета

Е. В. Мигачева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Актуальность рассмотрения конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Федеральное Собрание) обусловлена теоретической и практической значимостью темы. Законотворчество – это трудный и кропотливый процесс, который требует участия большого числа экспертов, изучения нормативно-правового, информационного материала, получения статистических и иных данных. Такую работу невозможно проводить всем составом парламента, поэтому возникают различные организационные формы его деятельности, одной из которых являются комитеты и комиссии.

Характеристика конституционно-правового статуса предполагает раскрытие принципов деятельности, функций, компетенции, ответственности, форм и методов деятельности комитетов и комиссий. Исследование конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат парламента России позволит раскрыть природу и значение данных внутренних вспомогательных органов в работе парламента. Кроме того, к настоящему моменту накоплена определенная практика функционирования комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, нуждающаяся в научной оценке, выявлении проблемных мест и выработке предложений по дальнейшему совершенствованию конституционно-правового регулирования данной сферы общественных отношений.

Согласно статистике законодательного процесса за 2013 г. было внесено в Государственную Думу 1513 законопроектов, принято 451, подписано Президентом 448 законов; за 2014 г. внесено 1688 законопроектов, принято 555, подписано Президентом 505. Такое число принимаемых законов, а также частое внесение изменений в уже существующие законы не всегда оправданно и усложняет их применение. Все эти факторы дают основание полагать, что комитеты и комиссии палат Федерального Собрания не в полной мере используют свой потенциал для обоснования законодательной политики и

детальной проработки законопроектов. Вышеизложенное доказывает актуальность избранной темы исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. В конституционном праве вопросы парламентаризма раскрываются в трудах С. А. Авакьяна, А. С. Автономова, П. А. Астафичева, М. В. Баглая, А. В. Безрукова, Н. А. Бобровой, О. Н. Булакова, С. В. Васильевой, С. Н. Глотова, В. Д. Горобец, И. В. Гранкина, И. А. Дудко, О. Е. Кутафина, А. И. Лукьянова, А. П. Любимова, К. В. Мурычева, Ю. А. Нисневича, Л. А. Нудненко, А. С. Пиголкина, С. В. Полениной, Г. Д. Садовниковой, И. А. Умновой, В. Е. Чиркина, Т. Я. Хабриевой и других ученых-юристов.

В современной отечественной науке конституционного права отсутствуют монографические исследования, посвященные конституционно-правовому статусу комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации. Существуют отдельные научные статьи, посвященные данной теме: В. Д. Горобец «Система комитетов и комиссий палат Федерального Собрания» (1998 г.), Б. В. Грызлов «Специализированные органы парламента: сравнительный анализ» (2009 г.), А. С. Зубарев «Комитеты и комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации как субъекты парламентского контроля» (2012 г.), Г. Д. Садовникова «Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания РФ – «Парламент за работой»» (2006 г.), Ю. В. Тороп «Роль парламентских комитетов в законодательном процессе (на примере федеративных государств Западной Европы)» (2006 г.).

В советской юридической литературе вопросам правового статуса постоянных комиссий законодательного органа уделялось достаточно внимания, существуют монографические исследования по данному вопросу: Л. Т. Кривенко «Постоянные комиссии Верховных Советов союзных республик» (1970 г.), Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет «Советское строительство» (1988 г.), О. Е. Кутафин «Постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР» (1971 г.), А. В. Лужин «Постоянные комиссии местных советов депутатов

трудящихся» (1951 г.), Г. А. Тютюнник, М. П. Банных, А. Я. Слива, М. П. Щетинина «Постоянные комиссии местных Советов. Формы и методы работы» (1979 г.), И. И. Семенов, Л. А. Григорян «Постоянные комиссии социалистической законности местных Советов» (1970 г.), Ю. В. Тодорский «Постоянные комиссии местных Советов депутатов трудящихся» (1955 г.), Э. В. Спирина, Ю. А. Стогов «Формы и методы работы постоянных комиссий местных Советов» (1973 г.), И. М. Чехарин «Постоянные комиссии местных Советов» (1975 г.). Были написаны диссертации, где исследованы различные элементы статуса постоянных комиссий: Х. М. Абдуалиев «Правовые формы организации и деятельности постоянных комиссий местных Советов депутатов трудящихся Узбекской ССР» (1969 г.), О. Е. Кутафин «Постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР» (1965 г.), Г. И. Никитушев «Постоянные комиссии местных Советов депутатов трудящихся» (1955 г.), А. П. Любимов «Деятельность постоянных комиссий и комитетов Верховных Советов союзных республик (по материалам РСФСР)» (1990 г.).

Однако в связи с признанием института парламентаризма, изменением политической системы, конституционно-правового регулирования системы органов государственной власти существует необходимость научного исследования конституционно-правового статуса современных комитетов и комиссий Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания, их функций и полномочий, определения форм и методов их деятельности путем анализа основ конституционного строя Российской Федерации по Конституции Российской Федерации 1993 года, федеральных законов и иных нормативно-правовых актов, новой практики их реализации в деятельности комитетов и комиссий палат российского парламента.

Объектом исследования являются конституционно-правовые отношения, складывающиеся в процессе формирования и деятельности комитетов и комиссий палат Федерального Собрания и определяющие их конституционно-правовой статус.

