



ПРАВО

УДК 342.52

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В МЕХАНИЗМЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВНЕШНИХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА

С. Н. Туманов

кандидат исторических наук, доцент, первый проректор, проректор по учебной работе,
Саратовская государственная юридическая академия
E-mail: edu@ssla.ru; fas@ssla.ru

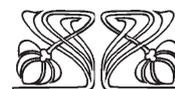
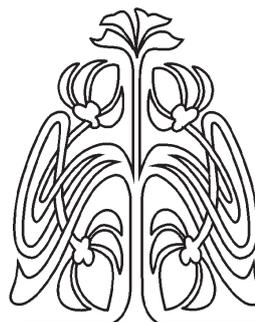
Введение. Анализ действующего российского законодательства свидетельствует о том, что система органов осуществления внешних функций государства, а также основы их правового статуса заложены преимущественно в Конституции РФ. Дальнейшее правовое регулирование статуса осуществляется в текущем законодательстве (законы и подзаконные акты), закрепляющем компетенцию различных субъектов при взаимодействии с иностранными государствами и международными организациями. В Российской Федерации не принят законодательный акт, раскрывающий статус того или иного органа в осуществлении внешней политики государства, что влечет, например, проблемы разграничения полномочий между Президентом РФ и Правительством РФ в административно-политической сфере. Конституция Российской Федерации полномочиями по осуществлению внешнеполитических функций государства наделяет законодательный орган страны, Президента РФ, Правительство РФ. Характер и содержание таких полномочий во многом определяются назначением названных органов в механизме Российского государства. **Цель.** Основная цель работы состоит в общетеоретическом осмыслении правовых основ участия законодательной ветви государственной власти в процессе реализации внешних функций государства, в обосновании идеи о необходимости уточнения места и роли законодательных органов власти в механизме осуществления внешних функций государства, их правового статуса. **Результаты.** Констатируется, что Регламент Совета Федерации и Регламент Государственной Думы не в полной мере урегулируют вопросы участия палат Федерального Собрания во внешнеполитическом курсе государства и международном сотрудничестве. Именно в данных актах следует установить процедурные нормы и изложить детализированный механизм реализации основных полномочий данных органов законодательной власти в сфере внешнеполитической деятельности. **Заключение.** Государственная дума и Совет Федерации имеют значительные полномочия в сфере осуществления внешних функций государства, способны оказывать и оказывают существенное влияние на весь механизм реализации внешних функций государства. Однако правовые основы их деятельности по вопросам внешней политики государства требуют детализации и совершенствования.

Ключевые слова: законодательные (представительные) органы государственной власти, внешние функции государства, правовой статус органов законодательной власти, Государственная дума, Совет Федерации.

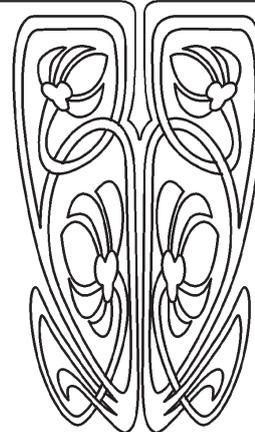
DOI: 10.18500/1994-2540-2016-16-4-449-453

Введение

Действующая система российского законодательства по целому ряду вопросов реализации внешних функций государством не содержит достаточно детализированного механизма правового регулирования. Как справедливо отмечает Е. Я. Павлов, «разработка и принятие решений в какой-либо сфере внешних сношений осуществляется на основе административных обыкновений, когда с течением времени в процессе практического осуществления внеш-



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ





них контактов с иностранными контрагентами, внутри компетентных государственных органов и между ними складывается определенный порядок ведения текущих дел и принятия решений по данным вопросам, не закрепленный нормативно-правовыми актами» [1, с. 120]. Значение же законодательных органов государственной власти в деле реализации внешних функций государства зачастую недооценивается в юридической науке и практике.

