

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ И ПАРЛАМЕНТСКОГО РАССЛЕДОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

CONSTITUTIONAL BASIS OF PARLIAMENTARY CONTROL AND PARLIAMENTARY INVESTIGATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

I. Konnov
A. Tarba

Summary. This article addresses the issue of the constitutional establishment of provisions defining the procedure for implementing measures of parliamentary control. Among the general features of the implementation of such control, the greatest attention is paid to aspects of the legislative reflection of the provisions of the Basic Law of the state in terms of establishing special powers of bodies and officials of the Federal Assembly of the Russian Federation. The author, coming to the conclusion that legislative attention to the implementation of such control is weak, points out the need to improve existing legal institutions, and also emphasizes the peculiarities of the influence of a number of conditions on the choice of legal techniques and means in this aspect. In addition, the article provides a critical assessment of the instructions of one of the sources regulating the procedure for applying the constitutional measures under consideration, primarily due to their incompleteness and imperfection.

Keywords: constitutional proceedings, parliamentary control, Federal Assembly of the Russian Federation, President of the Russian Federation, legislation, government bodies.

Анализ влияния парламентского контроля на деятельность органов государственной власти показывает, что основным аспектом его реализации является безусловно контроль за теми действиями, которые входят или могут входить в спектр влияния органов законодательной власти. Такая трактовка имеет наиболее широкое распространение в научных кругах. В частности, автор диссертационного исследования «Институт парламентского контроля в Российской Федерации» С.С. Абгаров констатирует, что указанный вид контроля — это одна из форм применения властных полномочий в делах государственного значения, основанной на непосредственном участии представителей высших органов законодательной власти в процессах контроля за действиями иных представителей (органов) государственной власти [1, с. 24].

Между тем, принципиальное начало парламентского контроля нашло свое отражение в положениях Консти-

Коннов Иван Александрович
Кандидат политических наук, доцент, Нижегородский институт управления — филиал РАНХиГС
konnov-ia@mail.ru

Тарба Асида Леонтьевна
Аспирант, Нижегородский институт управления — филиал, РАНХиГС
tarba-al@ranepa.ru

Аннотация. В данной статье затрагивается вопрос конституционного установления положений, определяющих порядок реализации мер парламентского контроля. В числе общих признаков реализации такого контроля наибольшее внимание уделено аспектам законодательного отражения положений Основного закона государства в части установления специальных полномочий органов и должностных лиц Федерального собрания Российской Федерации. Авторы, приходя к выводу о слабости законодательного внимания к вопросам реализации такого контроля, указывают на необходимость совершенствования действующих правовых институтов, а также подчеркивают особенности влияния ряда условий на выбор правовых приемов и средств в указанном аспекте. Кроме этого, в статье дается критическая оценка предписаний одного из источников, регулирующих порядок применения рассматриваемых конституционных мер, прежде всего по причине их недоработанности и несовершенства.

Ключевые слова: конституционное производство, парламентский контроль, Федеральное собрание Российской Федерации, Президент Российской Федерации, законодательство, органы государственной власти.

туции Российской Федерации [2] только в 2020 году, где в статье 103.1 дается обоснование, что субъектами (полномочиями) такого контроля обладают высшая и низшая палаты Федерального собрания Российской Федерации. Сущность указанного типа контроля, де-юре, отражает действие другого конституционного принципа, определяющего, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе её разделения и исключительной самостоятельности органов исполнительной, законодательной и судебной власти (ст.10 Конституции) в целом. В свою очередь, формирование такого принципа является повсеместным следствием развития трудов известнейшего философа Ш.Л. Монтескье, который в своей книге «О духе законов» указывал, что разделение власти на отдельные её ветви (составляющие) представляет из себя гарант реализации важнейшего прогосударственного инструмента — принципа сдержек и противовесов, необходимых для исключения спекуляции полномочиями [3, с.178]. С другой стороны,

указанная проекция есть следствие построения перспектив, позволяющих контролировать власть вне зависимости от её уровня или предназначения, при этом правосубъектность тех органов и учреждений, которые наделены властными полномочиями, не имеет принципиального значения.