Предметом исследования являются положения Конституции Российской Федерации 1993 года, федеральных конституционных законов и федеральных законов, Регламента Совета Федерации и Регламента Государственной Думы, и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, определяющие конституционно-правовой статус комитетов и комиссий палат парламента России, а также практика данных внутренних вспомогательных органов палат парламента.

Целью диссертационного исследования является научное обоснование понятия, содержания и перспектив развития конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания.

Для достижения указанной цели в диссертационном исследовании поставлены следующие **задачи**:

- проследить становление и развитие комитетов и комиссий палат парламента России;
- определить понятие и элементы конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания;
- провести сравнительно-правовой анализ конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания;
- определить на основе изучения нормативно-правовых актов и практики деятельности комитетов и комиссий палат парламента России их функции и компетенцию;
- дать правовую характеристику актам, которые принимают комитеты и комиссии палат Федерального Собрания;
- определить формы и методы деятельности комитетов и комиссий палат парламента России, раскрыть их содержание;
- обозначить направления совершенствования конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат парламента России.

Методологическую основу исследования образуют общенаучные методы познания (анализа, синтеза, классификации) и частнонаучные

(сравнительно-правовой, метод сравнительного государственоведения, формально-юридический, историко-правовой).

Нормативную основу исследования составляют Конституция Российской Федерации 1993 г., решения Конституционного Суда Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы Российской Федерации, Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, положения о различных комитетах и комиссиях палат Федерального Собрания и другие нормативные правовые акты, регулирующие правовой статус комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации. Для проведения ретроспективного анализа были рассмотрены Конституции и законы РСФСР и СССР. Диссертант опирался также на конституции некоторых зарубежных государств, конституционный опыт которых интересен для Российской Федерации.

Теоретической основой исследования конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат парламента Российской Федерации послужили концептуальные положения, содержащиеся в научных работах отечественных и зарубежных юристов - специалистов конституционного (государственного) права и представителей теоретической и иной отраслевой юриспруденции. Основой для настоящего диссертационного исследования послужили работы С. А. Авакьяна, А. С. Автономова, С. С. Алексеева, М. Амеллера, С. И. Архипова, М. В. Баглая, Г. В. Барабашева, А. В. Безрукова, С. В. Боботова, Н. А. Бобровой, Н. А. Богдановой, Д. Брайса, О. Н. Булакова, С. В. Васильевой, В. Вильсона, Н. В. Витрука, Н. А. Власенко, С. А. Глотова, В. Д. Горобец, И. В. Гранкина, Б. В. Грызлова, И. Ю. Жигачева, А. С. Зубарева, Н. М. Колосовой, Л. Т. Кривенко, М. И. Кукушкина, О. Е. Кутафина, Б. М. Лазарева, Ю. И. Лейбо, А. А. Ливеровского, А. И. Лукьянова, А. П. Любимова, А. М. Махненко, О. В. Медяника, Ю. А. Нисневича, Л. А. Нудненко, А. М. Осавелюка, В. М. Платонова, В. Н. Плигина, А. Е. Постникова, О. В.

Романовской, Г. Д. Садовниковой, И. И. Семененко, Д. Е. Слизовского, Д. В. Соловьева, Э. В. Спириной., Ю.А. Стогова, Б. А. Страшуна, А. К. Суэтина, Ю. А. Тихомирова, Ю. В. Тодорского, Ю. В. Торопа, Г. А. Тютюнника, И. А. Умновой, Ю. Г. Федотовой, И. М. Чехарина, В. Е. Чиркина, К. Ф. Шеремета, Т. Я. Хабриевой, А. Ю. Царева, Л. М. Энтина, Е. М. Якимовой и других ученых-юристов.

Эмпирическая база исследования представлена результатами изучения 52-х положений о комитетах и комиссиях палат Федерального Собрания и утвержденных комитетами вопросов их ведения; 42-х отчетов о работе комитетов и комиссий палат парламента России за период с 2012 по 2014 год; 7 решений Конституционного Суда Российской Федерации; результатами анализа официальных статистических данных палат Федерального Собрания, комитетов и комиссий палат Федерального Собрания за период с 2010 по 2014 год.

Научная новизна исследования заключается в обосновании понятия и содержания конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания. Впервые в современной отечественной науке конституционного права представлено исследование, посвященное конституционно-правовому статусу данных органов.

Положения, выносимые на защиту:

1. Для уяснения преемственности системы принципов формирования и деятельности комитетов и комиссий российского парламента было изучено состояние конституционно-правового регулирования их статуса в период с 1906 г. по настоящее время. Это позволило выделить этапы развития комитетов и комиссий парламента России:

I. 1906-1917 гг. – формирование Государственной Думы на основании Высочайшего указа от 20 февраля 1906 г. и образование в ее составе постоянных комиссий;

II. 1918-1937 гг. – период отсутствия в структуре высшего органа государственной власти комитетов и комиссий;

III. 1937-1978 гг. – одобрение образования Верховными Советами союзных республик отраслевых постоянных комиссий на XXI съезде КПСС;

IV. 1978-1993 гг. – период регламентации функций комиссий законодательного органа в тексте Конституции РСФСР 1978 г.

V. 1993 г. - настоящее время – период образования палат парламента России, каждая из которых образует собственную систему комитетов и комиссий.