Цель

Основная цель работы состоит в общетеоретическом осмыслении вопросов правовой регламентации деятельности Государственной думы и Совета Федерации в сфере реализации внешних функций государства, анализе их конституционно-правового статуса, в выявлении особенностей процедур взаимодействия палат Федерального собрания в деле законодательной регламентации внешнеполитического курса государства.

Результаты

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что Конституция РФ выводит Федеральное собрание за систему органов осуществления внешних функций государства [2], что нельзя признать справедливым, поскольку полномочия соответствующих органов в обозначенной сфере весьма обширны. Так, в рамках своих полномочий Совет Федерации решает вопрос о возможности использования Вооруженных сил Российской Федерации за ее пределами (п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Государственная дума ратифицирует и денонсирует международные договоры (п. «г» ст. 106 Конституции РФ), принимает законы по вопросам войны и мира (п. «е» ст. 106 Конституции РФ), подлежащие обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Таким образом Конституция РФ наделяет Федеральное собрание законодательными полномочиями по обеспечению международных обязательств государства и осуществлению внешнеполитического курса.

Кроме того, Государственная дума и Совет Федерации наделены полномочиями по принятию законодательных актов, определяющих компетенцию Президента РФ, Правительства РФ, Федерального собрания в конкретных направлениях административно-политической сферы, в том числе и в сфере осуществления внешних функций государства.

Например, ст. 5 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (в ред. от 15 июля 2016 г.) [3] предусматривает полномочия Федерального собрания в области обороны.

Совет Федерации наделен следующими полномочиями: рассмотрение расходов на оборону; рассмотрение принятых Государственной думой федеральных законов в области обороны; утверждение указов Президента РФ о введении военного положения и чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также о привлечении Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов с использованием вооружения к выполнению задач не по их предназначению; решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил РФ за пределами территории Российской Федерации.

Государственная дума осуществляет рассмотрение расходов на оборону, устанавливаемых федеральными законами о федеральном бюджете; принятие федеральных законов в области обороны.

В настоящее время Государственной думой одобрен проект Федерального закона «О Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации (в иностранном государстве) и Постоянном представителе (представителе, постоянном наблюдателе) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве)» [4].

Федеральное собрание принимает активное участие в межпарламентском сотрудничестве, реализуя тем самым внешнеполитическое направление деятельности государства. Так, гл. 28 Регламента Совета Федерации закрепляет порядок рассмотрения Советом Федерации вопросов внешней политики и международного сотрудничества [5]. Из положений данной главы следует, что Совет Федерации ратифицирует и денонсирует международные договоры (ст. 200), рассматривает законодательные акты, принятые международными парламентскими организациями, образованными государствами-независимыми участниками СНГ (ст. 201), сотрудничает с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями (ст. 202), направляет за рубеж делегации с официальными и рабочими визитами (ст. 203), принимает делегации иностранных государств и международных организаций (ст. 205).

Главой 29 Регламента регулируется порядок проведения в Совете Федерации консультаций по вопросам о назначении и об отзыве дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Широкими полномочиями по рассмотрению внешнеполитических вопросов наделена и Государственная дума Российской Федерации. Так, со-



гласно Регламенту [6], для решения таких вопросов в Государственной думе РФ образованы Комитет Государственной думы по международным делам, а также Комитет Государственной думы по делам СНГ и связям с соотечественниками.

Проекты обращений и заявлений Государственной думы, касающиеся внешнеполитических вопросов, могут рассматриваться и другими комитетами в соответствии с профилем деятельности (гл. 25 Регламента).

Для осуществления международных связей в составе Государственной думы формируется Управление международного сотрудничества Аппарата Государственной думы.

На Государственную думу возложены полномочия по ратификации, приостановлению и прекращению деятельности международных договоров Российской Федерации, обязательность которых выражена для Российской Федерации в форме федерального закона (гл. 26 Регламента).

