УДК 342.53

DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-122-126

Храмушин В. В.
Khramushin V. V.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL PROBLEMS OF REGULATION OF PARLIAMENTARY CONTROL IN RUSSIA

В статье проанализированы положения Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», решения Конституционного Суда РФ в части регламентирования форм парламентского контроля. Предложена авторская формулировка форм парламентского контроля на основе проведенного анализа законодательных положений, правовых позиций Конституционного Суда РФ. Сформулированы предложения по совершенствованию указанного федерального закона.

The article analyzes the provisions of the Constitution of the Russian Federation, the Federal Law of May 7, 2013, No. 77-FZ “On the Parliamentary Control”, and decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation regarding the regulation of forms of parliamentary control. As a result, the author’s wording of the forms of parliamentary control is proposed. The proposals for improving the Federal Law No. 77-FZ of May 7, 2013, “On the Parliamentary Control” based on the analysis of the statutory provisions and legal views of the Constitutional Court of the Russian Federation are formulated.

Ключевые слова: институты представительной демократии, функции, парламент, парламентский контроль, органы государственной власти.

Keywords: institutions of representative democracy, functions, parliament, parliamentary control, government bodies.

Проблемы парламентского контроля, его правовых основ и форм реализации неоднократно исследовались в научной литературе [1, с. 282–284; 2, с. 116; 3–4]. Однако потребность дальнейшего развития контрольных функций системы институтов представительной власти определяет необходимость дальнейшего подробного научного изучения данных вопросов.

Непосредственно в Конституции РФ 1993 г. закреплены следующие формы парламентского контроля, осуществляемого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации: согласование кандидатуры Председателя Правительства РФ при назначении его Президентом (п. «а» ст. 103); рассмотрение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации (п. «б» ст. 103); заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах деятельности, в том числе ответов на вопросы, поставленные нижней палатой (п. «в» ст. 103); назначение на должность и освобождение от должности Председателя, половины состава аудиторов Счетной палаты РФ (п. «д» ст. 103); назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в РФ (п. «е» ст. 103).

Перечень форм парламентского контроля, помимо названных, представлен в ст. 5 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»:

- проведение палатами и их комитетами, Счетной палатой предварительного, текущего и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений;
- рассмотрение нижней палатой парламента годовых отчетов Центрального банка РФ и принятие решений по ним; заслушивание докладов Председателя Центрального банка РФ о деятельности последнего;

- осуществление в отношении Центрального банка Российской Федерации парламентского контроля в иных формах;
- направление палатами Федерального Собрания РФ парламентских запросов, членами палат – депутатских запросов;
- заслушивание на заседаниях палат парламента информации Правительства Российской Федерации, ответов должностных лиц на вопросы членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы в рамках «правительственного часа»;
- заслушивание по вопросам чрезвычайного характера Председателя Правительства, его заместителей, Генерального прокурора, Председателя Центрального банка, Председателя Центральной избирательной комиссии, иных должностных лиц;
- осуществление палатами парламента взаимодействия со Счетной палатой в случаях и формах, предусмотренных законодательством;
- осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации;
- заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации;
- направление представителей палат парламента в организации, создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов, и их отзыв из данных организаций; приглашение членов Правительства и иных должностных лиц на заседания комитетов и комиссий палат Федерального Собрания РФ;
- проведение парламентских слушаний и расследований;
- парламентский контроль при издании нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами.

Таким образом, перечисленные формы контроля включают в себя контроль за исполнительными органами власти, финансовый контроль и контроль за иными государственными структурами. Причем контроль может проявляться не только в виде специальной деятельности (например, парламентские расследования), но и путем взаимодействия, информирования о своей деятельности палат парламента.

Анализ этих форм приводит к выводу, что конституционно-правовые основы контрольных полномочий представительной власти оказались несколько размыты на уровне Федерального закона «О парламентском контроле». Во-первых, в названном законе подробно регулируются вопросы взаимодействия палат парламента с Центробанком (рассмотрение Государственной Думой его годовых отчетов, заслушивание докладов Председателя и др.). В связи с этим возникает вопрос: насколько целесообразно было дробление форм парламентского контроля в отношении Центробанка и расширение их перечня на уровне закона? Во-вторых, такие указанные в Федеральном законе «О парламентском контроле» виды деятельности, как осуществление палатами парламента взаимодействия со Счетной палатой, осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в РФ, вытекают из общей компетенции палат Федерального Собрания РФ и закреплены иными федеральными законами. В-третьих, среди форм парламентского контроля называется заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации. Данное действие носит информационный характер и вряд ли может считаться полноценной формой контроля, так как в соответствии с федеральным законом прокуратура – это единая федеральная централизованная система органов, которая реализует от имени государства надзор за соблюдением Конституции и законов. В-четвертых, вряд ли можно считать формой парламентского контроля «осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации» (п. 13 ст. 5 Федерального закона «О парламентском контроле»), тем более что в соответствии с ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Уполномоченный вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан, а также непосредственно либо через своего пред-

ставителя участвовать в проводимых парламентских слушаниях [5]. Выявленные недостатки закона актуализируют необходимость внесения в него изменений и однозначного определения форм парламентского контроля.

