

Секция «Проблема конституционного строя и конституционного статуса личности»

**Эволюция форм парламентского контроля в Российской Федерации:
тенденции и перспективы**

Научный руководитель – Игумнов Никита Александрович

Тихонов Николай Богданович

Студент (бакалавр)

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» -
Санкт-Петербург, Юридический факультет, Saint Petersburg, Россия
E-mail: nikotter.nik@yandex.ru

Положение парламента в системе сдержек и противовесов традиционно рассматривается сквозь призму его взаимодействия с исполнительной властью. Контроль за исполнительной властью, согласно Конституции Российской Федерации [1] (далее – Конституция) (Статьи 101 (часть 5), 102 (часть 1, пункты «б»–«г», «ж»–«к», «м»), 103 (часть 1, пункты «а», «а¹», «в»–«е»)) и Федеральному закону от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (далее – Федеральный закон «О парламентском контроле» [2] (статьи 7, 7¹, 8, 11)) осуществляется в нескольких формах: палаты парламента участвуют в назначении на должность ряда должностных лиц; Президент обязуется согласовывать с парламентом определенные действия, такие как введение чрезвычайного или военного положения, использование Вооруженных Сил за рубежом; органы исполнительной власти и их руководители публично отчитываются перед Государственной Думой и Советом Федерации (текущий парламентский контроль); парламента участвует в формировании бюджета и проверяет его расходование (финансовый контроль).

В первые годы после принятия действующей Конституции положение Федерального Собрания в системе разделения властей характеризовалось тем, что оно, с одной стороны, обладало весьма серьезным перечнем специальных (прежде всего, кадровых) полномочий и активно отстаивало их, в том числе путем обращения в Конституционный Суд [3], но, с другой стороны, практически не имело влияния на текущую деятельность органов исполнительной власти. Постепенно, однако, ситуация менялась в противоположную сторону. Палаты Федерального Собрания становились все менее самостоятельными в реализации некоторых своих кадровых полномочий (наиболее показательным в этом отношении является регулирование порядка назначения аудиторов Счетной палаты [4, 5]), но при этом за ними были признаны полномочия по текущему парламентскому контролю – в 2008 году была внесена поправка в Конституцию [6], а в 2013 году был принят Федеральный закон «О парламентском контроле», закрепивший право палат парламента приглашать на свои заседания для заслушивания отчета руководителей федеральных органов исполнительной власти (статья 7). Завершением этого процесса стала конституционная реформа 2020 года, в результате которой контрольная функция парламента была прямо закреплена на уровне Конституции (статья 103¹), но в то же время перечень специальных полномочий подвергся весьма неоднозначным изменениям. Совет Федерации практически утратил свое влияние на формирование органов прокуратуры, но ему и Государственной Думе предоставляется теперь возможность быть «услышанными» при формировании Правительства: несмотря на повышенную публичность процедуры назначения членов Правительства, решающим мнение палат парламента не является, поскольку трехкратное отклонение Государственной Думой предлагаемых предоставляет Президенту возможность назначить соответствующих федеральных министров без ее согласия, а негативная оценка Советом Федерации предложенных Президентом кандидатур и вовсе не обязывает последнего внести другое

предложение, что свидетельствует об отсутствии какого либо реального усиления позиций парламента [7].

Таким образом, в результате описанных изменений позиции Федерального Собрания в системе высших органов государственной власти ослабли, и перспективы их укрепления весьма маловероятны (по крайней мере, в ближайшее время), поскольку это потребует очередной корректировки всей конституционной системы сдержек и противовесов. В то же время, институт текущего парламентского контроля, напротив, несколько усилился и имеет потенциал к своему совершенствованию, притом, что он, по признанию самих парламентариев [8], очевидно в нем нуждается.

В литературе встречаются предложения дополнить перечень органов и должностных лиц, которым может быть направлен парламентский запрос, одновременно исключив возможность ответа на него в любой форме, кроме устного выступления на заседании палат парламента [9], предоставить палатам парламента право освобождать от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти в случае признания их деятельности неудовлетворительной [10].

Представляется, что установление санкций (таких как освобождение от должности или привлечение к материальной ответственности по аналогии с той, которая, в соответствии с частью 5 статьи 44 Регламента Государственной Думы, применяется к депутатам за неучастие в работе парламента), которые палаты парламента могли бы применять к руководителям федеральных органов исполнительной власти в случае негативной оценки их деятельности, существенно укрепило бы институт парламентского контроля и повысило бы его эффективность.

Источники и литература

- 1) Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с учётом поправок, внесённых Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.03.2014 № 6-ФКЗ и от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, а также с учётом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102027595> (дата обращения: 21.08.2023).
- 2) Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.
- 3) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.12.1998 № 28-П // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.
- 4) Федеральный закон от 1 декабря 2004 года № 145-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Счётной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4844.
- 5) Федеральный закон от 12 апреля 2007 года № 49-ФЗ «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «О Счётной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 16. Ст. 1829.
- 6) Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.
- 7) Пресняков М.В. Кадровые полномочия Федерального Собрания Российской Федерации как элемент партисипаторного парламентского контроля // Административное право и процесс. 2023. № 3. С. 42–49.

- 8) Комитет по контролю провел круглый стол по развитию институтов и механизмов парламентского контроля [электронный ресурс] // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации (сайт). URL: <http://duma.gov.ru/news/56887/> (дата обращения: 15.02.2024).
- 9) Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации парламентского запроса // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 4. С. 50–54.
- 10) Стрельников А.О. Перспективы совершенствования конституционно-правовой ответственности Правительства Российской Федерации перед парламентом Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 6. С. 46–57.