Участие Государственной думы в международных связях выражается в утверждении планов международных связей, заключении соглашений о межпарламентском сотрудничестве, в принятии руководителей парламентов, глав государств и правительств, руководителей парламентских делегаций, рассмотрении рекомендательных законодательных актов Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, а также принимает решения по их реализации, направляет за пределы Российской Федерации официальные парламентские делегации Государственной думы, руководителей этих делегаций, их заместителей и секретарей, а также состав российских частей межпарламентских комиссий (парламентских или рабочих групп) Государственной думы по двустороннему сотрудничеству с парламентами других государств, участия депутатов в деятельности Межпарламентского союза (гл. 27 Регламента).

Так же как и Совет Федерации, Государственная дума в соответствии с п. «м» ст. 83 Конституции РФ проводит консультации при назначении и отзыве дипломатических представителей.

Следует отметить отсутствие законодательных норм, регулирующих порядок взаимодействия Совета Федерации и Государственной думы по этому вопросу. Сопоставление ст. 207 Регламента Совета Федерации и ст. 211, 212 Регламента Государственной думы свидетельствует о едином механизме консультирования при назначении и отзыве дипломатических представителей. Но, как следует из текстов регламентов, заседания Совета Федерации и Государственной думы проводятся раздельно. Так, например, согласно ст. 207 Регламента Совета Федерации, «... Коми-

тет Совета Федерации по международным делам рассматривает вопрос о назначении и об отзыве дипломатических представителей... на закрытом заседании». Из ст. 211 Регламента Государственной думы следует, что Комитет Государственной думы рассматривает документы, представленные МИД РФ, характеризующие каждого кандидата.

Согласно п. 3 ст. 207 Регламента Совета Федерации, «Комитет Совета Федерации по международным делам на своем заседании в присутствии (по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации) кандидата для назначения дипломатическим представителем или дипломатического представителя, которого предлагается отозвать, а также с участием представителя Министерства иностранных дел Российской Федерации рассматривает представление о назначении или об отзыве дипломатического представителя и дает свое заключение, которое в трехдневный срок после заседания комитета палаты направляется Президенту Российской Федерации и в Министерство иностранных дел Российской Федерации». Схожая норма содержится в ст. 212 Регламента Государственной думы.

Из законодательства не ясен механизм разрешения вопроса о назначении и отзыве дипломатических представителей в случае, например, отрицательного заключения Совета Федерации по вопросу назначения кандидата или отзыва дипломатического представителя и положительного заключения комитетов Государственной думы.

Полагаем, что по данному вопросу должно проводиться итоговое совместное заседание комитетов Государственной думы и Совета Федерации, подобно процедуре преодоления разногласий по принимаемым законам или преодоления вето президента.

Также можно отметить, что Регламент Совета Федерации и Регламент Государственной думы в части участия во внешнеполитическом курсе государства и международном сотрудничестве по своей природе должны быть нацелены на установление процедурных норм и раскрывать механизм разрешения указанных выше вопросов.

Например, ст. 204 Регламента Государственной думы установлено, что «Государственная Дума рассматривает рекомендательные законодательные акты Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, принимает решения по их реализации. Рекомендательные законодательные акты предварительно рассматриваются соответствующим комитетом Государственной Думы». Такая формулировка не регламентирует порядка внесения рекомендательных законодательных актов в Государственную думу, сроков рассмотре-



ния таких актов, сроков и формы принятия решения по итогам предварительного рассмотрения.

Согласно ст. 212 Регламента Государственной думы, «соответствующий комитет Государственной Думы на своем заседании в присутствии кандидата на назначение дипломатическим представителем или дипломатического представителя, которого предлагается отозвать, а также соответствующих должностных лиц Министерства иностранных дел Российской Федерации или иного министерства Российской Федерации проводит обсуждение и по его итогам выносит свое мотивированное заключение. Такое заключение официально направляется Президенту Российской Федерации».

Такая формулировка оставляет открытыми следующие вопросы:

1) кто подписывает заключение по итогам рассмотрения?

