

Черчесов Хетаг Таймуразович

магистр, магистрант

ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства

и государственной службы

при Президенте Российской Федерации»

г. Москва

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:** статья посвящена основным проблемам развития института парламентского контроля в Российской Федерации. В работе проанализирована законодательная база в сфере парламентского контроля. Выявлены основные недостатки, а также предлагаются пути их устранения. Автором рассматривается институт парламентского расследования в качестве одной из форм парламентского контроля, а также предлагаются подходы для повышения эффективности данного механизма.*

***Ключевые слова:** Парламентский контроль, парламентское расследование, Федеральное Собрание Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, законодательная власть, система сдержек и противовесов.*

Парламентский контроль является на сегодняшний день одним из самых значимых правовых явлений. Институт парламентского контроля является достаточно эффективным механизмом, с помощью которого, общество в лице своих представителей способно осуществлять контроль над властью, подвергать оценке эффективности её управления, а также привлечение к ответственности должностных лиц, нарушивших закон. Парламентский контроль имеет большое значение в системе сдержек и противовесов среди ветвей власти, так как даёт возможность законодательной власти контролировать исполнительную власть. Это способствует поддержанию баланса в системе государственной власти, что является неотъемлемой частью принципа разделения государственных полномочий.

Одним из основных проблем парламентского контроля является отсутствие прямого точного определения парламентского контроля в Конституции РФ [1]. Так обсуждения о закреплении контрольных функций парламента велись довольно давно до принятия закона о поправках к Конституции РФ в 2020 году [2]. Многие ученые-правоведы признают, что контрольные функции, российского парламента, достаточно ограниченные по сравнению с парламентами иностранных государств. Это происходит в следствии отсутствия прямого закрепления контрольных функций парламента в Конституции РФ. Также следует отметить, по словам Г.Ю. Диваева отсутствие данного факта является грубым нарушением принципа разделения властей, закрепленных в Конституции РФ. Также следует добавить, что в пользу расширения контрольных функций высказывался и бывший Президент РФ Д.А. Медведев в своём послании к Федеральному Собранию в 2008 году, в частности он высказывался о расширении контрольной функции Государственной Думы в отношении органов исполнительной власти а также в целом повышения эффективности контрольных функций парламента.

Но несмотря на все публичные обсуждения, изменения в законодательстве касающиеся расширения контрольных функций парламента, внесено не было. Законотворец ограничился закреплением контрольных функций в косвенном виде, такие как парламентские и депутатские запросы.

В дальнейшем, был принят федеральный закон от 7 мая 2013 года №77-ФЗ «О парламентском контроле» [3], в котором были закреплены основные принципы и цели парламентского контроля, а также определялись его основные субъекты и формы.

Основным достижением данного закона стало законодательное закрепление контрольных функций парламента. Так как нередко эти функции парламента оспаривались противниками. Они ссылались на статью 94 Конституции РФ, которая закрепляет только представительную и законодательную функции парламента. Принятие данного закона о парламентском контроле, который законодательно закрепил контрольные функции, снял все противоречия.

Однако стоит учесть противоположную точку зрения, которая тоже имеет свои обоснования. Так по мнению противников, в Конституции РФ не закреплены контрольные функции парламента, что приводит к противоречиям, об отсутствии функции контроля парламента как таковой. И прямое закрепление контрольной функции в Конституции страны устранило бы все противоречия. Это является важным шагом развития института парламентаризма в стране.

Однако закрепление контрольной функции парламента в Конституции страны, будет недостаточной мерой. Связано это следующими факторами:

Во-первых, согласно статье 103.1 Конституции страны из всех форм парламентарского контроля закреплено лишь парламентарские запросы, однако в статье 5 Федерального закона «О парламентарском контроле» их значительно больше. Это упущение создает ограничения реализации контрольной функции парламента, так как не имеет конституционного закрепления. В результате возникает вопрос о возможности реализации иных форм парламентарского контроля, которые не упомянуты в Конституции страны.

Во-вторых, остается неясным отдельное упоминание парламентарского запроса как один из различных форм парламентарского контроля. Если этим закрепляется право Федерального собрания на реализацию контрольной функции парламента, то отдельное упоминание парламентарского запроса как отдельную форму контрольной функции, в этом нет необходимости. Но если законодатель намеревался конституционно закрепить парламентарский запрос как отдельную форму контроля, то возникает вопрос, почему из всех форм выделяется именно парламентарский запрос.

