

УДК 342.52

**«СОГЛАСИТЕЛЬНОЕ» ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПАЛАТ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

© 2017 г. А.А. Минасян

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

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

В данной статье на основе анализа регламентов палат российского парламента рассмотрены основания и порядок формирования согласительных комиссий, основным назначением которых является процедура «примирения» конфликтующих сторон. Выдвинут тезис о рассмотрении специальных комиссий в качестве особого вида согласительных комиссий.

Ключевые слова: *парламент, Совет Федерации, Государственная Дума, согласительные комиссии, специальные комиссии.*

The article, on the basis of the analysis of regulations of the chambers of the Russian Parliament, considers the grounds and the order of formation of conciliation commissions, the main purpose of which is "reconciliation" of conflicting parties. Outlines the thesis on special committees as a special type of conciliation commissions.

Keywords: *Parliament, the Federation Council, State Duma, conciliation commission, special commission.*

Взаимодействие палат Федерального Собрания Российской Федерации реализуется, в том числе, через создаваемые ими комитеты и комиссии. Указанные структуры, представляя собой организационную платформу взаимодействия палат российского парламента [1, с. 65-68], позволяють разрешать возникающие в ходе законодательной деятельности разногласия. Универсальным способом этого выступают согласительные процедуры, «представляющие собой способ достижения компромисса между палатами» [2, с. 84].

Правовая основа деятельности комитетов и комиссий палат российского парламента была заложена Конституцией Российской Федерации (ч. 3 ст. 101) [3] и конкретизирована в регламентах Совета Федерации [4] и Государственной Думы [5]. Анализ положений регламентов палат российского парламента дал основания для вывода, что их комитеты и комиссии бывают постоянные и временные. Последние создаются в необходимых случаях либо для разрешения конкретного вопроса в рамках работы парламента либо для проработки казуальных вопросов, относящихся к ведению нескольких комиссий (смешанные) [6, с. 242-243]. Если количество постоянных комитетов и комиссий палат, их полномочия, порядок формирования нормативно определены, то временные не получили соответствующей регламентации. Анализ источников показал, что временными могут быть только комиссии, которые формируются в согласительных и контрольных (парламентское расследование) целях. Поскольку статус комиссий, опосредованных парламентским расследованием, прописан в Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» [7], а согласительных комиссий – нет, уделим внимание именно «согласительному» взаимодействию Государственной Думы и Совета Федерации.

Согласительные комиссии, получившие конституционную формализацию (ч. 4 ст. 105), предназначены для преодоления разногласий, возникших в ходе принятия федеральных законов. Отметим, что в связи с принятием федеральных конституционных законов таких механизмов не предусмотрено. Поскольку согласительные комиссии предусмотрены конституционно, то и «согласительное» взаимодействие палат Федерального Собрания можно отнести к разряду конституционных. Конкретизация указанной конституционной нормы представлена в регламентах Совета Федерации [4, ст. ст. 109, 111-115] и Государственной Думы [5, ст. ст. 127-132].

Согласительные комиссии создаются палатами парламента на паритетных началах из числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Правом инициирования создания согласительной комиссии обладают обе палаты Федерального Собрания [4, ст. 111; 5, ст. 128.1].

Решения о создании согласительной комиссии принимаются на заседании палаты большинством голосов и оформляется постановлением палаты. Указанные документы направляются другой

палате, а также в адрес Президента и Правительства, если для разрешения возникших разногласий необходимо присутствие указанных представителей.

Обе палаты парламента из числа своих членов формируют депутации в количестве не менее трех членов, а также избирают сопредседателей. Голосование депутатий палат носит открытый характер, что говорит о прозрачности принимаемого решения. По результатам голосования согласительной комиссии принимается окончательное решение.

