Алексей ЧЕПУС



Эффективность механизма парламентского контроля в России

Конституционное регламентирование контрольных полномочий законодательной ветви власти не содержит возможностей для полноценного осуществления парламентского контроля в России. Эффективным решением к укреплению контрольной функции парламента стало принятие Федерального закона от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле»[1] (далее – Закон о парламентском контроле).

В Законе закрепляются обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов; защита гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина; выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов, повышение эффективности системы государственного управления; противодействие коррупции; изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства и повышение эффективности его исполнения. В документе закреплены также принципы осуществления парламентского контроля, названы субъекты контроля: комитеты и комиссии двух палат, парламентская комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования.

Формам парламентского контроля посвящается пятая статья. В главе второй данного Закона обобщаются и раскрываются отдельные формы парламентского контроля, включающие в себя ответы членов Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц на вопросы членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (статья 7), парламентские запросы, а так же депутатские запросы (статья 8), адресованные должностным лицам федеральных органов исполнительной власти, парламентские расследования (статья 9), контроль за работой представителей палат Федерального Собрания Российской Федерации (статья 10), а так же осуществление парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений (статья 11) и участие парламентариев с контрольной целью в работе правительственной комиссии по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий (статья 12).

Стоит также обратить внимание на такую форму парламентского контроля, как заслушивание ответов членов Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц о результатах их деятельности. Здесь следует проводить различие между данной формой парламентского контроля, и формой, заложенной в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в отноше-

[1] Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Собрание законодательства Российской Федерации. 13.05.2013. № 19, ст. 2304.

Алексей Чепус, кандидат юридических наук, докторант, доцент Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, г. Москва, Проспект Вернадского, 84) E-mail: alexal_2004@mail.ru

Аннотация: В статье раскрываются особенности, содержание, элементы и механизмы проведения парламентского контроля законодательной ветвью власти в России. Проводится анализ нормативных правовых актов, регламентирующих проведение парламентского контроля, с целью показать достоинства и недостатки его правового регулирования в нормативных правовых актах Российской Федерации. В статье уделено внимание и концептуальным положениям теории парламентского контроля, приводятся разнообразные точки зрения на проблему реализации российским парламентом своих контрольных полномочий и в первую очередь по отношению к Правительству Российской Федерации. Особое внимание обращается на сложившийся комплекс проблем в данной области. Предпринимается попытка предложить решения по преодолению ситуации в данной области, в том числе и через необходимость дальнейшего совершенствования действующего законодательства, регламентирующую контрольную деятельность парламента в отношениях с Правительством Российской Федерации. Автор придерживается мнения, что парламентский контроль за Правительством Российской Федерации должен стать самостоятельным институтом государственного и общественного контроля, цель которого будет направлена на строгое и неукоснительное соблюдение норм права всеми субъектами российского законодательства.

Ключевые слова: парламентский контроль, конституционная ответственность, Правительство Российской Федерации, российское законодательство.

нии Правительства Российской Федерации»[2], где форма контроля выступает в виде заслушивания ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, регламентированных в части 1 статьи 103, части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации и части 4 статьи 13 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Отличительными чертами этих двух форм являются: во-первых субъектный состав. В Законе о парламентском контроле речь идет о заслушивании ответов на вопросы членов Правительства Российской Федерации и должностных лиц, а в Законе о поправке к Конституции Российской Федерации отвечает непосредственно председатель Правительства Российской Федерации.

Во-вторых, различия связаны и с содержанием ответов. Так, в первом случае вопросы парламентариев к членам Правительства Российской Федерации могут относиться к самым разнообразным сферам, в том числе – эффективности использования средств федерального бюджета по соответствующим направлениям, а также вопросы достижения целевых показателей, утвержденных государственными программами Российской Федерации.

Третьим различием является различие по органам, осуществляющим парламентский контроль. В соответствии с Законом такими органами являются Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации. С предложением проведения парламентских расследований также может выступать и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, что закреплено в Законе о парламентских расследованиях. Закон о поправках к конституции предусматривает только Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, как орган законодательной власти, перед которой должно отчитаться Правительство.

В-четвертых, по правовой регламентации заслушивание ответов членов Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц содержится в федеральном законодательстве[3] и подзаконных актах – регламентах Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и некоторых других. Заслушивания ежегодного отчета Правительства о результатах его деятельности предусмотрено непосредственно Конституцией Российской Федерации и Федерального конституционного Закона «О Правительстве Российской Федерации»[4].

В-пятых – различия по срокам. Отчет Правительства Российской Федерации перед Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации является обязательной ежегодной формой отчетности исполнительной власти перед законодательной. При заслушивании ответов членов Правительства какого-либо обязательного срока в законодательстве России не устанавливается.

