

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ: ТРЕНДЫ И ОБЫКНОВЕНИЯ

Аннотация. В статье обосновываются целесообразность и востребованность развития административной и политической функций парламентского контроля. Предложенные преобразования станут трендами и повлекут за собой повышение эффективности отдельных форм парламентского контроля, а также явятся гарантией стабилизации государственного управления и развития диалога между властью и обществом. В настоящее время законодательством не устанавливаются общие основы, в нем не содержится подробной регламентации отдельных процедур осуществления парламентского контроля. Закон не определяет ключевые направления в отношении форм, методов и организации парламентского контроля в субъектах России, а ограничивается бессистемным регулированием отдельных его механизмов, проводимых на федеральном уровне. Политическая функция парламентского контроля существенно возрастает в тех случаях, когда информация о его процедурах и результатах доводится до представителей государственной власти и местного самоуправления и становится частью общественного обсуждения. В целях развития политической функции парламентского контроля очевидным является тренд расширения сферы применения принципов открытости и гласности реализации его процедур. Значение в системе права и эффективность любого закона определяются его использованием в практической деятельности. Введение сформулированных в статье предложений значительно повысит авторитет законодательной ветви власти в системе сдержек и противовесов, позитивно преобразует роль и значение Федерального Собрания России в единой организационной системе государства, а также в общественно-политической жизни страны.

Ключевые слова: парламент, государство, контроль, власть, тренды, административная и политическая функции, ответственность, эффективность.



**Мария Викторовна
ВАРЛЕН,**

профессор кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук
mvvarlen@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.049-058

M. V. VARLEN,

Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law
mvvarlen@msal.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

PARLIAMENTARY CONTROL: TRENDS AND CUSTOMS

Abstract. The article substantiates the expediency and relevance of the development of administrative and political functions of parliamentary control. The proposed changes will become trends and will lead to an increase in the

© М. В. Варлен, 2019

effectiveness of certain forms of parliamentary control, as well as a guarantee of stabilization of public administration and the development of dialogue between the government and society. Currently, the legislation does not establish a General framework and does not contain detailed regulation of individual procedures for the exercise of parliamentary control. The law does not define the key directions in relation to the forms, methods and organization of parliamentary control in the subjects of the Russian Federation, but is limited to the unsystematic regulation of its individual mechanisms carried out at the Federal level. The political function of parliamentary control is significantly increased when information about its procedures and results is brought to the attention of representatives of state and local authorities and become part of the public debate. In order to develop the political function of parliamentary control, the trend of expanding the scope of application of the principles of openness and transparency of its procedures becomes obvious. The importance of the system of law and the effectiveness of any law is determined by its use in practice. The introduction of the proposals formulated in the article will significantly increase the authority of the legislative branch in the system of checks and balances, positively transform the role and importance of the Federal Assembly of the Russian Federation in the unified organizational system of the state, as well as in the socio-political life of the country.

Keywords: *Parliament, state, control, power, trends, administrative and political functions, responsibility, efficiency.*

В свете преобразований системы конституционного и судебного контроля, расширения сферы применения президентского контроля актуальной и очевидной становится тенденция централизации власти и упорядочения контрольной деятельности, реализуемой отдельными органами государственной власти.

Совершенствование государственного контроля опосредовано поиском эффективной модели государственного управления, необходимостью повышения качества жизни населения. В. И. Чиркин справедливо отмечает, что во всех сферах государственного управления вышестоящий государственный орган всегда осуществляет в какой-либо форме контроль над подчиненными ему органами, к такому положению вещей приводит факт наличия у любого государства универсальной контрольной функции, вытекающей из существа публичной, государственной власти¹.

Исторически, в период формирования теории разделения власти, законодательная ветвь обозначалась Джоном Локком как вышестоящая, верховная². Современные зарубежные исследователи признают значимость парламентского контроля.

¹ Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 11—12.

² Локк Д. Соч. : в 3 т. / пер. с англ. и лат. Т. 3 / ред. и сост., авт. примеч. А. Л. Субботина. М. : Мысль, 1988. С. 350.

Российской наукой конституционного права контрольные полномочия Федерального Собрания Российской Федерации также определяются как одни из самых значимых в его компетенции³. Однако этот парламентский контроль значительно меньше распространен в Российской Федерации по сравнению с иными видами контрольно-надзорной деятельности, несмотря на значительное количество его прямо предусмотренных форм (их 18) и открытый перечень неклассических механизмов, таких как публичные консультации и мониторинг правоприменения⁴.