Стоит отметить, что парламентарский запрос как форма реализации контрольной функции парламента не особо востребована, по сравнению с другими формами контроля такие как, «парламентарские слушания» и «правительственный час». Согласно статистике, последний раз парламентарский запрос был направлен в 2019 году. Запрос был направлен Председателю Центробанка Э.С. Набиулиной от Государственной Думы.

Основной причиной низкой востребованности парламентских запросов состоит в их невысокой эффективности как формы парламентского контроля. Чиновники, которым адресован парламентский запрос, порой халатно относятся к запросам парламентариев.

В-третьих, внесение в Конституцию РФ поправки о парламентском контроле не решило главную проблему, которая связана с тем, что конституционно не закреплено наравне с представительной и законодательной функцией парламента контрольная функция. Такое положение будет порождать сомнения и разногласия в конституционности контрольной функции парламента в принципе.

Устранить главный недостаток введённой поправки можно путём внесения в статью 94 Конституции РФ поправки указав, что парламент Российской Федерации является наряду как представительным и законодательным, так и контрольным органом страны. Это разрешит все споры и разногласия вокруг конституционности контрольной функции парламента.

Также следует внести изменения в статью 103.1. Однако характер изменений будет зависеть от целей, которую преследуют законотворцы:

Во-первых, если целью ставится просто закрепление контрольной функции парламента, не вдаваясь в подробности, то стоит исключить из статьи упоминание о парламентском запросе, оставив остальные положения неизменными.

Во-вторых, если преследуется цель, конституционно закрепить отдельные формы контрольной функции парламента, то стоит упомянуть в ст. 103.1 Конституции РФ весь перечень форм контрольных функции парламента согласно ст. 5 Федерального закона «О парламентском контроле».

В-третьих, если законотворцем преследуется цель, конституционно закрепить отдельные формы парламентского контроля, то стоит в ст. 103.1 закрепить наиболее перспективные из них, одновременно не перегружая статью.

Выбирая, какую форму контроля следует указать в ст. 103.1 как наиболее перспективную, то следует обратить внимание на парламентское расследование.

Так парламентское расследование подразумевает образование палатами Федерального Собрания специальных комитетов, которые бы занимались

расследованием событий, имеющих большое значение как для общественности, так и для государственности страны.

Стоит также отметить, что парламентское расследование законодательно было закреплено гораздо раньше, чем парламентский контроль. Так, в 2005 году на ежегодном послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул о важности законодательного закрепления парламентского расследования, как новой формы контрольной функции парламента. В следствии его призыва стало принятие в 2005 году Федерального закона «О парламентском расследовании» [4], который регламентировал саму процедуру парламентского расследования.

Перспективность парламентского расследования, по сравнению со всеми остальными формами парламентского контроля обусловлена тем, что по результатам парламентского расследования определенных событий и обстоятельств, для государственных органов и их должностных лиц может наступить ответственность за принятые решения, вплоть до уголовной, если это предусмотрено законом. Имея такие санкции, парламентское расследование значительно выделяется на фоне остальных форм парламентского контроля, так как именно через парламентское расследование парламент способен наиболее эффективно осуществлять функции контроля.

Так ссылаясь на мировую практику, стоит отметить её широкую распространённость в правовых системах демократических странах Западной Европы и США. В этих странах достаточно лишь факта начала расследования, чтобы начались юридически важные последствия.

Однако одного конституционного закрепления права обеих палат Федерального Собрание на проведение парламентского расследование недостаточно. Для раскрытия всего потенциала данной формы парламентского контроля необходимо внести изменения в Федеральный закон «О парламентском расследовании», чтобы повысить значимость парламентского расследования в системе сдержек и противовесов государственной власти.

В первую очередь нужно внести изменения в п. 1 ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О парламентском расследовании» и включить в предмет парламентского расследования работу Президента РФ, тогда как на сегодняшний день деятельность главы государства не подлежит парламентскому расследованию. Так по мнению А. Г. Муляева такой запрет противоречит основной сути учреждения парламентского расследования, которая заключается в создании более гармоничной системы сдержек и противовесов государственной власти. Также если сослаться на ст. 93 Конституции РФ, согласно которой Государственная Дума имеет право выдвинуть обвинения против Президента РФ и начать процесс его отстранения от должности. Данная норма лишь подтверждает то, что деятельность Президента подлежит парламентскому контролю, и было бы вполне обоснованно, если работа главы государства стала предметом расследования парламента.

Стоит отметить, что запрет в отношении работы главы государства парламентского расследования не имеет под собой оснований. Такое положение возвышает позиции главы государства и нарушает систему сдержек и противовесов в системе государственной власти.