В-шестых, по результату и последствиям. В случае неодобрения со стороны Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, она должна инициировать процедуру недоверия Правительству (часть 3 статьи 117 Конституции Российской Федерации). В отношении же заслушивания ответов членов Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц, в случае их неудовлетворительной оценки со стороны парламента, у законодательной власти нет никаких реальных рычагов воздействия на данных должностных лиц. Фактически получается, что ответы членов Правительства и должностных лиц носят информационную составляющую, и применение в позитивном или негативном аспекте ответственности невозможно.

Содержащаяся в пункте 16 статьи 5 Закона о парламентском контроле такая форма парламентского контроля, как приглашение членов Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц на заседания комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации, вызывает большое недоумение в логике законодателя. Цель приглашения членов Правительства на заседания комитетов и комиссий палат парламента в законодательстве не определена. Причем такую форму парламентского контроля следует отличать от выше рассмотренной формы – заслушивания ответов членов Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц на вопросы членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Кроме того, законодательно не прописан и механизм приглашения членов Правительства Российской Федерации, а также задачи и цели при проведении этой формы контроля.

По нашему мнению, необходимо также детализировать норму Закона о парламентском контроле в отношении «иных должностных лиц», а именно: кого конкретно парламент имеет право приглашать на свои заседания. Однако, следует заметить, что эта проблема не только вышеупомянутого Закона, а всего российского законодательства, в котором нет единого определения понятия должностного лица. Определение должност-

---

2 Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 05.01.2009. № 1, ст. 2.

3 Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Российская газета от 14 мая 2013 года № 6076.; Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 7.

4 Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. Ст. 5712.

ного лица дано в уголовном законодательстве (ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации), однако не имеет универсального характера. Оно распространяется лишь на деяния, предусмотренные уголовным законодательством, в частности, главой 30 Уголовного кодекса Российской Федерации. В итоге было бы более правильным закрепить в нормах Закона о парламентском контроле перечень лиц, которых можно отнести к должностным, как это было сделано в статье 2.4. Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации. В ином случае, вместо понятия «иные должностные лица» использовать понятие «лица, занимающие государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации».

Все это не согласуется с неоднократно высказанной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позицией, согласно которой неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее единообразное понимание, создает противоречивую правоприменительную практику, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод граждан[5].

Российская модель порядка проведения парламентского контроля предусматривает правовое закрепление также и в регламентах палат[6] и регламенте Правительства Российской Федерации[7].

Приглашение палаты Федерального Собрания Российской Федерации, с указанием интересующих членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы вопросов, направляется члену Правительства Российской Федерации не менее чем за пять дней до проведения заседания палаты. Однако, регламентом Правительства Российской Федерации заложена норма, что в случае невозможности присутствия на заседании палаты Федерального Собрания, член Правительства заблаговременно уведомляет палату о причине своего отсутствия с указанием должностного лица, которое может прибыть на заседание и ответить на поставленные вопросы. Поэтому говорить об общеобязательном присутствии тех или иных членов Правительства РФ на заседаниях палат не приходится.

В таком случае решения, принятые парламентом по ответам или представленной информации членов Правительства Российской Федерации, не могут отразиться на их положении или положении Правительства в целом, т.е. ответы на вопросы парламентариев выступают в качестве информационного взаимодействия, принять меры той или иной ответственности по данным отчетам невозможно. С другой стороны, каким образом могут подействовать члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на членов Правительства Российской Федерации в ходе заслушивания данных ответов? У данной палаты нет даже права вынесения вотума недоверия, как например, у Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Иной формой контроля деятельности Правительства являются запросы, инициируемые депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, которые вправе направить запрос Председателю Правительства Российской Федерации, членам Правительства Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц. Запрос депутата направляется ими самостоятельно и не требует оглашения на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации (статья 14, Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Особое значение имеет статья 15 Закона о парламентском контроле, раскрывающая решения палат Федерального Собрания Российской Федерации по результатам проведения мероприятий по осуществлению парламентского контроля. В частности, в ходе проведения парламентского контроля, палата парламента имеет право предложить государственному органу и соответствующим должностным лицам принять меры по устранению выявленных нарушений законодательства Российской Федерации, а также по устранению причин и условий, способствовавших совершению выявленных нарушений. Другой мерой, дублирующей положение статьи 117 Конституции Российской Федерации, является рассмотрение вопроса о доверии Правительству. Крайне действенным и, на наш взгляд, эффективным средством контроля выступает зафиксированная за парламентом возможность освобождения от должности лиц, назначение на должность и освобождение от должности которых отнесены к ведению соответствующей палаты. Не менее важной является возможность у парламента обратиться к лицам, имеющим, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, право принимать решения об освобождении от должности лиц, деятельность которых носила неудовлетворительный характер, либо право вносить представления об отстранении указанных лиц от должности, т.е. право обращения к Президенту Российской Федерации или председателю Правительства Российской Федерации в отношении министров и «иных должностных лиц». Также парламентарии наделяются правом непосредственного обращения в органы

---

5 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 5 июля 2001 года № 11-П, от 6 апреля 2004 года № 7-П и др.

