

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

Сущенко Павел Владимирович

Магистрант Сибирского федерального университета (Красноярск),
e-mail: tronkash@gmail.com

Одной из основных функций парламента юридическая доктрина называет контрольную функцию. Конституция РФ, хотя специально и не выделяет эту функцию Федерального Собрания Российской Федерации, содержит ряд норм, закрепляющих контрольные полномочия парламента. Институт парламентского контроля находит свое развитие в федеральном законодательстве: как в актах, прямо посвященных парламентскому контролю, так и в актах, регулирующих иные отрасли общественных отношений. Кроме того, нормы, касающиеся института парламентского контроля, содержатся в подзаконных актах палат Федерального Собрания, регламенте Государственной Думы и регламенте Совета Федерации. Несмотря на активную работу законодателя по нормативному закреплению института парламентского контроля, остаются пробелы в его регулировании.

Ключевые слова: Федеральное Собрание, Государственная Дума, Совет Федерации, регламент, функции парламента, парламентский контроль, парламентское расследование, противодействие коррупции

SOME QUESTIONS OF THE CONSTITUTIONAL-LEGAL REGULATION OF PARLIAMENTARY CONTROL

Sushchenko Pavel

Master student, Siberian Federal University (Krasnoyarsk),
e-mail: tronkash@gmail.com

According to legal doctrine, the control function is one of the main functions of the parliament. The Constitution of the Russian Federation doesn't formalize this function of the Federal Assembly of the Russian Federation, but, at the same time, it contains a number of norms enshrining supervisory powers of the parliament. The institution of parliamentary control is developed by federal laws – both by the acts dedicated directly to parliamentary control and by the acts regulating other branches of public relations. In addition, some rules concerning the institution of parliamentary control are contained in the by-laws of the chambers of the Federal Assembly as well as in the regulations of the State Duma and of the Council of the Federation. Despite reinvigorated efforts of the legislator to consolidate the institution of parliamentary control, there are still some gaps in its regulation.

Key words: Federal Assembly, State Duma, Council of the Federation, regulations, functions of parliament, parliamentary control, parliamentary investigation, anti-corruption

В юридической доктрине наряду с представительной и законодательной функциями российского парламента зачастую называют его контрольную функцию¹. Однако Конституция РФ отдельно не выделяет контрольную функцию парламента, называя его в ст. 94 лишь законодательным и представительным органом. Тем не менее в Конституции содержится ряд положений, предоставляющих Федеральному Собранию контрольные полномочия. Так, для осуществления контроля за исполнением федераль-

¹ Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. Т. 2. С. 443.

ного бюджета ч. 5 ст. 101 устанавливает необходимость формирования Федеральным Собранием Счетной палаты РФ. Кроме того, в силу п. «а» ч. 1 ст. 114 Правительство РФ должно представлять Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета и ежегодные отчеты о результатах деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Также к контрольным полномочиям, закрепленным в Конституции, можно отнести выражение недоверия Правительству РФ Государственной Думой (ст. 117) и отрешение Президента РФ от должности Советом Федерации (ст. 93). Стоит отметить, что при реализации процедуры выражения недоверия Правительству РФ последнее слово остается за Президентом РФ, однако подобный подход критикуется в юридической литературе с указанием на то, что нормы конституционной ответственности в отношении Правительства РФ должны применяться именно парламентом¹.

Конституционный Суд РФ в своих решениях также определяет контрольную функцию парламента как одну из центральных. Так, в постановлении от 23 апреля 2004 г. № 9-П Суд отмечает: «Парламентский контроль за исполнением федерального бюджета является неотъемлемой конституционной формой осуществления Федеральным Собранием государственной власти, одним из необходимых его полномочий как представительного и законодательного органа РФ и существенным элементом системы сдержек и противовесов в демократическом государстве, основанном на принципах господства права и разделения властей»². В постановлении от 10 декабря 1997 г. № 19-П сказано: «...обязанность исполнительной власти отчитываться по определенным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон»³. Как видно, данные интерпретационные положения подчеркивают значимость и безусловную роль высшего органа законодательной власти в организации эффективной системы разделения властей в России.

Несмотря на отсутствие установления контрольной функции Федерального Собрания в Конституции РФ, необходимость закрепления подобных полномочий для укрепления статуса парламента, в том числе, как контрольного органа подчеркивается не только учеными⁴, но и самим законодателем. В 2005 г. был принят Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Закон о парламентском расследовании). Данный Закон регулирует такую форму парламентского контроля, как парламентское расследование, устанавливая основания его проведения, организационные формы, в которых оно проводится, процедуру, права и обязанности лиц, участвующих в осуществлении парламентского расследования.