Между тем, нельзя не отметить, что первым шагом в создании надлежащего парламентского контроля является обращение к требованиям статей 102 и 103 Конституции Российской Федерации, которыми определён круг полномочий Совета Федерации и Государственной Думы. Анализируя содержание прав и обязанностей, зафиксированных в этих конституционных нормах, можно увидеть, что они включают в себя элементы парламентского контроля, особенно это заметно в прерогативе данных высших органов власти влиять на процесс назначений или выдвижения кандидатур в состав органов государственного управления других ветвей власти.

Интересным является вопрос о том, насколько эффективны данные меры в рамках осуществления парламентского контроля. Ведь эффективность такого рода взаимодействия не всегда поддается однозначной оценке. Например, несогласие Совета Федерации или отдельных его членов с предложением Президента Российской Федерации по кандидатуре федерального министра не является абсолютным вето, которое обязательно приведет к отказу в назначении.

Сложность оценки эффективности таких механизмов контроля заключается в многогранности политических процессов, в которых учитываются не только правовые, но и политические, социальные, экономические аспекты. Парламентский контроль, хоть и имеет четко прописанные в законе рамки, на практике может проявляться в различных формах и иметь различные последствия. К примеру, влияние парламента может ощущаться через публичные слушания, запросы информации у государственных органов, или же через формирование общественного мнения, что косвенно, но весьма эффективно влияет на процессы принятия решений на высшем уровне.

Таким образом, становится очевидным, что парламентарий, используя инструменты, предусмотренные Конституцией, способен осуществлять контроль за исполнительной властью, однако степень этого влияния зачастую зависит от конкретных обстоятельств, политического климата и сложившихся традиций во взаимоотношениях между ветвями власти.

Несмотря на то, что мнения и научные изыскания о конституционном отражении парламентского контроля и его роли в последующем политическом развитии позволили прийти к выводу о его непререкаемости,

часть исследователей настаивают на том, чтобы в риторике конституционных преобразований, его сущность могла бы иметь более детальное отражение. Так, в исследованиях, затрагивающих целевое использование такого контроля на практике, дается критическая оценка его отражения в Основном законе страны. По сути, учитывая, что парламентский контроль есть явление сложное и многогранное, его конституционно-правовая конфигурация находит отражение лишь в нескольких положениях [4, с.92]. При этом заложенное законодателем разнообразие обязанностей и целей такого вида деятельности, включая то, что его реализация находит свое выражение в особых формах правосубъектности, свидетельствуют о том, что для более полного раскрытия вопроса такой реализации необходимо напрямую расширить действие конституционных норм. Именно по этой причине аспект правоприменительной логики указанных конституционных предписаний давно уже нашел свое выражение в отдельном источнике.

Так, в Федеральном законе «О парламентском контроле» (далее по тексту — Закон) [5] указано, что данный вид деятельности могут осуществлять: обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации, при этом такое право им предоставлено как на уровне деятельности комитетов и комиссий, так и на уровне носителей полномочий депутатского и сенаторского представительства (мандата). К таковым отнесена и Счетная палата Российской Федерации, которая в силу ч. 2. ст. 4 Закона признается законодателем постоянно действующим субъектом государственного аудита (контроля), подотчетность которого по вопросам в первую очередь внешнего аудита отнесена к Федеральному Собранию Российской Федерации. На основании требований Федерального закона Российской Федерации от 5 апреля 2013 года N 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [6], право Счетной палаты Российской Федерации на проведение парламентского контроля неоспоримо, и использование полномочий на проверку иных представительных органов государственной власти делегировано ей со стороны именно Федерального собрания Российской Федерации. С одной стороны, мы имеем четкое представление о том, что с 2020 года (благодаря конституционной реформе), представительные органы Федерального собрания вправе осуществлять парламентский контроль, не взирая на иные точки зрения в данном направлении, вместе с тем, с другой стороны, выделение таких полномочий до настоящего времени не имеет четкой правовой проекции. В частности, к примеру, наделение парламентариев новыми полномочиями было положительно оценено со стороны Конституционного суда Российской Федерации и Венецианской комиссии [7, с.129], тем не менее, с точки зрения их практической реализации, крайне сложно констатировать, что Государственная Дума Российской Федерации и Совет Федерации Российской Федерации укрепили свое