2. Обозначены основные принципы формирования и деятельности комитетов и комиссий палат Федерального Собрания: 1) принцип постоянно действующего характера комитетов и постоянных комиссий палат высшего законодательного органа государственной власти; 2) принцип формирования комитетов и комиссий только из числа членов палат парламента; 3) принцип формирования комитетов Государственной Думы Федерального Собрания на основе пропорционального представительства фракций; 4) принцип коллегиальности; 5) принцип ответственности комитетов и комиссий перед палатами их образовавшими; 6) принцип гласности и открытости деятельности; 7) принцип несовместимости членства в комитете с занятием определенной должности в законодательном органе государственной власти; 8) принцип обязательности участия парламентария в деятельности комитета.

3. Определены понятие и элементы конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания.

Конституционно-правовой статус комитета и комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации определен как совокупность норм права, регулирующих общественные отношения в сфере формирования и деятельности комитетов и комиссий, взаимодействующих с палатами Федерального Собрания, фракциями, парламентариями, иными комитетами и комиссиями палат, а также с другими субъектами публичных отношений с целью обеспечения реализации законодательных и иных полномочий российского парламента.

Структуру конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания составляют следующие элементы:

- 1) Принципы формирования и деятельности комитетов и комиссий палат Федерального Собрания;
- 2) Функции и компетенция комитетов и комиссий палат Федерального Собрания;
- 3) Формы и методы деятельности комитетов и комиссий палат Федерального Собрания;
- 4) Ответственность комитетов и комиссий палат Федерального Собрания.

4. Выработано предложение о законодательном урегулировании правового статуса Федерального Собрания – парламента Российской Федерации путем принятия федерального закона о данном органе государственной власти, а также необходимость закрепления в данном законе правового статуса комитетов и комиссий палат парламента как их внутренних вспомогательных органов.

5. Для совершенствования деятельности комитетов и комиссий по подготовке законов и осуществлению парламентского контроля возможно внести следующие изменения в порядок их формирования и функционирования:

— закрепить норму права, согласно которой в случае неисполнения требований комитетов и комиссий они могли бы потребовать по согласованию с председателем палаты от соответствующих органов разъяснений по этому поводу, а также обратиться в вышестоящий государственный орган с целью принятия им необходимых дисциплинарных мер к должностным лицам, ответственным за невыполнение этих требований;

— произвести слияние комитетов со сходными предметами ведения и решающие вопросы в близких сферах общественных отношений;

— в положениях о комитетах и комиссиях зафиксировать обязанность ежегодного предоставления отчета перед палатой;

— в качестве форм ответственности комитетов обозначить: 1) устное замечание и замечание с занесением в протокол, которые выносятся на заседании палаты; 2) снятие с должности руководителя комитета и его заместителей решением палаты и назначение нового руководителя.

6. Обосновано разграничение форм и методов деятельности комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, что позволило расширить представление об их конституционно-правовом статусе. Форма деятельности комитета и комиссии палаты определена как внешнее выражение деятельности данных внутренних вспомогательных органов парламента (проведение заседаний, создание подкомитетов, рабочих групп и экспертных советов, направление членов комитетов для работы на местах и другие). Под методом деятельности комитета или комиссии понимается способ или совокупность способов, с помощью которых реализуются функции комитетов и комиссий палат Федерального Собрания (направление запросов в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам, прием граждан, ответы на обращения и другие).

Теоретическая значимость исследования заключается в решении научной задачи по обоснованию понятия и содержания конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, в выявлении общих признаков и отличительных особенностей их конституционно-правового регулирования. Результаты исследования развивают и дополняют положения, посвященные парламенту Российской Федерации в целом и его палатам.

Практическая значимость исследования определяется возможностью использования выводов и рекомендаций, содержащихся в диссертации для совершенствования федеральных законов и иных нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность комитетов и комиссий представительных органов власти; осуществления дальнейшей научной разработки исследуемой темы; в педагогической деятельности на юридических факультетах образовательных

учреждений, реализующих программы высшего образования, в частности, в ходе преподавания конституционно-правовых дисциплин.

Апробация результатов исследования. Материалы и выводы по теме исследования обсуждались на международных, всероссийских и межрегиональных конференциях, научных семинарах и круглых столах: XI международной научной конференции студентов и аспирантов «Актуальные проблемы прав человека, государства и правовой системы» (20-22 апреля 2012 г., Национальная академия правовых наук Украины, Украина, г. Львов); Всеукраинской научно-практической конференции «Государство и правотворчество в период реформ: вопросы теории и практики (19-20 апреля 2012 г., Национальная академия внутренних дел Украины, г. Киев, 2012 г.); III международной научно-практической конференции молодых ученых и студентов, проводимой в рамках III Евразийского экономического форума молодежи «Диалог цивилизаций – путь навстречу» (18-19 мая 2012 г., Эстония, г. Таллин); международной научно-практической конференции «Гуманитарные науки и модернизация правовой системы государства: российский и зарубежный опыт» (14 декабря 2012 г., г. Новосибирск); научно-практической конференции «Московское законодательство – первые 20 лет» (28 февраля 2014 г., Московский государственный университет управления Правительства Москвы, Московская городская Дума, г. Москва); V всероссийской научно-практической конференции аспирантов, соискателей и молодых ученых «Конкретизация права: проблемы теории и практики» (13 мая 2014 г., ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», г. Москва) и других.