Согласительная комиссия не только протоколирует все свои заседания [8, с. 58], но и формирует сопоставительную таблицу, в которой отражаются положения измененных статей принимаемого закона [4, ч. 4 ст. 114]. Данные документы подписываются сопредседателями комиссии обеих палат парламента. В случае участия в заседании согласительной комиссии представителя Президента или Правительства, их комментарии относительно принимаемого закона в обязательном порядке фиксируются в протоколе отдельно по каждому принятому согласительной комиссией решению [5, ч. 3 ст. 130].

До подписания окончательного протокола и сопоставительной таблицы федеральный закон в новой редакции согласительной комиссии направляется в Правовое управление Аппарата Государственной Думы для проведения правовой и лингвистической экспертиз [5, ч. 3 ст. 130].

Протокол согласительной комиссии, который готовится в двух равнозначных по юридической силе экземплярах, с имеющимися документами (сопоставительной таблицей, федеральным законом в редакции, рекомендованной согласительной комиссией, и заключением) передаются в течение 5 дней Совету Федерации в целях определения даты для повторного рассмотрения федерального закона.

Если в ходе работы согласительной комиссии не были преодолены разногласия между Советом Федерации и Государственной Думой, то комиссия принимает решение о прекращении дальнейшей работы. Согласительная комиссия может прекратить свою деятельность в том случае, если по истечении установленного срока ее работы соответствующей палатой парламента не был предложен проект постановления, которым предусматривается продление срока деятельности данной комиссии.

Если федеральный закон в новой редакции согласительной комиссии при голосовании не набрал необходимого для принятия числа голосов, то Государственная Дума может принять федеральный закон в ранее принятой редакции. В данном случае закон будет считаться принятым, если за это проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы [5, ч. 4 ст. 131].

После принятия федерального закона Председатель Государственной Думы в течение пяти дней направляет его Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования, уведомляя при этом Председателя Совета Федерации. Если предложение о принятии федерального закона, который был отклонен Советом Федерации, в редакции согласительной комиссии либо в ранее принятой редакции при голосовании не набрало необходимого числа голосов, то рассматриваемый федеральный закон считается непринятым [5, ст. 132].

Процедура «согласования» законопроектов палатами Федерального Собрания встречается достаточно редко. За период работы Государственной Думы IV, V, VI и начавшегося не так давно VII созывов было вынесено 40 постановлений о создании согласительной комиссии для урегулирования возникших между палатами противоречий. Согласительные комиссии Государственной Думы IV формировались по 9 отклоненным Советом Федерации федеральным законам, согласительные комиссии Государственной Думы V созыва – по 11, согласительные комиссии Государственной Думы VI – по 20 [9]. Действующая Государственная Дума к процедуре «согласования» пока не прибегала. Приведенные сведения указывают на поступательный рост числа согласительных комиссий, а, следовательно, на активизацию «согласительного» взаимодействия палат российского парламента.

Исходя из положений принимаемых постановлений, следует отметить, что инициатором формирования согласительных комиссий выступала Государственная Дума. Совет Федерации аналогичную инициативу в течение последнего десятилетия не выдвигал. Анализ также показал, что чаще всего поводом для проведения согласительной процедуры выступали разногласия палат по поводу внесения изменений в действующие федеральные законы, регулирующие гражданско-правовые отношения.

Представляется возможным к «согласительному» отнести то взаимодействие палат российского парламента, которое осуществляется через специальные комиссии, формирующиеся в случае отклонения Президентом России федерального закона, принятого парламентом.

Согласно положениям ст. 107 Конституции Российской Федерации в случае отклонения Президентом России федерального закона палаты парламента вновь рассматривают данный закон. Процедура повторного рассмотрения закона и создание специальной комиссии предусмотрены главой 14 Регламента Совета Федерации и главой 15 Регламента Государственной Думы.

Процедура отклонения Президентом федерального закона оформляется в виде письма, в котором он предлагает изменить какие-либо положения закона или полностью отвергает его принятие.

Согласно ч. 134 Регламента Государственной Думы после отклонения Президентом федерального закона он передается в ответственный комитет, который в течение 10 дней «рассматривает мотивы» поступившего отказа в подписании закона. По истечении указанного срока Комитет выносит на обсуждение проект постановления, в котором предлагаются 4 варианта развития спорной ситуации, в числе которых принять решение о формировании специальной комиссии для подготовки согласованного текста закона, которая создается либо по инициативе Президента, либо по инициативе Государственной Думы с согласия Президента.