2) в какой срок заключение должно быть направлено Президенту РФ?

3) в какой последовательности проводится обсуждение вопроса?

Отрицательным моментом является отсутствие процессуальных норм, регламентирующих порядок внесения и рассмотрения заявлений Государственной думы внешнеполитического характера. Глава 25 Регламента Государственной думы, посвященная порядку рассмотрения внешнеполитических вопросов, отличается скупостью формулировок, абсолютно обходящих стороной регламентацию прав и обязанностей инициаторов внесения проектов внешнеполитических обращений и заявлений.

Согласно ст. 186 Регламента, «Государственная Дума рассматривает внешнеполитические вопросы по своей инициативе либо в связи с обращением Президента Российской Федерации, либо по докладам и сообщениям Правительства Российской Федерации и комитетов палаты».

Думается, что регулированию должны подлежать обстоятельства, при которых законодательный орган вправе рассмотреть внешнеполитические вопросы по своей инициативе. Также следует отразить, кто вправе выступить с такой инициативой в системе Государственной думы: комитет, депутат, группа депутатов, порядок выдвижения и рассмотрения инициативы, порядок принятия решений.

Согласно ч. 1 ст. 187 Регламента, «Государственная Дума принимает обращения и заявления, выражающие позицию палаты по общим или отдельным вопросам внешней политики Российской Федерации, а также по вопросам международных отношений в целом». Норма обходит стороной следующие вопросы: какое политическое значение имеют указанные обра-

щения и заявления (носят ли они обязательный или рекомендательный характер), кому они адресованы, в течение кого времени готовятся, кем подписываются, в какие сроки направляются адресату?

Заключение

Таким образом, проведенный анализ некоторых сторон нормативного регулирования правового статуса и деятельности органов законодательной власти показывает, что указанная часть механизма государства имеет значительные полномочия в сфере осуществления внешних функций государства, способна оказывать и оказывает влияние на деятельность других государственных органов, а потому исключать ее из этого процесса нецелесообразно. Кроме этого, положения регламентов палат Федерального собрания РФ, содержащие положения об их полномочиях по осуществлению внешних функций государства и их пределах, нуждаются в согласовании и совершенствовании в направлении закрепления процедурных моментов.

Список литературы

1. Павлов Е. Я. Конституционно-правовой механизм осуществления внешних сношений РФ // Вестн. МГИМО-Университета. 2012. Вып. 3 (24). С. 118–126.
2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.
3. Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23, ст. 2750 ; 2016. № 27 (1), ст. 4192.
4. О проекте Федерального закона № 1086516-6 «О Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации (в иностранном государстве) и Постоянном представителе (представителе, постоянном наблюдателе) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве)»: постановление Государственной Думы РФ № 9079-6 от 7 июня 2016 г. URL: <http://duma.consultant.ru/files/3710324> (дата обращения: 27.07.2016).
5. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания РФ, утв. Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglsovet/> (дата обращения: 27.07.2016).
6. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, принят Постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД. URL: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/> (дата обращения: 28.07.2016).



Образец для цитирования:

Туманов С. Н. Проблемы правового статуса органов законодательной власти в механизме осуществления внешних функций государства // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2016. Т. 16, вып. 4. С. 449–453. DOI: 10.18500/1994-2540-2016-16-4-449-453.

The Legal Status of the Legislature in the Mechanism of Implementation of the External Functions of the State

S. N. Tumanov

Saratov State Law Academy,
1, Volskaya str., Saratov, 410056, Russia
E-mail: edu@ssla.ru; fas@ssla.ru