В условиях множества положений о парламентском контроле общего характера отсутствуют непротиворечивые нормы процедурного характера, положения о гарантиях, ответственности.

Таким образом, основная причина сравнительно небольшого распространения парламентского контроля в соотношении с иными видами контрольной деятельности — его недостаточная правовая регламентация. Более того, до сих пор не определена научно обоснованная концепция для дальнейшего развития института парламентского контроля, все меньший интерес эта тема вызывает у современных исследователей. Данная тенденция отмечалась еще О. Е. Кутафиным, который писал о постепенной утрате доверия населения к федеральному представительному органу, о силах, стремящихся минимизировать его значение в государственной системе, превратив его в не играющую самостоятельной роли ассамблею⁵.

Представляется, что развитие административной и политической функции в компетенции Федерального Собрания Российской Федерации станет одним из необходимых условий повышения авторитета представительного органа, устойчивости системы сдержек и противовесов и укрепления демократического режима. Как указывал В. И. Фадеев, «идея народного представительства — конституционная по своей природе, ибо ее признание и реализация предполагают переход к конституционному порядку управления государством»⁶, а это обязательное условие легитимности парламента.

К традиционным функциям контроля можно отнести информационную, диагностическую, прогностическую, корректирующую, защитную и иные. Государственный контроль, в том числе парламентский, в силу особенности его публично-правовой сферы осуществления, а также субъектов реализации может осуществлять и иные функции, опосредованные указанными элементами его правовой природы. Наиболее значимыми в этом аспекте становятся административная и политическая функции.

Компетенция Федерального Собрания Российской Федерации как федерального органа законодательной власти и активного участника системы сдержек

³ См.: Авакьян С. А. Федеральное Собрание — парламент России. М. : Рос. юрид. изд. дом, 1999.

⁴ Бендюрина С. В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 10.

⁵ Кутафин О. Е. Избранные труды / сост. В. В. Комарова. М., 2016. С. 290.

⁶ Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М. : Норма, 2008. С. 22.



и противовесов предопределяет реализацию им административной и политической функции при осуществлении абсолютного большинства контрольных полномочий. Однако степень реализации этих функций в большинстве случаев зависит от характера формы, предмета проверки и самого механизма контроля (чрезвычайного или ординарного).

Кроме того, особенности организации и функционирования в современной России партийной системы, а именно принадлежность к одной политической партии членов Правительства РФ и абсолютного большинства Федерального Собрания РФ, значительно снижают контрольный потенциал административной и политической функций. Исходя из того, что основной целью административной и политической функций является стабилизация политической и государственной ситуации, в случае, когда противоречия между законодательной и исполнительной ветвями власти или главой государства практически нивелируются в силу общих идеологических основ их деятельности, количество проблемных и противоречивых ситуаций, средством разрешения которых могут стать механизмы парламентского контроля, в большей степени минимизируются.

Помимо прочего, необходимо отметить, что общепризнанной остается точка зрения на контроль как на завершающий этап каждого очередного витка длящегося процесса управления, администрирования. Исходя из этого, следует, что любая контрольная деятельность включает в себя функцию управления, а поскольку парламентский контроль всегда реализуется в политической сфере, политическая функция также реализуется им в любом полномочии.

Таким образом, непосредственным предметом исследования становится не столько введение административной и политической функций парламентского контроля, сколько возможность и целесообразность внесения изменений в законодательство РФ в части развития, совершенствования существующих форм и механизмов.

Применительно к парламентскому контролю определить его *административную функцию* возможно следующим образом — это одно из основных направлений деятельности Федерального Собрания РФ, его палат, комитетов и комиссий, а также членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, законодательных (представительных) органов субъектов РФ и иных уполномоченных субъектов управленческого характера, предполагающее установление единой концепции функционирования публично-правовой системы, взаимодействия ее отдельных институтов, формирования или изменения их структуры или кадрового состава, координации... их деятельности в аспекте реализации принципа единства государственной власти.