Специальная комиссия создается в целях проведения согласительных процедур между палатами парламента и Президентом, итогом работы которой становится принятие федерального закона в приемлемой для обеих сторон редакции.

Создание специальных комиссий в последнее десятилетие работы парламента достаточно редкое явление, о чем могут свидетельствовать следующие данные: за период существования Государственной Думы IV, V, VI и VII созывов было создано 4 специальных комиссии, при этом 3 из них относятся к деятельности Государственной Думы IV (2 в 2007 году, 1 – 2010 году), а 1 – к действующей Государственной Думе (21 января 2017 года) [9].

Все четыре специальные комиссии были созданы по инициативе Государственной Думы, поводом к которым явились разногласия относительно внесения поправок в федеральные законы. В 2007 году по предложению Государственной Думы Совет Федерации принимал участие в работе специальной комиссии по внесению изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Некоторые авторы полагают, что специальные комиссии не могут относиться к числу согласительных, поскольку формируется только одной из палат парламента [10, с. 66-67]. Данное утверждение полагаем спорным, поскольку после утверждения большинством голосов депутатов Государственной Думы Постановления о создании специальной комиссии, оно направляется не только Президенту, но и Совету Федерации [5, ч. 1 ст. 135]. При этом, исходя из положений ст. 135.1 Регламента Государственной Думы, решение специальной комиссии принимается на основании принципа «одна сторона – один голос», что дает основания для вывода о возможности участия Совета Федерации в такого рода комиссии.

После принятия Государственной Думой федерального закона в прежней редакции он вместе со всеми сопровождающими его документами направляется в Совет Федерации. На заседании палаты решается вопрос об одобрении либо отклонении закона [4, ст. 120]. Если закон получил достаточное количество голосов для одобрения, то он в течение 5 дней направляется Советом Федерации Президенту для подписания и последующего обнародования.

Как и согласительные, специальные комиссии не имеют единого нормативно-правового акта, регулирующего процедуру их формирования и деятельности. Полагаем целесообразным внести изменения в ч. 4 ст. 116 Регламента Совета Федерации, изложив ее в следующей редакции: «До одобрения Государственной Думой при повторном рассмотрении в ранее принятой редакции отклоненного Президентом Российской Федерации федерального закона Совет Федерации обязан принять предложение Государственной Думы о направлении представителей Совета Федерации для работы в специальной комиссии в количестве не менее трех членов». Данное положение закрепляло бы обязанность Совета Федерации участвовать в специальной комиссии в целях разрешения возникающих разногласий между парламентом и Президентом.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что согласительные процедуры палат Федерального Собрания играют значимую роль в разрешении спорных ситуаций не только между палатами парламента, но и между иными органами государства. Полагаем, что именно «согласительное» взаимодействие палат Федерального Собрания способствует обеспечению единства и указанного органа Российской Федерации и государственной власти в целом.

Литература

1. Минасян А.А. Комитеты и комиссии как организационная платформа взаимодействия палат Федерального Собрания России // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2017. № 1(80).*

2. Никонова Л.И., Минасян А.А. Конституционные сферы и формы взаимодействия палат парламентов: зарубежный опыт // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 11 (78).
3. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом последующих изменений) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014, 4 августа.
4. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.
5. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 // СЗ РФ. 1998. №7. Ст. 801.
6. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М.: Норма. 2004.
7. Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 7.
8. Артанова Е.Н. Правовое регулирование создания согласительных комиссий в Федеральном Собрании Российской Федерации // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2013. № 4.
9. Нормативно-правовые акты Федерального Собрания Российской Федерации // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации // URI: <http://www.gosduma.net> (дата обращения: 30.01.2017).
10. Шохин А.М. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М.: Наш дом, 1997. 224 с.