Такое положение создаёт прецедент в законодательстве не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектном. Анализируя законодательство регионов в части проведения парламентского расследования, позволяет сделать вывод о наличии в них положений, аналогичных федеральному законодательству. В частности, имеется запрет на проведение парламентского расследования в отношении высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Так, например, закон Чеченской Республики от 20 мая 2007 г. №25-РЗ «О парламентском расследовании Парламента Чеченской Республики» устанавливает ряд ограничений на предмет парламентского расследования. Согласно этому нормативному правовому акту, деятельность Президента Чечни исключена из предмета парламентского расследования [5]. Подобные запреты имеются в законодательствах в ряде других субъектах Российской Федерации таких как Брянской области, Пермского края и других регионах.

Стоит особо отметить, что в странах с развитой демократией парламент имеет право проводить расследования в отношении деятельности главы государства. Эта практика существенно укрепляет позиции института парламентского расследования в механизме сдержек и противовесов. Такой подход позволяет законодательной ветви власти эффективно контролировать исполнительную, включая ее высшее должностное лицо. Возможность расследования деятельности Президента парламентом служит важным инструментом обеспечения прозрачности и подотчетности в государственном управлении. Наличие подобных полномочий у парламента не только усиливает систему взаимного контроля ветвей власти, но и способствует поддержанию баланса в политической системе, что является ключевым принципом демократического устройства государства.

В заключение, стоит отметить, что учитывая современные реалии состояния и тенденции развития законодательства в сфере парламентского контроля, важно разработать действительно эффективный механизм парламентского контроля, который будет работать на практике. Этого можно достичь, внося соответствующие изменения в Конституцию Российской Федерации и в Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». Так в Конституции Российской Федерации стоит зафиксировать парламентское расследование как наиболее перспективную форму парламентского контроля, а в указанный Федеральный закон внести поправки и в предмет парламентского расследования внести деятельность Президента Российской Федерации. В конечном итоге реализация этих мер приведёт к укреплению парламентского контроля, что в дальнейшей перспективе приведёт к повышению эффективности и прозрачности в системе сдержек и противовесов государственной власти.

Список литературы

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 14.11.2024).

2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (дата обращения: 14.11.2024).

3. Федеральный закон «О парламентском контроле» от 07.05.2013 N 77-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145996/ (дата обращения: 14.11.2024).

4. Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27.12.2005 №196-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57347/ (дата обращения: 14.11.2024).

5. Закон Чеченской Республики от 20.05.2007 №25-РЗ «О парламентском расследовании Парламента Чеченской Республики» (принят Народным Собранием ЧР 12.04.2007).

6. Авакьян С.А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2020. – №3. – С. 7–33. DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-7-33. – EDN SFHKXO

7. Баглай М. В. Функции современного парламента. / Баглай М. В. – М., 2012.

8. Диваева Г.Ю. Институт парламентского контроля: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юр. наук. – М., 2004. – 181 с. – EDN NMRQER

9. Гранкин И.В. Парламент России / И.В. Гранкин. – М.: Изд-во гуманитар. лит., 2001. – 368 с.

10. Злобина А.С. Парламентский контроль в Российской Федерации / А.С. Злобина, И.Д. Колмакова // Общество, экономика, управление. – Т. 6. – 2021. – №2. – С. 5–9. – DOI 10.47475/2618-9852-2021-16201. – EDN EFOOQR

11. Матвиенко В.И. В Совете Федерации намерены привлечь к ответственности чиновников, которые игнорируют запросы сенаторов / В.И. Матвиенко [Электронный ресурс]. – Режим доступа: с <http://council.gov.ru/events/news/36366/> (дата обращения: 14.11.2024).

12. Муляев А.Г. Конституционно-правовые основы парламентского расследования в Российской Федерации / А.Г. Муляев // Представительная власть, 21 век. – 2007. – №2 (75).

13. Парламентские запросы // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/representative/interpellations/> (дата обращения: 22.12.2020).

14. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 года // Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/1968> (дата обращения: 22.12.2020).

15. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_53088/ (дата обращения: 22.12.2020).

16. Путин раскрыл цель поправок в Конституцию // Актуальные комментарии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://actualcomment.ru/putin-raskryl-tsel-popravok-v-konstitutsiyu-2009231507.html> (дата обращения: 22.12.2020).

17. Якимова Е.М. Оптимизация механизма государственного управления посредством совершенствования системы парламентского контроля / Е.М. Якимова // Обеспечение национальной безопасности в свете глобальных вызовов современности: материалы международной научно-практической конференции (Иркутск, 23 апреля 2021 г.). – 2021. – С. 242–245. – EDN WCITHB