Реализации контрольной функции Федерального Собрания способствует Счетная палата как высший орган внешнего государственного аудита (контроля), подотчетный федеральному парламенту [6]. Установленный Конституцией РФ порядок формирования Счетной палаты (ч. 5 ст. 101, п. «и» ст. 102, п. «д» ст. 103 Конституции РФ) обеспечивает осуществление палатами Федерального Собрания Российской Федерации парламентского контроля в финансовой сфере.

Определенная роль в осуществлении парламентского контроля принадлежит и верхней палате Российского парламента – Совету Федерации.

Согласно Конституции Совет Федерации утверждает указы Президента РФ о введении чрезвычайного и военного положения, назначает и освобождает от должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половину состава ее аудиторов (п. «б», «в», «и» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Учитывая, что на региональном уровне парламенты однопалатные, участие в парламентском контроле двух палат парламента – исключительная прерогатива федерального законодательного органа. Можно согласиться с Н. А. Филипповой в том, что необходимо усилить контрольную функцию Совета Федерации в связи с проведенной реформой федеративных отношений, в частности в сфере межбюджетных отношений [7].

Рассматривая вопрос о парламентском контроле, необходимо принимать во внимание правовую позицию Конституционного Суда РФ, в которой он признал соответствующей Основному Закону страны обязанность исполнительной власти отчитываться перед законодательной, отметил, что «элементы подконтрольности и подотчетности исполнительной власти представительной не должны противоречить принципу разделения властей и служить основанием для умаления в целом статуса исполнительной власти как самостоятельной» [8]. Тем самым были установлены «пределы вмешательства» законодательной власти в дела исполнительной.

Парламентский контроль играет значимую роль и на региональном уровне. Как отметил Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 1 декабря 1997 г. № 18-П, контрольная функция присуща всем органам государственной власти в пределах компетенции, закрепленной за ними Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством. Не являются исключением и органы государственной власти субъекта Федерации, контрольные полномочия которых за исполнением на территории субъекта РФ федеральных законов в определенной форме определяются сферой совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов [9]. Нельзя не отметить убедительность доводов В. А. Тюльпанова о том, что контрольная функция парламента выступает важнейшим элементом системы сдержек и противовесов на уровне субъекта Федерации [10, с. 61]. Однако сложно согласиться с предложением автора о необходимости закрепления в Конституции РФ и федеральном законодательстве положения о том, что осуществляющий в субъекте Федерации законодательную власть орган является также высшим представительным и контрольным органом государственной власти субъекта РФ [10, с. 64]. Отсутствие прямого указания в Конституции РФ 1993 г. на контрольную функцию Федерального Собрания РФ исключает такую возможность и для региональных парламентов. Иначе нарушится внутренняя логика, единство и согласованность норм Конституции РФ.

Контрольная функция представительных органов субъектов Федерации раскрывается в общих положениях конституций, уставов, закрепляющих их компетенцию. При этом в первом случае речь идет о контрольной функции, во втором – о контрольной деятельности, в третьем – о контрольных мероприятиях. Законодательный (представительный) орган власти субъекта Федерации не только принимает участие в формировании исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, но и наделяется правом выражения недоверия высшему исполнительному органу власти субъекта Федерации, руководителям иных органов

в системе исполнительной власти. Реализуя контрольную функцию, законодательный орган вправе направлять обращения в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия принятых нормативных правовых актов Конституции РФ, а при наличии конституционного (уставного) суда субъекта РФ инициировать региональный конституционный (уставный) контроль.

В ряде субъектов Федерации приняты специальные законы о парламентском контроле (например, в Республике Ингушетия, Северной Осетии – Алании, Татарстане, Алтайском крае, Астраханской, Волгоградской, Оренбургской, Архангельской, Магаданской областях и др.) [11–12].