Политической функцией парламентского контроля является одно из основных направлений деятельности Федерального Собрания РФ, его палат, комитетов и комиссий, а также членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, законодательных (представительных) органов субъектов РФ и иных уполномоченных субъектов, предполагающее воздействие на публично-правовую систему и отдельные ее институты, на общество, группы населения и конкретных лиц в целях изменения действующих общественных отношений в соответствии со своей политической волей (субъективная цель) или с унифицированным общим интересом по их стабилизации, упорядочиванию (объективная цель).

В современной системе сдержек и противовесов административная функция осуществляется органами исполнительной ветви власти, а политическая — главой государства. Однако в свете тенденции конвергенции ветвей власти и обозначенных выше положений возможность и целесообразность развития как административной, так и политической функции парламентского контроля становятся очевидными, в то время как потенциал их развития и необходимость поиска новых форм и механизмов контроля, степень совершенствования действующих в данном аспекте требуют детального изучения.

В зависимости от характера формы и механизма парламентского контроля различаются, как уже отмечалось, целесообразность, степень и потенциал присущих им административной и политической функций. Эффективность их реализации зависит от юридической силы акта, регламентирующего парламентский контроль.

Отдельные формы контроля, например решение вопроса о доверии Правительству РФ или его членам, одновременно исполняют обе функции, более того, направлены исключительно на их достижение. При этом данная деятельность носит чрезвычайный характер и может быть применена в случае абсолютной деформации политической системы. Подтверждает данный вывод отсутствие юридических оснований выражения недоверия, исключительно политический характер выводов. С точки зрения административной функции недоверие Правительству приводит к формированию качественно нового состава федерального законодательного или высшего исполнительного органа власти.

Практика федерального применения решения вопроса о доверии Правительству в Российской Федерации отсутствует. На региональном уровне политический потенциал выражения недоверия законодательным (представительным) органом снижается юридически определенными основаниями, и форма контроля здесь больше приобретает административный характер — в части рассмотрения ее результата как изменения состава органа или отстранения лица от должности в силу несоответствия требованиям или совершения противоправных поступков⁷.

Вопросы Правительству, «правительственный час», утверждение отчета Правительства, финансовый контроль, в отличие от обозначенных выше форм контроля, носят не чрезвычайный, а ординарный, регулярный характер, достаточно широко применяются, и в соответствии с этим административную функцию и политическую реализуют формально, в самом общем виде. Более того, в научной литературе распространено мнение о том, что отсутствие мер воздействия по результатам заслушивания отчета или сходных форм парламентского контроля не позволяет считать их контрольными механизмами⁸.

Минимален потенциал развития административных и политических начал в таких формах, как направление представителей палат Федерального Собрания в организации, создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов, и их отзыв, заслушивание их отчетов, информирование о выполнении поручений Совета Государственной Думы, рассмотрение ежегодных

⁷ Парламентское право России : монография / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Влащенко [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013. С. 284.

⁸ Авдеев Д. А. Баланс полномочий высших органов государственной власти: принцип разделения или распределения? // Государство и право. 2014. № 4. С. 44.



отчетов Центрального банка и Счетной палаты РФ, ежегодного доклада Уполномоченного по правам человека, мониторинг правоприменения, рассмотрение проектов государственных программ и предложений о внесении в них изменений, ежеквартальной информации Правительства РФ о ходе разработки и предлагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка которых предусмотрена федеральными законами.

Данные формы контроля не имеют карательного потенциала, однако их систематичное выполнение обеспечивает эффективное взаимное сотрудничество законодательной и исполнительной ветвей власти, реализацию единой стратегии политического развития общества. Административная функция здесь реализуется в контексте координации усилий, обеспечения взаимодействия органов государственной власти.

Парламентский контроль при издании Правительством РФ нормативных правовых актов необходим в целях поддержания высокого качества федерального нормотворчества и отсутствия противоречий между законом и принятым в целях его исполнения нормативным правовым актом Правительства.

Такие формы парламентского контроля, как парламентские слушания, как и публичные консультации, ведение рубрики на сайте Государственной Думы «Народное мнение» (сбор предложений граждан по исполнению законов), несут в себе высокий потенциал реализации политической функции в силу правовой природы их механизмов как каналов обратной связи с населением. Их эффективность опосредуется степенью открытости и широтой освещенности для представителей средств массовой информации и общественности.

Особое значение в плане осуществления административной функции имеет ст. 15 Федерального закона «О парламентском контроле», устанавливающая виды решений по результатам 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 РФ, по устранению причин и условий, способствовавших совершению выявленных нарушений (п. 2 ст. 15).