Названный Закон регламентировал лишь одну из возможных форм проведения парламентского контроля, чего явно недостаточно. Поэтому в 2013 г. был принят Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (далее – Закон о парламентском контроле), который «законодательно оформляет порядок реализации такого правозащитного механизма, как парламентский контроль»⁵. Законодатель называет субъектов парламентского контроля: палаты Федерального Собрания РФ, комитеты и комиссии палат, парламентская комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, Счетная палата.

Помимо этого, Закон устанавливает формы осуществления парламентского контроля (всего 18). Эти формы могут быть классифицированы по различным основа-

¹ Кондрашев А. А. Ответственность Правительства Российской Федерации // Социально-экономические и правовые тенденции развития российского общества в современных условиях: материалы науч.-практ. конф. Краснодар, 2014. С. 218–226.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области.

⁴ Выскребенцева М. Ю. К вопросу о законодательном закреплении парламентского контроля в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 9. С. 3–6.

⁵ Федотова Ю. Г. Законодательное регулирование парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 57–61.

ниям. По субъекту реализации парламентского контроля можно выделить контроль, осуществляемый палатами Федерального Собрания, органами и членами палат, органами, не входящими в структуру парламента (Счетной палатой)¹; по времени осуществления парламентского контроля – предварительный, текущий и последующий². Кроме того, эти формы могут быть разбиты на группы в зависимости от допустимости привлечения институтов гражданского общества; значения правовых решений, принимаемых по результатам парламентского контроля; состояния юридической практики, складывающейся при реализации соответствующей формы парламентского контроля.

Помимо названных специализированных законов, институт парламентского контроля регулируется также иными федеральными законами, которые закрепляют контрольные полномочия парламента в специальных сферах государственного управления. Например, Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» называет Федеральное Собрание в числе субъектов контроля за деятельностью органов государственной охраны (ст. 31). Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» допускает парламентский контроль в отношении органов внешней разведки и с этой целью закрепляет порядок взаимодействия специализированных комитетов палат Федерального Собрания с органами внешней разведки (ст. 24). Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» устанавливает порядок предоставления отчета Банка России Государственной Думе (ст. 25). Кроме того, отдельным законом регулируется статус Счетной палаты РФ как органа парламентского контроля, совместно формируемого палатами Федерального Собрания РФ³.

Институт парламентского контроля Федерального Собрания закрепляется не только федеральными законами, но и подзаконными актами. Так, регламенты Государственной Думы⁴ и Совета Федерации⁵ содержат нормы, устанавливающие порядок реализации контрольных полномочий палат Федерального Собрания.

В свою очередь, в правовом регулировании института парламентского контроля есть отдельные упущения и пробелы.

1. Законодатель не предлагает легального определения понятия парламентского контроля. Это негативно сказывается на правовой определенности системы регулирования общественных отношений в данной сфере. Представляется, что парламентский контроль – это совокупность установленных законом контрольных мероприятий, осуществляемых Федеральным Собранием РФ с целью выявления нарушений Конституции РФ и действующего законодательства органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами и реагирования на выявленные нарушения с помощью соответствующих средств императивного правового воздействия.

2. В федеральном законодательстве не закреплена такая форма парламентского контроля, как отрешение от должности Президента РФ. Она предусмотрена непосредственно в Конституции РФ. Полагаем, что необходимо внести данную форму в общий перечень форм парламентского контроля, содержащийся в федеральном законе. Кроме того, в Законе о парламентском контроле важно предусмотреть основания и процедуру реализации отрешения от должности Президента РФ, разрешив вопрос о том, действительно ли требуется участие в представленных мероприятиях, помимо Федерального Собрания, иных органов государственной власти⁶.

¹ Лапатухина Е. С. Парламентский контроль как вид государственного контроля // Вестник РГГУ. 2012. № 8. С. 31–37.

² Парламентское право России: моногр. / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Власенко и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013. С. 282.

³ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 7 февраля 2017 г.) «О Счетной палате Российской Федерации».

⁴ Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (ред. от 20 сентября 2018 г.) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

⁵ Постановление Совета Федерации ФС РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ (ред. от 17 января 2018 г.) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

⁶ Кондрашев А. А. Отрешение от должности Президента Российской Федерации // Государство и право. 2012. № 9. С. 5–12.