Материалы и результаты исследования были использованы при проведении занятий по дисциплинам «Конституционное право», «Парламентское право», «Нормотворческий процесс в Российской Федерации» в ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия». Отдельные результаты исследования внедрены в практическую деятельность Собрания депутатов Яшкульского районного муниципального образования Республики Калмыкия.

Структура диссертации определена поставленной целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения и двух приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются ее цель и задачи, объект и предмет исследования, показывается степень научной разработанности темы, научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, раскрывается методологическая основа исследования, формулируются основные положения, выносимые автором на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Теоретико-правовые основы конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «История становления и развития комитетов и комиссий палат парламента России» на основе историко-правового анализа конституционно-правового регулирования статуса комитетов и комиссий парламента в период с 1906 г. по настоящее время выделены этапы развития комитетов и комиссий и выявлены основные принципы формирования и деятельности комитетов и комиссий российского парламента на каждом из этапов:

I этап - 1906-1917 гг. - оценивается как период образования представительного органа и формирования в его составе комиссий. Анализируется деятельность дореволюционных Государственных Дум 1-4 созывов и Государственного Совета. Автор подчеркивает, что именно в этот период были заложены основные принципы формирования и деятельности комиссий российского парламента, имеющие значение и сегодня для Федерального Собрания Российской Федерации: 1) принцип постоянно действующего характера комиссий палат законодательного органа государственной власти; 2) принцип формирования комиссий только из числа

членов палат парламента; 3) принцип пропорционального представительства фракций (хотя и не был закреплен в Наказе Государственной Думы, но применялся согласно конституционно-правовому обычаю); 4) принцип коллегиальности; 5) принцип ответственности комиссий перед палатой их образовавших.

II этап -1918-1937 гг. - характеризуется отрицанием принципа разделения властей и отсутствием в структуре высшего органа государственной власти комитетов и комиссий, который подтверждается анализом нормативно-правовых актов, действующих в обозначенный период. Однако в структуре местных Советов рабочих и крестьянских депутатов были образованы секции, которые выполняли контрольную и подготовительную функции. Они были своеобразными прототипами комитетов и комиссий. Среди отличительных особенностей секций от комитетов и комиссий можно выделить следующие: 1) данные органы образовывались в целях вовлечения широких масс трудящихся в практическую работу Советов, и соответственно в них входили не только депутаты, но и представители общественных организаций: профсоюзов, комсомола, женских делегатских собраний, добровольных обществ и тому подобное, а также персонально привлеченные лица, в частности, специалисты различных отраслей хозяйства. Все лица, входившие в состав секций, пользовались в них правом решающего голоса. 2) секции образовывались лишь в низовых звеньях Советов (сельских, поселковых, районных, городских). 3) на них возлагалось выполнение некоторых функций оперативного управления.

III этап - 1937-1978 гг.- обозначен как период закрепления в Конституции 1937 г. принципа разделения властей и наличия постоянных комиссий в структуре Верховного Совета РСФСР, который был провозглашен единственным законодательным органом. Особенности данного периода являются: 1) в функционировании постоянных комиссий появился такой принцип, как гласность и открытость деятельности; 2) принцип несовместимости членства в комиссиях с занятием должности в

законодательном органе государственной власти; 3) появление наряду с функциональными отраслевыми комиссиями.

IV этап -1978-1993 гг. - характеризуется: 1) детальным регулированием функций постоянных комиссий Верховного Совета РСФСР в тексте Конституции 1978 г., что не является характерным ни для предшествующих периодов, ни для последующего; 2) предоставлением возможности комиссиям участвовать в решении кадровых вопросов; 3) расширением контрольных функций постоянных комиссий парламента.

V этап - с 1993 г. – по настоящее время - отличается тем, что в этот период были преобразованы постоянные комиссии в комитеты, более детально закреплены такие принципы их образования и деятельности, как формирование только из числа парламентариев; пропорциональное представительство фракций в комитетах Государственной Думы Федерального Собрания; обязательность участия парламентария в деятельности комитета. Каждая палата Федерального Собрания имеет собственную компетенцию и создает различные системы комитетов и комиссий. Деятельность каждого комитета регулируется положениями о том или ином комитете, принимаемые соответствующим комитетом.

В работе отмечается, что в Государственной Думе VI созыва максимальное количество депутатов в каждом комитете не нарушает установленного Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания числа, однако существует отклонение от минимально допустимой численности каждого комитета – 12 депутатов. Так, комитет по науке и наукоемким технологиям насчитывает 9 членов, комитет по делам национальностей – 9 членов, комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций – 11 членов. При этом следует учитывать, что качество и несогласованность законов снижается в определенной мере по той причине, что происходит дублирование вопросов ведения комитетов. Автор обосновывает возможность слияния некоторых комитетов Государственной Думы (в частности, комитета по образованию и комитета по науке и наукоемким

технологиям; комитета по вопросам собственности и комитета по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству).

Во *втором параграфе «Конституционно-правовое содержание статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации»* рассматривается соотношение понятий «конституционный статус» и «конституционно-правовой статус», дается понятие и определяются элементы конституционно-правового статуса комитетов и комиссий, раскрываются признаки конституционно-правовой природы комитетов и комиссий как вспомогательных органов российского парламента.