Крайне действенным средством контроля выступает предоставленная парламенту возможность назначения на должность и освобождение от должности лиц, которые отнесены к ведению соответствующей палаты. Не менее важным представляется правомочие палат обратиться к лицам, имеющим в соответствии с Конституцией РФ 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 или Председателю Правительства РФ в отношении министров и иных должностных лиц. Также парламентарии наделены правом непосредственного обращения в органы прокуратуры Российской Федерации или Следственный комитет.

С точки зрения правовой природы парламентского контроля оспоримой выглядит позиция об отнесении к его формам решения вопроса о кадровом составе Счетной палаты РФ, однако абсолютно определенным представляется административный характер данного полномочия.

Соответствующий административный и политический потенциал имеется у парламентских запросов, хотя в большей степени они носят координационный характер. По своей природе механизмы запроса могут рассматриваться как «облегченные формы парламентского расследования» точечного, а не общего характера. При этом сфера общественных отношений, конкретные вопросы, являющиеся предметом запросов, разнообразны: медицина, культура, социальное обеспечение, международные правоотношения, усыновление детей иностранными гражданами, вопросы в сфере экономики и реализации культурных ценностей, обеспечения права собственности на землю и др.

Парламентские запросы как форма парламентского контроля используются и в субъектах РФ, их проблематика включает вопросы социально-экономического характера либо проблемы, требующие безотлагательного решения на уровне органов государственной власти субъекта РФ.

Императивно установленная обязанность лицу, которому адресован парламентский запрос, в 15-дневный (в отдельных регионах 10-дневный) срок дать на него ответ, придает запросу определенную юридическую силу, а указание на то, что любому субъекту права он может быть направлен, включая представителей государственной и муниципальной власти, значительно расширяет потенциал административной функции парламентского контроля. Экстраординарный характер меры говорит и об определенном политическом потенциале.

Депутатские запросы и обращения, как не коллективные, а индивидуальные формы парламентского контроля, в силу облегченного порядка реализации имеют значительно большее распространение. Они также могут быть направлены широкому кругу субъектов и по любому вопросу сфер деятельности, но при этом предусматривается значительно больший срок для ответа — не менее 30 дней.

Полагаем, что максимальное развитие политическая функция парламентского контроля получает при реализации парламентских расследований. В зарубежных странах рассматриваемая деятельность порождает политические последствия как внутри государства, так и за его пределами.

Наиболее развита практика использования процесса и результатов парламентского контроля для достижения политических целей в Соединенных Штатах Америки.

В странах с неустоявшейся или нестабильной партийной системой чаще реализуется санкционирующий парламентский контроль, особенно в случае, когда президент в силу тех или иных причин теряет поддержку парламентского большинства, как в Республике Корея и Литве (2004 г.).

Парламентский контроль органически присущ конституционному праву не только стран Европы, но и ряда государств бывшего социалистического содружества, однако в их правовых системах административная и политическая функции так активно не реализуются. В ряде государств законодательное закрепление полномочия парламента на проведение парламентского расследования уже возымело действие — политический результат, значительно повысив внешнеполитический авторитет государства.

Представляется, что прецеденты проведения парламентского расследования как высшей формы контроля в России выполнили свою политическую функцию минимально. До законодательного закрепления института парламентского рас-



следования, с учетом советского периода, контрольные процедуры федеральным законодательным органом проводились несколько раз. Анализ реализации обозначенных процедур привел к предположению, что в отсутствие устойчивых демократических основ государства эффективная реализация его институтов практически невозможна.

В первое десятилетие своей деятельности Государственная Дума активно создавала комиссии по расследованию важных политико-правовых событий, имевших негативные последствия. В числе таких комиссий были комиссии для проверки фактов нарушения избирательного законодательства при проведении выборов на должность главы администрации (губернатора) Ростовской области (1996 г.), а также для проверки участия должностных лиц органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ в коррупционной деятельности (1997 г.). Всего депутатами Государственной Думы I—IV созывов было создано более двух десятков комиссий для расследования причин различных существенных нарушений законодательства⁹.