положение в системе сдержек и противовесов. Причины этого в том, что в Законе, который был призван детализировать конъюнктуру применения данных полномочий, не указано каким именно образом указанные представители Федерального Собрания Российской Федерации могут привлечь кого-либо к определенной ответственности. Более того, в этот же Закон пока еще не внесены изменения, которыми понятие «член Совета Федерации» и «сенатор» признавались тождественными. Указанные пробелы свидетельствуют о том, что феномен парламентского контроля не до конца раскрыт, а упоминание о нем в Конституции Российской Федерации, несмотря на то, что такое упоминание переросло в принятие отдельного нормативного правового акта.

Типичным для критики сложившегося положения дел является то, что в указанных в Законе формах парламентского контроля не прописано то, каким именно образом высшие органы законодательной власти могут влиять на реализацию полномочий иных органов. В частности, направление запроса (п. 7 ст. 5 Закона) само по себе не позволяет признать указанный метод эффективным, даже если в ходе получения такого запроса будет получена определенная информация. Аналогичное замечание можно сделать и в отношении права Федерального собрания принимать участие во взаимодействии с Уполномоченным по правам человека Российской Федерации, под которым законодатель предлагает понимать что угодно.

В рамках анализа существующих механизмов государственного регулирования и контроля, особый интерес вызывает процедура парламентского расследования. Данная процедура занимает значимое место в системе парламентского надзора за исполнительной властью и другими государственными структурами, как это предусмотрено статьей 9 соответствующего Закона. Однако, несмотря на ее значимость в контексте парламентских полномочий, отсутствует явное закрепление данной процедуры в Конституции Российской Федерации, что порождает определенные правовые коллизии и вопросы интерпретации.

Необходимо подчеркнуть, что процедура парламентского расследования была детализирована в специализированном федеральном законе от 27 декабря 2005 г. N 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (Закон 196-ФЗ) [8]), который де-юре устанавливает последовательность действий и инструментарий влияния на обнаружение и последующее реагирование на негативные процессы в обществе и государственном аппарате. Этот законодательный акт определяет парламентское расследование как средство выявления и устранения проблемных ситуаций, которые могут нанести ущерб социальному и политическому устройству страны.

Согласно упомянутому Закону 196-ФЗ [8], конституционные основы парламентского расследования исходят из статьи 3, где говорится о том, что Конституция служит основой для проведения расследований. Однако, закон не содержит прямых отсылок к специфическим статьям или разделам Конституции, что влечет за собой неопределенность в вопросах компетенции и полномочий парламента в процессе осуществления контрольных функций.

Таким образом, анализируя правовые аспекты парламентского расследования, нельзя игнорировать потребность в более четком конституционном закреплении данной процедуры, что позволит устранить разночтения и укрепить законодательную базу для эффективного осуществления парламентского контроля. Это, в свою очередь, обеспечит более строгую ответственность государственных органов перед народными представителями и через них — перед всем обществом.

Особое внимание следует обратить на то, что может представлять из себя предмет таких расследований. В частности, к таковым Законом 196-ФЗ отнесены: факты массового или грубого нарушения прав человека и гражданина; причины возникновения или проявления техногенных аварий, а также обстоятельств, связанных с нарушениями использования природных ресурсов, или покушения на них; финансовые правонарушения, выраженные грубом игнорировании требований действующего законодательства по части расходования бюджетных средств. К числу последних могут быть отнесены: нецелевое использование предоставленных бюджетом средств, отход от принципов справедливого распределения указанных средств, неэффективность такого расходования и др. Крайне показательно, что в этой же статье дается указание на те предметы и отношения, по которым расследование парламентского уровня проводить нельзя. М.А. Шевелев в своих работах обращает внимание на уникальность ситуации, когда законодательный акт прямо указывает на предметы, которые не подлежат его регулированию. В контексте парламентского расследования возникает вопрос о том, какие аспекты деятельности государства могут подпадать под конституционный контроль, если ключевые конституционные институты заранее исключены из сферы его воздействия. Это, по мнению Шевелева, выявляет нестыковки в системе конституционного контроля и указывает на недочёты в правоприменительной практике, что требует дальнейшего анализа и возможной корректировки законодательства для обеспечения более эффективной работы государственных институтов [9, с.80].

