

ПРАВО

Эффективность парламентского контроля Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ)

Чахалян Армине Г.

*Аспирант кафедры теории права и конституционного права
Института права и политики Российско-Армянского университета (Ереван, РА)
arminechakhalyan@gmail.com*

УДК: 328+342.4 (470+571); EDN: NQIGZU

Ключевые слова: парламентский контроль, парламентское расследование, парламентские запросы, правовые нарушения, государственный контроль в сфере Исполнительной власти РФ.

**Խորհրդարանական վերահսկողության արդյունավետությունը Ռուսաստանի
Դաշնությունում (իրավահամեմատական վերլուծություն)**

Չախալյան Արմինե Գ.

*Հայ-Ռուսական համալսարանի իրավունքի և քաղաքականության ինստիտուտի Իրավունքի
տեսության և սահմանադրական իրավունքի ամբիոնի ասպիրանտ (Երևան, ՀՀ)
arminechakhalyan@gmail.com*

Ամփոփագիր. Աշխատությունը դիտարկելու է խորհրդարանական վերահսկողության արդյունավետությունը և կկատարվի վերջինիս իրավահամեմատական վերլուծությունը: Ընդհանուր իմաստով խորհրդարանական վերահսկողությունն անհրաժեշտ է գործադիր իշխանությունների գործունեության արդյունավետությունն ապահովելու և հիմնական նորմատիվ-իրավական ակտերի արդյունավետ կիրառելիությունը ապահովելու համար: Վերահսկողության այդպիսի գործիքներից են խորհրդարանական հարցումները, ինչպես նաև Պետդումայի կողմից կառավարության նկատմամբ վստահության հարցի քննարկումը և Ռուսաստանի Դաշնության Կենտրոնական բանկի հաշվետվությունների քննարկումը: Իրավական լուրջ խախտումների դեպքում նախատեսվում է հատուկ ընթացակարգ՝ խորհրդարանական հետաքննություն: Նման խախտումները, որոնք առաջացնում են բացասական հետևանքներ, կարող են հիմնված լինել, օրինակ, քաղաքացու իրավունքների և ազատությունների ոտնահարման կամ արտակարգ իրավիճակներին հանգեցրած գործողությունների կապակցությամբ: Սույն գործիքակազմը վերաբերում է նաև դաշնային բյուջեի և արտաբյուջետային միջոցների հետ կապված ֆինանսական կարգապահության կոպիտ խախտման, ինչպես նաև դաշնային գույքի վատ կառավարման և տնօրինման փաստերին: Այս պրակտիկան կիրառվել է ոչ միայն Ռուսաստանում, այլ նաև հետխորհրդային տարածքի որոշ այլ երկրներում: Խորհրդային տարիներին եղել է խորհրդարանական վերահսկողության պրակտիկա, սակայն այն հստակ ձևակերպված չէր: Այսօր խորհրդարանական վերահսկողության համակարգը դեռ կատարյալ չէ, քանի որ խոշոր իրավախախտումները տեղի են ունենում մեծ քանակությամբ, և նման վերահսկողության միջոցների համակարգը գործնականում հիմնականում կիրառելի չէ:

Հանգուցաբառեր՝ խորհրդարանական վերահսկողություն, խորհրդարանական հետաքննություն, խորհրդարանական հարցումներ, իրավական խախտումներ, պետական վերահսկողություն Ռուսաստանի Դաշնության գործադիր իշխանության ոլորտում

**The effectiveness of the parliamentary control of the Russian Federation
(comparative legal analysis)**

Chakhalyan Armine G.

*Postgraduate student of the Department of Theory of Law and Constitutional Law
Institute of Law and Politics of the Russian-Armenian University (Yerevan, RA)
arminechakhalyan@gmail.com*

Abstract. The paper considers the effectiveness of parliamentary control and conducts its comparative legal analysis. In general, parliamentary control is necessary to ensure the effectiveness of the activities of executive authorities and to ensure compliance with the main regulatory legal acts. One of such control tools is parliamentary inquiries, as well as consideration by the State Duma of the issue of trust in the Government, and its consideration of reports of the Central Bank of the Russian Federation. In case of serious legal violations, a special procedure is envisaged – a parliamentary investigation. Such violations, generating negative consequences, can be based, for example, on the violation of human rights and freedoms, or actions that have caused man-made emergencies. The law also includes the facts of gross violations of financial discipline in relation to federal budget funds and extra-budgetary funds, as well as poor-quality management and disposal of federal property. This practice has been applied not only in Russia, but also in some other

post-Soviet countries. In the Soviet era, the practice of parliamentary control existed, but it was not clearly formulated. Today, the system of parliamentary control is still not committed, since a lot of major offenses occur, and the system of measures of such control is largely not applicable in practice.