Конституционно-правовой статус комитета и комиссии палат Федерального Собрания определяется как совокупность норм права, регулирующих общественные отношения в сфере организации и деятельности комитетов и комиссий. Предметом конституционно-правового регулирования статуса комитетов и комиссий являются отношения комитетов и комиссий с палатами Федерального Собрания, комитетами и комиссиями и другими структурными подразделениями палат; избирателями, политическими партиями и общественными объединениями; органами государственной власти, местного самоуправления и их должностными лицами; предприятиями, учреждениями и организациями, иными субъектами публичного права по поводу реализации законодательных и иных полномочий российского парламента.

На основе анализа нормативно-правовых актов, а также научной литературы, выделены следующие признаки и особенности конституционно-правовой природы комитетов и комиссий палат Федерального Собрания:

1. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания являются составной частью парламента и обязательным признаком парламентаризма, обеспечивающим деятельность законодательного органа на постоянной, профессиональной основе.

2. Комитеты и комиссии - внутренние вспомогательные государственные органы палат Федерального Собрания.

3. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания являются субъектами контрольной деятельности парламента за деятельностью исполнительных органов государственной власти.

Комитеты и комиссии создаются для повышения эффективности работы парламента в условиях постоянно растущего потока законопроектов, что объясняет их разветвленную структуру и значительный объем полномочий в ходе законодательного процесса. Существование таких вспомогательных органов позволяет распределить нагрузку и обеспечить большую специализацию в работе над законопроектами. Формирование различных комиссий и комитетов не должно в то же время нарушать суверенитет парламента как представительного и законодательного органа и создавать предпосылки для присвоения полномочий, конституционно принадлежащих данному органу государственной власти.

Третий параграф «Сравнительный анализ конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации» посвящен выделению общих и особенных признаков комитетов и комиссий палат Федерального Собрания. К общим признакам, которые характерны как для комитетов, так и для комиссий палат Федерального Собрания относятся:

1) Комитеты и комиссии обладают идентичной природой внутренних вспомогательных органов палат Федерального Собрания.

2) Их деятельность основана на принципах свободы обсуждения и гласности.

3) Представитель комитета, комиссии по поручению соответствующего комитета, комиссии имеет право выступать на заседаниях палаты, заседаниях других комитетов и комиссий с докладами и содокладами по вопросам, относящимся к ведению представляемого им комитета, комиссии.

4) Комитеты и комиссии могут проводить парламентские слушания, конференции, совещания, «круглые столы», семинары и принимать участие в их работе.

5) Для подготовки отдельных вопросов комитет, комиссия Государственной Думы или Совета Федерации могут создавать рабочие группы и иные структурные подразделения.

6) Комитеты, комиссии Государственной Думы и Совета Федерации имеют право вносить на заседание Совета соответствующей палаты предложения по проекту порядка работы палаты Федерального Собрания на очередное заседание.

Наряду с общими признаками комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, имеются и отличительные признаки:

1) В российском парламенте комитеты являются постоянно действующими органами палат, в отличие от комиссий, которые могут быть постоянно или временно действующими.

2) В регламентах палат перечислены полномочия комитетов. Это не характерно для правовой регламентации комиссий.

3) Регламенты палат содержат списки комитетов. Устоявшегося списка комиссий Регламенты палат не содержат, однако в Регламенте Государственной Думы упомянуто о создании Комиссии Государственной Думы по вопросам депутатской этики и Комиссии Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы. Списки комиссий публикуются на официальных сайтах палат Федерального Собрания.

4) Каждый член Совета Федерации или депутат Государственной Думы, за исключением председателей палаты, должен быть членом комитета соответствующей палаты. Вместе с тем, отсутствует принцип обязательного членства парламентариев в комиссиях.

5) В Государственной Думе комитеты образуются на основе принципа пропорционального представительства фракций. В отношении комиссий такое требование не предусмотрено.

6) Комитет может создавать подкомитеты, создание подкомиссий не предусмотрено регламентами палат.

7) Парламентарий может быть членом только одного комитета соответствующей палаты. В Регламентах палат парламента Российской Федерации не закреплено ограничений членства парламентариев в комиссиях.

8) В Регламенте Совета Федерации указываются вопросы ведения каждого комитета (статья 30 Регламента Совета Федерации). В Регламентах палат отсутствуют вопросы ведения комиссий.

9) Комиссии могут включать представителей обеих палат, в то время как объединенные комитеты палат Федерального Собрания не создаются.

10) Комитеты имеют официальные сайты, у комиссий они отсутствуют.

Глава вторая «Функции и компетенция комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации» включает в себя четыре параграфа.

В первом параграфе «Функции комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации» дается характеристика основных направлений деятельности комитета и комиссии по решению возложенных на них задач. В процессе своей деятельности комитеты и комиссии решают задачи, способствующие, прежде всего, выполнению основных функций образовавших их палат Федерального Собрания.

Анализ нормативно-правовых актов, регулирующих статус комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, позволяет сделать вывод о разном подходе палат к определению функций комитетов и комиссий. Одни и те же действия в положениях о комитетах Государственной Думы именуется функциями, а в положениях о комитетах Совета Федерации – полномочиями. Автор считает, что более верно суть перечисленных действий комитетов и комиссий определил Совет Федерации Федерального Собрания. В связи с этим предлагается дополнить положения о комитетах и комиссиях палат Федерального Собрания статьей, в которой в концентрированной форме были бы изложены функции комитета и комиссии.