6 О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (ред. от 18 октября 2013г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.; О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ (ред.. от 30 октября 2013 г. № 421-СФ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002 г. № 7. Ст. 635.

7 Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» (ред. от 18 сентября 2013 г.). № 819 // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 июня 2004 г. № 23. Ст. 2313.

Прокуратуры Российской Федерации или Следственный комитет Российской Федерации.

Немаловажную роль в регулировании основ парламентской ответственности Правительства играют и регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации. Так, регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденный её постановлением от 22 января 1998 года № 2134-II ГД[8], и регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденный его постановлением от 30 января 2002 года № 33-СФ[9], определяют порядок, формы реализации парламентской деятельности, в том числе контролирующей. Именно в них конкретно определена процедура осуществления парламентского контроля, в том числе и парламентских слушаний, порядок принятия различных решений, проведения «правительственного часа», парламентских запросов и т.д.

Возможно также вести речь и о конституционном контроле, осуществляемом Конституционным Судом Российской Федерации в отношении толкования норм, касающихся парламентского контроля. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, парламентский контроль исполнения федерального бюджета является неотъемлемой конституционной формой осуществления Федеральным Собранием Российской Федерации государственной власти, одним из необходимых его полномочий как представительного и законодательного органа Российской Федерации и существенным элементом системы сдержек и противовесов в демократическом государстве, основанном на принципах господства права и разделения властей[10].

При этом необходимо иметь в виду, что парламентский контроль часто называют политическим в том смысле, что контрольные полномочия Парламента основываются не только на его собственных правах, установленных законодательством, но и на мнении избирателей, которые выражают верховную власть любого демократического государства [Добрынин, 2005. С. 4–11].

Подводя итог сказанному, отметим, что ужно внести изменения в законодательные акты, позволяющие непосредственно и напрямую, без участия Президента Российской Федерации, применять к членам Правительства меры конституционно-правовой ответственности. Парламентский контроль Правительства Российской Федерации должен стать самостоятельным институтом государственного и общественного контроля.

Литература

Добрынин Н.М. Концептуальные подходы в оценке механизма общественного контроля за государственной публичной властью в конституционно-правовой действительности Российской Федерации // Право и политика. 2005. № 9.

Плюта Ю.В. Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Челябинск, 2012. 205 С.

8 О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г., № 2134-И ГД (ред. от 16.03.2012) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №7. Ст. 801.

9 О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г., № 33-СФ (ред. от 28 марта 2012 г.). Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 7. Ст. 635.

10 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: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г., № 9-П Собрания законодательства Российской Федерации. 2004. № 19 (ч. 2). Ст. 1923.

THE EFFECTIVENESS OF PARLIAMENTARY CONTROL IN RUSSIA

Alexey Chepus, J.D. Associate Professor of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84 Vernadskogo Boulevard, Moscow 119571) E-mail: alexal_2004@mail.ru

Summary: The article describes the features, content, elements and mechanisms for parliamentary oversight of the legislative branch of government in our country. It analyzes the normative legal acts governing the conduct of parliamentary control, in order to highlight the advantages and disadvantages of the existing legal regulatory rules of parliamentary regulatory controls of the Russian Federation. The article gives special attention on the conceptual assumptions of the theory of parliamentary control and provides a diversity of views on the problem of implementing the Russian parliament of its supervisory powers, primarily with respect to the Government of the Russian Federation. Particular attention is given to the unique complexity of problems in this area. An attempt is made to offer solutions in overcoming such situations in this area, including the need to further improve the existing legislation through regulating the control activities of the Parliament in its relations with the Government of the Russian Federation. The author is of the opinion that parliamentary control over the government of the Russian Federation should become an independent institution of state and public control, the purpose of which will focus on a rigorous and strict observance of the law by all subjects of the Russian legislation.
Keywords: parliamentary control, constitutional responsibility, Government of the Russian Federation, Russian legislation.

References

Dobrynin N. Konceptual'nye podhody v ocenke mehanizma obshhestvennogo kontrolja za gosudarstvennoj publichnoj vlast'ju v konstitucionno-pravovoj dejstvitel'nosti Rossijskoj Federacii [Conceptual approaches to the evaluation of the mechanism of public control of public authorities in the state of constitutional and legal validity of the Russian Federation],// Pravo i politika, no 9, 2005.

Pljuta, Ju. Konstitucionno-pravovye osnovy parlamentskogo kontrolja v Rossijskoj Federacii: dissertacija na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskih nauk[Constitutional and legal framework of parliamentary control in the Russian Federation: the dissertation for the degree of candidate of legal sciences]. Cheljabinsk, 2012. 205 S.