Keywords: parliamentary control, parliamentary investigation, parliamentary inquiries, legal violations, state control in the sphere of executive power of the Russian Federation

Парламентским контролем является совокупность мероприятий, проводимых Парламентом в отношении установления эффективности деятельности органов исполнительной власти государства. Данная совокупность мероприятий направлена на укрепление законности в государстве, повышение статуса Конституции и иных федеральных законов, соблюдение равноправия граждан, а также на возрастание инициативы граждан в отношении предложений по изменению законодательства в целях улучшения качества жизни каждого из индивидуумов, а также системы и методов управления государством.

Тем не менее, ошибочным будет полагать, что парламентский контроль способен подменить собой осуществление правосудия или оперативно-розыскные мероприятия. Его вмешательство в данные виды деятельности является недопустимым.

Законодательное регулирование парламентского контроля в Российской Федерации наряду с Конституцией РФ осуществляется и Федеральным законом «О парламентском контроле». К органам, которых закон наделил соответствующими полномочиями относятся равнозначно как каждая из палат парламента (Совет Федерации Федерального Собрания РФ и Государственная Дума Федерального Собрания РФ), так и члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы. Также, в исключительных случаях, функции парламентского контроля осуществляет Счётная палата РФ.

Исследователи юридической науки в качестве объектов исследования выбирают в преимущественном порядке такую форму парламентского контроля, как парламентские или депутатские запросы [6, с. 95-98; 8, с. 65-80; 10, с. 152-156]. Тем не менее, стоит отметить, что законодателем сформирован намного более обширный перечень инструментов. В частности, ст. 5 Закона О Парламентском контроле содержит формы соответствующего контроля, в числе которых, помимо прочих, и рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству, и рассмотрение ею отчетов Центрального банка РФ. Также в полномочия парламентариев входит назначение и освобождение от должности руководителя Счетной палаты РФ, его заместителей и её аудиторов. Палаты Федерального Собрания наделены

полномочиями по контролю за Правительством и федеральными органами исполнительной власти в части соблюдения сроков принятия нормативно правовых актов, а также за их полнотой и исключением пробелов в их текстах. Кроме этого, палаты обладают исключительными полномочиями в порядке парламентского контроля – а именно, возможностью принимать решение по целесообразности разработки определенного нормативно-правового акта. Под формы парламентского контроля подпадают не только парламентские слушания, но и, в особых случаях, парламентские расследования.

На парламентском расследовании как одной из форм парламентского контроля стоит остановиться подробнее как на единице выборки, осуществленной в целях анализа эффективности парламентского контроля. Парламентские расследования в Российской Федерации регулируются отдельным специальным нормативно-правовым актом – Федеральным законом «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ». Данный закон специально был принят в целях создания надлежащего регламента для парламентариев в случаях, возникающих при определенных обстоятельствах, породивших негативные последствия для общества и государства. Такие обстоятельства могут основываться, например, на нарушении прав и свобод гражданина либо действиях, повлекших чрезвычайные ситуации техногенного характера. К данным обстоятельствам закон также относит факты грубого нарушения финансовой дисциплины в отношении средств федерального бюджета и внебюджетных фондов, а также некачественное управление и распоряжение федеральной собственностью. Инициаторами возбуждения парламентского расследования могут выступать члены Совета Федерации или Государственной Думы численностью не менее одной пятой от общего числа членов, соответственно, Совета Федерации или Государственной Думы. Для осуществления расследования создается парламентская комиссия по расследованию.

Парламентское расследование является достаточно новым институтом в форме парламентского контроля Российской Федерации. Оценка его эффективности, как одной из составляющих парламентского контроля может быть

произведена путем сравнения с аналогичным видом парламентского контроля иных государств.

Как и в России, парламент многих стран обладает правами собственного расследования посредством создания палатами специализированных комиссий по расследованию событий общественной значимости.

Бундестаг в ФРГ, к примеру, наделен правом образовывать свой персональный следственный комитет, в полномочия которого входит как сбор требуемых доказательств, так и формирование выводов по результатам этих доказательств, которые могут быть положены судами в основу их решений, несмотря на то, что данные этих выводов представляют собой результаты парламентских расследований [9, с. 40-44].

В соответствии с Конституцией Испании, в парламенте страны могут быть созданы следственные комиссии по любым делам, представляющим общественный интерес. Результаты комиссий будут иметь достаточно весомую силу для прокуратуры при принятии необходимых мер. [7, с. 43-49]

Каждая палата парламента Италии вправе вне зависимости друг от друга проводить расследование по вопросам, которые являются животрепещущими для общества. Комиссии парламента имеют те же полномочия, как и судебная власть. [7, с. 43-49]

Страны постсоветского пространства также принимают законодательные нормы в отношении создания парламентских комиссий по расследованию общественно значимых инцидентов. Такие нормы, в частности, закреплены в законодательстве Украины и Армении.