В параграфе обосновывается выделение четырех основных функций комитета и комиссии палат Федерального Собрания: представительной, подготовительной, контрольной и организационной.

Являясь частью представительного органа, комитет и комиссия призваны выражать волю народа, учитывать интересы различных классов, социальных слоев российского общества. Представительная функция комитетов и комиссий обусловлена самой природой их как вспомогательных органов палат парламента, являющегося представительным органом многонационального народа России. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, представляющие интересы российского народа и населения субъектов Российской Федерации, образуют состав комитетов и комиссий палат Федерального Собрания. Поэтому представительная функция Федерального Собрания полностью проецируется и на его структурные части. В данной ситуации – на комитеты и комиссии палат Российского парламента.

Результатом реализации подготовительной функции комитетов и комиссий становятся законопроекты и проекты актов, принимаемых палатами. Главной целью деятельности комитетов, связанной с подготовкой законопроектов, является подготовка к рассмотрению палатой наиболее совершенного текста законопроекта как с точки зрения научной и практической обоснованности, так и с точки зрения редакции и формы.

Комитеты палат Федерального Собрания относятся к коллективным субъектам парламентского контроля. Это отражено в статье 40 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», которая закрепляет, что комитеты палат Федерального Собрания вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения членам Правительства Российской Федерации и руководителям федеральных органов исполнительной власти. О результатах рассмотрения письменных обращений комитетов палат Федерального Собрания и о принятых мерах члены Правительства Российской Федерации и руководители федеральных органов исполнительной власти сообщают соответствующим комитетам в согласованные с ними сроки.

Организационная функция комитетов и комиссий состоит в разнообразной деятельности по организации и проведению различных мероприятий с целью решения стоящих перед ними задач - это парламентские слушания, круглые столы, правительственный час и другие.

Во втором параграфе «Компетенция комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации» раскрываются права и обязанности комитетов и комиссий. Анализируются определения понятий «компетенция», «полномочие», «предметы ведения», которые даны в различных энциклопедических изданиях, в работах ученых. Сделан вывод, что компетенция государственного органа представляет собой совокупность полномочий и предметов ведения, где полномочия - это права и обязанности, которыми наделен государственный орган в соответствии с его функциями, а предметы ведения – это круг отношений, в которых реализуются данные права и обязанности. Это определение компетенции можно распространить и на компетенцию комитетов и комиссий палат Федерального Собрания.

Предметы ведения каждого комитета закрепляются в Регламентах палат и в положениях о комитетах и комиссиях. Данные акты содержат широкий перечень полномочий комитетов и комиссий палат, поэтому в целях оптимизации рассмотрения возможна их классификация по функциям, которые выполняют данные вспомогательные органы палат парламента.

В параграфе отмечается, что комитет обладает кругом полномочий при реализации подготовительной функции: например, разработка законопроектов и проектов иных актов, которые принимаются палатой парламента; проведение по вопросам своего ведения экспертизы законопроектов; подготовка запросов в Конституционный Суд Российской Федерации; создание подкомитетов; обсуждение кадровых вопросов и другие полномочия.

Обосновывается предложение о закреплении нормы, устанавливающей меры ответственности к должностным лицам в случае неисполнения требований комитетов и комиссий о предоставлении необходимых материалов и документов. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания обладают

правом направлять в государственные органы обращения и требовать от этих органов и организаций представления документов, письменных заключений, отчетных данных и иных материалов по вопросам, отнесенным к ведению соответствующих комитетов и комиссий. Однако вопрос о мерах, которые могут предпринять комитеты и комиссии в случае неисполнения соответствующих требований, нормативно нигде не решен. Нормы Регламентов палат Федерального Собрания не могут определять статус комитетов и комиссий, взаимодействие с другими органами государственной власти. Отсюда автор обосновывает вывод о необходимости принятия Федерального закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации», соглашаясь с уже ранее высказанными предложениями по этому поводу.

В третьем параграфе «Ответственность комитетов палат Федерального Собрания Российской Федерации» анализируются различные точки зрения на понятие и виды конституционной ответственности, а также обосновывается предложение о закреплении форм ответственности комитетов палат Федерального Собрания.

Автор считает возможным закрепить в Регламентах палат Федерального Собрания дисциплинарные меры взыскания для парламентариев:

- в случае отсутствия парламентария без уважительных причин на заседаниях комитетов более трех раз в течение трех месяцев отказать ему в выплате заработной платы за дни отсутствия;

- в случае отсутствия парламентария без уважительных причин на заседаниях комитетов более одного месяца лишить его на срок отсутствия условий материального, финансового и социально-бытового обеспечения (благоустроенного жилья, транспортных средств, санаторно-курортного обслуживания и т. д.);

- член комитета может быть выведен из состава комитета решением палаты по представлению комитета за два и более пропуска плановых заседаний без уважительной причины в течение трех месяцев;

- при передаче парламентария своего голоса ему не выплачивается заработная плата за день, в который была допущена передача голоса, а при повторной передаче голоса ему отказывается в выплате месячной заработной платы.

Автор предлагает ввести следующие формы ответственности комитетов:

1) устное замечание и замечание с занесением в протокол, которые выносятся на заседании палаты;

2) снятие с должности руководителя комитета и его заместителей решением палаты и назначение нового руководителя.