В Санкт-Петербурге, Кабардино-Балкарской, Чеченской республиках, Республиках Дагестан, Карелия действуют региональные законы о парламентском расследовании [13–14]. В Республике Бурятия, Астраханской, Московской, Брянской, Воронежской областях и др. приняты законы «О депутатском расследовании». Причем, если в Республике Бурятия, Астраханской области указаны органы, осуществляющие депутатское расследование (например, Закон Астраханской области от 1 марта 2011 г. № 7/2011-ОЗ (ред. от 29.03.2019) «О депутатском расследовании Думы Астраханской области»), то в Московской, Воронежской и Брянской областях название закона не конкретизирует орган осуществляющий расследование, например, Закон Воронежской области от 28 декабря 2007 г. № 173-ОЗ (ред. от 25.05.2018) «О депутатском расследовании» [15]. В Архангельской области принят закон, объединяющий в названии оба варианта – Закон Архангельской области от 13 февраля 2012 г. № 424-28-ОЗ (ред. от 18.12.2015) «О депутатском (парламентском) расследовании в Архангельской области» [16].

Подобное разнообразие нормативных правовых актов проявляется не только в наименовании (предмете) законов, но и в перечислении и содержании форм парламентского контроля, который осуществляют парламенты субъектов Федерации. Масштабы и объем контроля представительных органов власти на региональном уровне не одинаковы, они определяются правовыми актами субъектов РФ.

В связи с этим И. Г. Дудко приходит к справедливому выводу о том, что институт парламентского контроля не находится в стагнации, он постоянно развивается, однако необходим переход на качественно новый уровень его правового регулирования: от фрагментарной тематики законов к более обобщающему закону о региональном парламентском контроле [17, с. 219].

Таким образом, в целях совершенствования правовых основ контроля как функции представительной власти в современной России необходимо внести изменения в Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» в части, касающейся однозначного определения форм парламентского контроля. Неодинаковый перечень форм парламентского контроля, который осуществляют парламенты субъектов Федерации, обуславливает необходимость унификации в этой сфере, что возможно путем включения соответствующих норм в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Литература

1. Абрамова А. И., Витушкин В. А. Парламентское право России : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М. : Изд. Гос. Думы, 2013. С. 282–294.
2. Спиридонов А. А. Парламентский контроль в Российской Федерации. М. : Издание Государственной Думы, 2011. 160 с.
3. Коровникова Е. А. Контрольная функция Федерального Собрания Российской Федерации : автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2007. 26 с.

4. Лапатухина Е. С. Контрольные функции органов представительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 22 с.
5. О парламентском контроле в Архангельской области : закон Архангельской области от 3 апреля 2015 г. № 258-15-ОЗ (ред. от 02.07.2019) // Вед. Архангельск. област. Собр. депутатов шестого созыва. № 15, 2015.
6. О Счетной палате Российской Федерации : федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1649.
7. Филиппова Н. А. Совет Федерации: стратегия реформы в контексте правовой интеграции российского государства // Конституц. и муниципал. право. 2012. № 6. С. 43–47.
8. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области : постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П // СЗ РФ. 1997. № 51, ст. 5877.
9. По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”» : постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П // СЗ РФ. 1997. № 50, ст. 5711.
10. Тюльпанов В. А. Контрольная функция в системе функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Журн. рос. права. 2011. № 11. С. 58–64.
11. О парламентском контроле в Магаданской области : закон Магаданской области от 3 июня 2016 г. № 2042-ОЗ (ред. от 25.04.2019). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.11.2019).
12. О парламентском контроле : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 9, ст. 1011.
13. О парламентском расследовании Законодательного Собрания Республики Карелия : закон Республики Карелия от 26 ноября 2013 г. № 1744-ЗРК // Собр. законодательства Республики Карелии № 11, ноябрь, 2013, ст. 2011.
14. О парламентском расследовании Народного Собрания Республики Дагестан : закон Республики Дагестан от 27 декабря 2011 г. № 93 (ред. от 04.07.2014) // Собр. законодательства Республики Дагестан. 2011. № 24, ст. 1194.
15. О депутатском расследовании : закон Воронежской области от 28 декабря 2007 г. № 173-ОЗ (ред. от 25.05.2018) // Собр. законодательства Воронеж. обл. 28.01.2008. № 12, ст. 432.
16. О депутатском (парламентском) расследовании в Архангельской области : закон Архангельской области от 13 февраля 2012 г. № 424-28-ОЗ (ред. от 18.12.2015) // Вед. Архангельск. Област. Собр. депутатов пятого созыва. № 28, 2012.
17. Дудко И. Г. Нормативное регулирование парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // LEX RUSSICA. 2017. № 1 (122). С. 215–220.