Данная проблематика вызывает интерес и у других ученых. Исследователи пытаются оценить, насколько нормы конституции влияют на взаимодействие высших органов власти и сопоставляют это воздействие с право-

выми системами других стран. К примеру, Д.Р. Северин в своих работах делает сравнение между российской и немецкой правовыми системами. Он отмечает, что в Германии концепция парламентского контроля закладывается в основе правопорядка — в Конституции, тогда как в России она начинает свое правовое развитие с отдельного законодательного акта [10, с.17]. Этот факт приводит к выводу о том, что, хотя право на проведение парламентского расследования имеется как в России, так и в Германии, более предпочтительным с точки зрения законодательной четкости и легитимности является закрепление такого права на уровне Конституции. Это обеспечивает более надежную правовую основу для реализации контрольных функций парламента и способствует укреплению принципа разделения властей и усилению роли парламентского надзора в конституционной структуре государства.

Таким образом можно констатировать, что рассматриваемая парламентская функция недостаточно проработана. Конституционное упоминание о таком контроле, во-первых, столь незначительно, что не позволяет утверждать о наличии действительно существенных пол-

номочий со стороны Федерального собрания РФ и его членов (представительных органов), в свою очередь позволяющих полноценно влиять на различные коррупционные проявления в системе разделения властных полномочий. Во-вторых, идея парламентского контроля, как это, к примеру, реализовано в иных странах, должна включать в себя возможность не просто совершать действия, направленные на установление конкретных обстоятельств, но и включать в себя функции, позволяющие органам парламентского контроля напрямую влиять на ситуацию. То есть, выражение механизма сдержек и противовесов не должно выражаться в номинальном выражении позиции (обсуждение кандидатур министров с Президентом Российской Федерации), а в праве исключать любое назначение, при условии, что за такое решение, к примеру, проголосовало не менее 30 % сенаторов.

Для реализации такого подхода необходимо усилие законодательной воли, при том, что такое усилие должно быть реализовано через призму принятия отдельного Федерального конституционного закона.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абгаров С.С. Институт парламентского контроля в Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридически наук: специальность 12.00.02 — Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. — Белгород, 2019. 167 с.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
3. Монтескье Ш.Л. О духе законов / Ш.Л. Монтескье // Социология власти. — 2005. — № 3. — С. 173–208.
4. Суранчиева Г.Т. К вопросу о понятии и назначении парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти / Г.Т. Суранчиева, Н.Т. Нурпазылов // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. — 2023. — Т. 23, № 3. — С. 91–94.
5. Федеральный закон от 07.05.2013 N 77-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О парламентском контроле» // Собрание законодательства РФ. 13.05.2013. N 19. ст. 2304.
6. Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. N 14. ст. 1649.
7. Хабриева Т.Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации от 14.03.2020 N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. Москва: ИНФРА-М, 2020. 240 с.
8. Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. N 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 02.01. 2006 г. N 1. ст. 7.
9. Шевелев М.А. Современное состояние института парламентских расследований в Российской Федерации / М.А. Шевелев, Т.Р. Кирикова // Развитие российского парламентаризма в условиях современности: традиции и вызовы: сборник статей Международной молодежной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 28 апреля 2023 года / Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. — Санкт-Петербург. 2023. — С. 76–83.
10. Северин Д.Р. Сравнение института парламентских расследований в Российской Федерации и Германии / Д.Р. Северин // Вопросы российской юстиции. — 2023. — № 25. — С. 16–21.

© Коннов Иван Александрович (konnov-ia@mail.ru); Тарба Асида Леонтьевна (tarba-al@ranepa.ru)
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»