Основаниями для замечания могут быть:

- непредставление отчета о деятельности комитета;
- безосновательный отказ в рассмотрении обращений граждан;
- несвоевременное внесение предложения по формированию проекта примерной программы законопроектной работы палаты на очередную сессию и проекта календаря рассмотрения вопросов палаты на очередной месяц и иное неисполнение обязанностей комитета, закрепленных в Регламентах палат и в положениях о каждом комитете.

Основаниями для снятия руководителя комитета и его заместителей с должности могут быть серьезные или неоднократные менее серьезные нарушения дисциплины комитетом. К ним, например, можно отнести:

- нарушение более чем два раза периодичности заседаний комитета;
- неисполнение поручений Совета палаты;
- неоднократное получение замечаний комитетом и другие.

Четвертый параграф «Акты комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации» посвящен исследованию актов, которые могут издавать комитеты и комиссии палат парламента. Комитет и комиссия палат Федерального Собрания разрабатывают акт, который определяет структуру, порядок их работы, распределение обязанностей между председателем, первыми заместителями председателя и заместителями председателя комитетов и комиссий и иные вопросы

организации их внутренней деятельности. Данный акт обычно именуется положением о комитете или комиссии. Имеются, однако, и исключения. Например, комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей именуется акт, регулирующий деятельность комитета, регламентом.

В работе подчеркивается, что основным видом актов являются решения комитетов и комиссий, которые принимаются по самым разнообразным вопросам работы комитетов и комиссий и относятся к числу их наиболее распространенных актов.

Среди актов комитетов и комиссий выделяются заключения, которые принимаются в результате предварительного рассмотрения законопроектов, проектов постановлений палат Федерального Собрания, а также договоров, соглашений и иных актов внешнеполитического характера.

Акты комитетов и комиссий палат Федерального Собрания не имеют силы, обязательной к исполнению. Выделяя эту особенность, автор отмечает, что рекомендательный характер актов комитетов и комиссий - это выражение их природы как вспомогательных органов палат парламента Российской Федерации.

Третья глава «Формы и методы деятельности комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации» включает в себя два параграфа.

Новаторский характер данной главы заключается в рассмотрении вопросов разграничения форм и методов деятельности комитетов и комиссий палат парламента России, которые в советской и в современной юридической литературе до сих пор не затрагивались. Автором обосновывается разграничение форм и методов деятельности комитетов и комиссий палат Федерального Собрания и дается их характеристика. Если форма деятельности комитета и комиссии палаты Федерального Собрания представляет собой внешнее выражение деятельности данных внутренних вспомогательных органов парламента, то метод их деятельности является способом или

совокупностью способов, с помощью которых реализуются функции комитетов и комиссий палат Федерального Собрания.

В первом параграфе «Формы деятельности комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации» раскрываются виды и содержание форм деятельности комитетов и комиссий. К ним относятся:

- 1) проведение заседания комитета или комиссии;
- 2) деятельность председателя, заместителей председателя комитета или комиссии;
- 3) создание подкомитетов;
- 4) создание рабочих групп и экспертных советов;
- 5) направление членов комитетов и комиссий для работы на местах;
- 6) назначение членов комитетов и комиссий в качестве докладчика и содокладчика от имени комитета на заседаниях палат парламента;
- 7) организация и проведение парламентских слушаний, круглых столов, правительственных часов;
- 8) привлечение членов комитетов и комиссий к участию в работе временных комиссий.

В юридической литературе формы деятельности комитетов парламента классифицируются на постоянные и временные, индивидуальные и коллективные. В параграфе отмечается, что наряду с традиционными формами, используемыми в советский период, в современной истории России появились новые, которые отражают природу Федерального Собрания как парламента. Традиционными формами являются заседания комитетов; создание подкомитетов, рабочих групп; работа члена комитета на местах; выступления с докладами; деятельность председателя и заместителей председателя комитета. К современным формам деятельности можно отнести проведение парламентских слушаний, круглых столов и правительственных часов.

В параграфе отмечается, что в последние годы наметилась тенденция к увеличению количества выездных заседаний комитетов, что влечет за собой рост затрат на их проведение. В связи с этим приобретает актуальность

проблема оценки эффективности выездных заседаний комитетов. Учитывая, что веб-ресурс палат на сегодняшний день располагает самыми современными технологиями, комитеты палат в ряде случаев вполне могли бы проводить вместо выездных заседания в режиме видеоконференций.

Автор обращает внимание на то, что в Государственной Думе Федерального Собрания наблюдается рост числа руководящих должностей, а именно заместителей председателя комитетов. Так, в структуре комитета Государственной Думы по делам национальностей существуют председатель, два первых заместителя председателя, три заместителя председателя и всего два «обычных» члена комитета. В целях рационализации обосновывается предложение о целесообразности закрепления в Регламентах палат положения о том, что председатель комитета может иметь одного первого заместителя и не более двух заместителей. Предлагается также доработать процедуру формирования комитетов в Совете Федерации путем обеспечения представителей федеральных округов в каждом комитете.

Автор обращает внимание на дискреционный характер форм деятельности, выбор которых в каждом конкретном случае определяется самим комитетом. Только заседания комитетов являются обязательной формой деятельности этих органов палат при решении всех основных вопросов своей компетенции.