Россия, будучи частичным правопреемником Советского Союза, обрела потребность в парламентских расследованиях в конце 80-х годов прошлого века, в свете выяснения обстоятельств создания и функционирования ГКЧП в период ввода советских войск в Афганистан. Однако, в тот период не получили широкого применения нормы, предоставлявшие и общесоюзному, и республиканскому парламенту право проводить по любому вопросу парламентские расследования.

Современная Россия запомнила несколько эпизодов парламентских расследований: это и попытка отрешения от должности Президента страны Б. Н. Ельцина, и расследование деятельности депутата Говорухина по событиям в Чечне, и расследование финансового дефолта в 1998 г., а также анализ событий в Беслане в 2004 г.

Данная совокупность эпизодов окончательно и безоговорочно стала предпосылкой для принятия соответствующих актов на уровне

федерального законодательства. Следствием чего стало адресованное в 2005 г. в Послании Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации однозначное указание на необходимость утвердить законом процедуру парламентских расследований [5]. В результате Послания Президента и был издан упомянутый ранее Федеральный закон, регулирующий парламентские расследования.

Законодательное урегулирование полномочий парламентариев проводить парламентские расследования, с одной стороны, номинально позволило им пресекать факты грубого нарушения Конституции РФ, с другой стороны, странным образом из числа обстоятельств, подлежащих парламентскому расследованию, законодатель исключил деятельность Президента РФ, деятельность суда по осуществлению правосудия, деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемую ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

При этом, если принцип недопустимости вмешательства в деятельность суда, иных ветвей государственной власти прямо определен в ч. 1 ст. 120 Конституции Российской Федерации и вполне объясним ограждением правосудия от влияния политических сил, то исключение деятельности Президента Российской Федерации из числа объектов парламентского расследования выглядит весьма спорным, с учетом полномочий Государственной Думы, предусмотренных п. «з» ч. 1 ст. 103 Конституции в части возможности выдвижения обвинения Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

Данное исключение видится достаточно неоднозначным для страны, провозглашающей демократию, одним из основных принципов функционирования Российской Федерации. Поэтому, думается, принятый закон имеет несколько декларативный характер, в сравнении с другими развитыми странами, парламентские расследования которых не имеют аналогичных ограничений по субъектному составу, и, кроме этого, результаты данных исследований ложатся в основу решений правоохранительных и судебных органов.

Практика применения обсуждаемого закона прямо свидетельствует о слабом его применении. С момента его принятия, парламентских расследований произошло минимальное количество, которые происходили параллельно с возбуждением уголовных дел, при этом деятельность парламентариев была сведена к минимуму и, как следствие, результаты расследования не имели соответствующего веса.

Анализ вышеизложенного свидетельствует об отсутствии у нынешнего российского института парламентского расследования фактических эффективных организационных и правовых механизмов, позволяющих влиять на состояние законности в стране, качественно пресекать злоупотребления, происходящие на разных уровнях публичной власти. Усиление превентивной функции парламентского контроля позволило бы избежать многомиллиардных хищений бюджетных средств в Министерстве обороны, в компаниях «Росагролизинг», «Курорты Северного Кавказа», в процессе строительства олимпийских объектов и многих других. Таким образом, на сегодняшний день можно сделать вывод, что результаты парламентского расследования в системе действующего правового регулирования носят пока еще только информативный характер и, как представляется, трудно воплощаемы в жизнь.

Перечень использованной литературы

1. Конституция РФ // ИПО «Гарант».
2. Федеральный закон от 27.12.2005 N 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ» (посл. ред.) // ИПО «Гарант».
3. Федеральный закон от 5.04.2013 N 41-ФЗ «О Счетной палате РФ» (посл. ред.) // ИПО «Гарант».
4. Федеральный закон от 7.05.2013 N 77-ФЗ «О парламентском контроле» (посл. ред.) // ИПО «Гарант».
5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.04.2005 // СПС «КонсультантПлюс».
6. **Володина Е. Н.** Интерпелляция как форма парламентского контроля: российский и зарубежный опыт правового регулирования // Приоритетные направления научных исследований: анализ, управление, перспективы. 2020. С. 95-98.
7. **Волчкова Н. Н.** Парламентский контроль в зарубежных странах // Известия ТГУ. 2015. № 1-2. С. 43-49.
8. **Зубарев А. С.** Типы парламентских запросов палат Федерального Собрания РФ (к вопросу о необходимости интерпелляций) // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 5. С. 65-80.
9. **Каримова Г. Ю.** Институт парламентского контроля в зарубежных странах // Вестник УЮИ МВД РФ. 2018. № 1. С. 40-44.
10. **Матросов С. Н., Чернышева А. В.** Парламентский и депутатский запросы как формы парламентского контроля // Редакционная коллегия. 2020. С. 152-156.

*Сдана/Հանձնվել է՝ 04.10.2022
Рецензирована/Գրախոսվել է՝ 10.10.2022
Принята/Ընդունվել է՝ 12.10.2022*