Introduction. Analysis of the current Russian legislation shows that the system of bodies of external functions of the state and the bases of their legal status laid down primarily in the Constitution. Further the right to regulate the status in the current legislation (laws and regulations) stipulating the competence of the various actors in the interaction with foreign states and international organizations. In the Russian Federation adopted legislation that reflects the status of an organ in the implementation of foreign policy, which entails, for example, the problems of differentiation of powers between the Russian President and the Russian Government in the administrative-political sphere. The Constitution of the Russian Federation of powers on implementation of the foreign policy functions of the state vests legislative authority in the country, the President of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation. The nature and content of such powers is largely determined by the purpose of these bodies in a mechanism of the Russian State. **Purpose.** The main purpose of this work is the theoretical understanding of the legal framework of participation of the legislative branch of the government in the process of realization of external functions of the state in support of the idea of the need to clarify the place and role of legislative bodies in the mechanism of implementation of the external functions of the state, their legal status. **Results.** It is stated that the Rules of the Federation Council and the State Duma Regulations do not fully settle the questions of participation of chambers of the Federal Assembly in the foreign policy of states and international cooperation. It is in these acts should establish procedural rules and to present a detailed mechanism of implementation of powers of these authorities the legislature in the field of foreign policy. **Conclusion.** The State Duma and the Federation Council have considerable power in the implementation of the external functions of the state, capable and have a significant impact on the mechanism of realization of external functions of the state. However, the legal framework of their activities on issues of foreign policy require detail and perfection.

Key words: legislative (representative) bodies of state power, external functions of the state, legal status of the legislature, State Duma, Federation Council.

References

1. Pavlov E. Ya. Konstitutsionno-pravovoi mekhanizm osuschestvleniya vneshnikh snoshenii RF [Constitutional legal mechanism of the implementation of the external relations of the Russian Federation]. *Vestnik MGIMO-*

Universiteta [Vestnik MGIMO-University], 2012, iss. 3 (24), pp. 118–126.

2. Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii (priniata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) [The Constitution of the Russian Federation (adopted by the popular vote of 12.12.1993) (amended on 30.12.2008 № 6-FKZ, on 30.12.2008 № 7-FKZ, on 05.02.2014 № 2-FKZ, on 21.07.2014 № 11-FKZ)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398.
3. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1996, no. 23, art. 2750; 2016, no. 27 (1), art. 4192.
4. *O proekte Federal'nogo zakona № 1086516-6 «O Chrezvychainom i Polnomochnom Posle Rossiiskoi Federatsii (v inostrannom gosudarstve) i Postoiannom predstavitele (predstavitele, postoiannom nabliudatele) Rossiiskoi Federatsii pri mezhdunarodnoi organizatsii (v inostrannom gosudarstve)»: postanovlenie Gosudarstvennoi Dumy RF № 9079-6 ot 7 iyunia 2016 g.* (Draft Federal law № 1086516-6 «About Extraordinary and Plenipotentiary of the Russian Federation (foreign country) and Permanent representative (the representative, permanent observer) Russian Federation to the international organizations (in foreign country)». Resolution of the State Duma of the Russian Federation № 9079-6 of 7 June 2016). Available at: <http://duma.consultant.ru/files/3710324> (accessed 27 July 2016).
5. *Reglament Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniia RF, utverzhden Postanovleniem Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniia RF ot 30 ianvaria 2002 g. № 33-SF «O Reglamente Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniia Rossiiskoi Federatsii»* (The regulations of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation, approved by Decree of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation of 30 January 2002 № 33-SF «On the Regulation of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation»). Available at: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglsovet/> (accessed 27 July 2016).
6. *Reglament Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniia Rossiiskoi Federatsii, priniat Postanovleniem Gosudarstvennoi Dumy ot 22 ianvaria 1998 g. № 2134-II GD* (Regulations of the State Duma of the Federal Assembly the Russian Federation adopted by the Decree of the State Duma of 22 January 1998 № 2134-II GD). Available at: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/> (accessed 28 July 2016).

Please cite this article in press as:

Tumanov S. N. The Legal Status of the Legislature in the Mechanism of Implementation of the External Functions of the State. *Izv. Saratov Univ. (N.S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2016, vol. 16, iss. 4, pp. 449–453 (in Russian). DOI: 10.18500/1994-2540-2016-16-4-449-453.