Параграф второй «Методы деятельности комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации» посвящен характеристике способов, с помощью которых происходит реализация функций комитетов и комиссий палат Федерального Собрания. К основным методам отнесены: 1) запросы в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам; 2) прием граждан, ответы на обращения; 3) приглашение на заседания комитетов и комиссий должностных лиц; 4) планирование деятельности.

В ходе исследования выявлено, что все перечисленные методы используются комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания. Они

планируют свою деятельность; по ходу решения различных задач, направляют запросы; приглашают на свои заседания должностных лиц и рассматривают поступившие обращения.

В заключении подводятся итоги исследования, формулируются теоретические выводы и даются практические рекомендации, направленные на совершенствование правового регулирования формирования и деятельности комитетов и комиссий палат Федерального Собрания.

Приложение А представлено в виде таблицы, раскрывающей отличительные признаки комитетов и комиссий палат Федерального Собрания; в **приложении Б** представлена концепция проекта главы «Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации» в Федеральном законе «О Федеральном Собрании Российской Федерации».

Основные положения диссертации опубликованы:

I. В рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. Молокаева, О.Х. О функциях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации / О.Х. Молокаева // Российское правосудие. – 2014. - № 10 (102). - С. 75-83 (0,75 п.л.).

2. Молокаева, О.Х. О некоторых проблемах правового статуса комиссий Федерального Собрания Российской Федерации по парламентскому расследованию / О.Х. Молокаева // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. - 2014. - №1. - С. 103-108 (0,61 п.л.).

3. Молокаева, О.Х. Правовой статус постоянных комиссий Государственной Думы Российской империи / О.Х. Молокаева // История государства и права. - 2013. - № 10. - С. 52-56 (0,43 п.л.).

4. Молокаева, О.Х. Общее и особенное в конституционно-правовом статусе комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации / О.Х. Молокаева // Наука и образование: хозяйство и экономика;

предпринимательство; право и управление. - 2013. - № 8 (39). - С. 52-58 (0,67 п.л.).

5. Молокаева, О.Х. Конституционно-правовая природа постоянных комитетов палат Федерального Собрания Российской Федерации / О.Х. Молокаева // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. - 2013. - № 2-3 (121-122). - С. 30-35 (0,7 п.л.).

II. В иных научных изданиях:

6. Молокаева, О.Х. Некоторые вопросы правового статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации / О.Х. Молокаева // Реформы 1864 года в теории и практике российского конституционализма: история и современность (к 150-летию Земской и Судебной реформ 1864 г.): Материалы международной научно-практической конференции (10-12 апреля 2014 г.) / Отв. ред. В.Н. Корнев, Н.А. Петухов, В.Е. Сафонов. - М.: Российский государственный университет правосудия, 2014. - С. 319-324 (0,27 п.л.).

7. Молокаева, О.Х. Формы деятельности депутатов парламентов субъектов Российской Федерации, участвующих в работе комитетов и комиссий / О.Х. Молокаева // Ведомости Московской городской Думы. Научно-практическая конференция «Московское законодательство – первые 20 лет» (Москва, 28 февраля 2014 г.). Специальный выпуск. – М., 2014. - С. 50-54 (0,27 п.л.).

8. Молокаева, О.Х. Роль постоянных комитетов парламентов субъектов Российской Федерации в законодательном процессе / О.Х. Молокаева // 2020: Молодые смотрят в будущее: Материалы III Международной научно-практической конференции молодых ученых и студентов, проводимой в рамках III Евразийского экономического форума молодежи «Диалог цивилизаций – путь навстречу» (Таллин, 18-19 мая 2012 г.). – Таллин, 2012. - С. 351-352 (0,11 п.л.).

9. Молокаева, О.Х. Развитие системы постоянных комитетов и комиссий верховного органа государственной власти в России (1937–2012 гг.) / О.Х.

Молокаева // Гуманитарные науки и модернизация правовой системы государства: российский и зарубежный опыт: Труды международной научно-практической конференции / под ред. Г.Б. Гридневой, А.Б. Дидикина. – Новосибирск, 2012. - С. 232-239 (0,34 п.л.).

10. Молокаева, О.Х. Принципы формирования постоянных комитетов (комиссий) в законодательных органах субъектов РФ / О.Х. Молокаева // Державотворення та правотворення в період реформ: питання теорії та практики: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 19-20 квітня 2012 року). Частина I. – Київ, 2012 (Государство и правотворчество в период реформ: вопросы теории и практики: Материалы Всеукраинской научно – практической конференции (Киев, 19-20 апреля 2012 г.). Часть I. - Киев, 2012). - С. 281-284 (0,18 п.л.).

11. Молокаева, О. Формы деятельности депутатов парламентов субъектов Российской Федерации в работе постоянных комитетов / О. Молокаева // Актуальні проблеми прав людини, держави та правової системи: Тези доповідей XI Міжнародна студентсько-аспірантська наукова конференція (Львів, 20-22 квітня 2012 року) – Львів, 2012. (Актуальные проблемы прав человека, государства и правовой системы: Тезисы докладов XI Международной студенческой - аспирантской научной конференции (Львов , 20-22 апреля 2012 г. - Львов, 2012). - С. 43-44 (0,15 п.л.).