Результаты проведенного расследования Федеральным Собранием РФ причин и обстоятельств террористического акта в сентябре 2004 г. в г. Беслан Республики Северная Осетия — Алания, в школе № 1, опосредовали принятие ряда нормативных правовых актов, связанных с развитием системы охраны образовательных учреждений, однако значимых политических преобразований за собой также не повлекли. Несмотря на то, что в настоящее время прослеживается мировая тенденция увеличения степени открытости государства перед обществом, нельзя не отметить, что и по окончании парламентского расследования причин и обстоятельств совершения террористического акта в Беслане не был надлежащим образом опубликован окончательный итоговый доклад комиссии. В выступлении председателя парламентской комиссии было указано, что «по ряду принципиальных вопросов у комиссии пока нет однозначных версий и толкований».

Необходимо констатировать, что и после принятия Федерального закона от 27.12.2005 № 196 «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» значительных изменений в рассматриваемой сфере не произошло. Научная литература изначально критиковала принятие закона в подобной редакции как заведомо «нежизнеспособного» акта из-за громоздкости процедуры, осуществляемой обеими палатами. В подтверждение данной позиции необходимо отметить тот факт, что по Федеральному закону «О парламентском расследовании...» реализована данная форма парламентского контроля была только один раз — по итогам аварии 2009 г. на Саяно-Шушенской ГЭС¹⁰. Однако результаты проведения последнего носят скорее административный, нежели политический характер.

Исходя из выводов комиссии, были приняты предложения по реструктуризации Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному

⁹ См.: Гранкин И. В. Парламентский контроль: новый этап развития // Российское государствоведение. 2014. № 1. С. 24—30.

¹⁰ См.: Берляевский Л. Г., Тарабан Н. А. Институт парламентского расследования в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой аспект // Юридический мир. 2013. № 10. С. 66—70.

надзору (Ростехнадзор), обоснована необходимость выведения его из подведомственности министерства и подчинения непосредственно Правительству РФ. Были приняты изменения в ряд законодательных актов, направленных на обеспечение безопасности гидротехнических сооружений, включая ужесточение уголовной ответственности в данной сфере, что является непосредственным результатом проведения парламентского расследования, не выполняющего прямо ни административную, ни политическую функцию. Таким образом, основная функция данного парламентского расследования осталась превентивной и отчасти правотворческой.

Высокий административный и политический потенциал парламентского расследования несет диспозитивно установленное полномочие по направлению итогового доклада в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, Генеральному прокурору РФ, Председателю Следственного комитета РФ и в соответствующие органы местного самоуправления. Такое же значение приобретает и полномочие по включению в итоговый доклад конкретных предложений по совершенствованию структуры и основ деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, если действующие основы привели к формированию причин или отягчению последствий событий, являвшихся основанием для парламентского расследования.

В настоящее время можно вести речь о появлении нового механизма, связанного с освещением результатов парламентского расследования в средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети Интернет, — информирования населения страны о тех или иных обстоятельствах и фактах нарушения законодательства должностными лицами Правительства РФ, на основе чего возникает юридическая ответственность (уголовная, гражданская, административная, конституционная или парламентская). Путем информирования граждан воплощается в жизнь конституционный принцип: обеспечиваются право каждого на получение информации и участие граждан в управлении делами государства посредством вовлечения их в механизмы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти.

Таким образом, анализ реализации парламентского контроля в России показывает перспективное, но на сегодняшний день минимальное значение использования административного и политического потенциала данного института, в том числе в системе сдержек и противовесов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Федеральное Собрание — парламент России. — М., 1999. — 432с.
2. Авдеев Д. А. Баланс полномочий высших органов государственной власти: принцип разделения или распределения? // Государство и право. — 2014. — № 4.
3. Бендюрина С. В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2003. — 22 с.



4. Берляевский Л. Г., Тарабан Н. А. Институт парламентского расследования в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой аспект // Юридический мир. — 2013. — № 10. — С. 66—70.
5. Гранкин И. В. Парламентский контроль: новый этап развития // Российское государственное управление. — 2014. — № 1. — С. 24—30.
6. Кутафин О. Е. Избранные труды / сост. В. В. Комарова. — М., 2016.
7. Локк Д. Соч. : в 3 т. / пер. с англ. и лат. — М. : Мысль, 1988. — Т. 3 / ред. и сост., авт. примеч. А. Л. Субботина. — 668 с.
8. Парламентское право России : монография / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Власенко [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой. — М., 2013. — 400 с.
9. Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. — М., Норма, 2008. — 448 с.
10. Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. — 1993. — № 4. — С. 11—12.