3. Правовое регулирование института парламентского контроля на уровне федерального законодательства «расщеплено» – осуществляется несколькими нормативными правовыми актами. Закон о парламентском контроле лишь заложил основу для кодификации данного института и может быть существенно расширен посредством включения в него норм, содержащихся в иных источниках. Прежде всего речь идет о Законе о парламентском расследовании. Объединение этих двух нормативных правовых актов повысило бы уровень концентрации и цельности правового регулирования в рассматриваемой сфере. Либо следует кодифицировать институт парламентского контроля путем принятия абсолютно нового нормативного правового акта.

4. Сегодня практика реализации разных форм парламентского контроля весьма ограничена. Так, несмотря на то что с момента принятия Закона о парламентском расследовании прошло значительное время, данная форма парламентского контроля применялась лишь дважды. Примером может служить расследование причин и обстоятельств совершения террористического акта в Беслане 1–3 сентября 2004 г. и расследование обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 г. За время работы действующего VII созыва Государственной Думы ФС РФ с 2016 г. палатой направлено всего пять парламентских запросов¹. Вероятно, причинами такого умеренного использования депутатским корпусом своих контрольных функций выступают относительная стабильность политической системы и предсказуемость функционирования ее основных звеньев. Тем не менее целесообразно предусмотреть возможность более активного участия в реализации отдельных форм парламентского контроля институтов гражданского общества. К решению этого вопроса следует привлекать Общественную палату РФ, общественные советы при федеральных органах государственной власти²; кроме того, нужно рассмотреть допустимость реализации в данном механизме конструктивных гражданских инициатив некоммерческих организаций. Здесь также следует обсудить возможность введения практики договорных отношений при установлении технологии взаимодействия парламента и общественных структур.

5. Основные формы осуществления парламентского контроля слабо регламентированы. Отдельные составляющие порядка проведения парламентского контроля уже предусмотрены в регламентах палат Федерального Собрания. Тем не менее необходимо принять меры, способствующие повышению эффективности и динамичности института парламентского контроля в системе государственного управления. Рационально принять типовой регламент, закрепляющий конституционно-правовую технологию парламентского контроля. В нем могут быть определены условия, субъектный состав, последовательность и иные компоненты механизма проведения парламентского контроля. Целесообразно установить критерии (показатели) результативности парламентского контроля, эффективности контрольного воздействия в целом. Такими критериями могут выступать не только правоприменительные решения, но и реальные последствия деятельности специальных комиссий парламента.

Полагаем, что конституционно-правовое установление содержания и внешнего проявления парламентского контроля в РФ повысит роль данного института в механизме функционирования органов государственной власти, в том числе в системе разделения властей.

Список литературы

Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. Т. 2.

Вискребенцева М. Ю. К вопросу о законодательном закреплении парламентского контроля в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 9.

Кондрашев А. А. Ответственность Правительства Российской Федерации // Социально-экономические и правовые тенденции развития российского общества в современных условиях: материалы науч.-практ. конф. Краснодар, 2014.

Кондрашев А. А. Отрешение от должности Президента Российской Федерации // Государство и право. 2012. № 9.

¹ URL: <http://duma.gov.ru>.

² Тепляшин И. В. Формы участия граждан в управлении делами государства: классические, перспективные и допустимые // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 18–21.

Лapatухина Е. С. Парламентский контроль как вид государственного контроля // Вестник РГГУ. 2012. № 8.

Парламентское право России: моногр. / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Власенко и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013.

Тепляшин И. В. Формы участия граждан в управлении делами государства: классические, перспективные и допустимые // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5.

Федотова Ю. Г. Законодательное регулирование парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8.

References

Avak'yan S. A. Konstitutsionnoe pravo Rossii. Uchebnyi kurs: ucheb. posobie: v 2 t. 5 e izd., pererab. i dop. M., 2014. T. 2.

Fedotova Yu. G. Zakonodatel'noe regulirovanie parlamentskogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2015. № 8.

Kondrashev A. A. Otreshenie ot dolzhnosti Prezidenta Rossiiskoi Federatsii // Gosudarstvo i pravo. 2012. № 9.

Kondrashev A. A. Otvetstvennost' Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii // Sotsial'no-ekonomicheskie i pravovye tendentsii razvitiya rossiiskogo obshchestva v sovremennykh usloviyakh: materialy nauch.-prakt. konf. Krasnodar, 2014.

Lapatukhina E. S. Parlamentskii kontrol' kak vid gosudarstvennogo kontrolya // Vestnik RGGU. 2012. № 8.

Парламентское право России: моногр. / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Власенко и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013.

Тепляшин И. В. Формы участия граждан в управлении делами государства: классические, перспективные и допустимые // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5.

Vyskrebentseva M. Yu. K voprosu o zakonodatel'nom zakreplenii parlamentskogo kontrolya v sovremennoi Rossii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2014. № 9.