

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Меликян Мартун Арменович

магистрант, Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России),
РФ, г. Москва

Законодательное закрепление контрольных полномочий законодательных (представительных) органов по праву считается важным направлением осуществления не только контрольной, но и представительной составляющей природы парламента. Ведь как верно подмечено Ю.А. Тихомировым, "путем расширения форм парламентского контроля и проведения парламентских расследований усиливается влияние гражданского общества" [1].

Однако, как уже было отмечено выше, в Российской Федерации на уровне Основного Закона страны данное направление деятельности парламента никак не прописано, оно лишь подразумевается. Тем самым, в период с 1993 г. до 2013 г. имелась некая неопределенность в практической реализации провозглашенного в Конституции РФ принципа разделения властей. И, как следствие, все более актуализировался вопрос законодательного закрепления и конкретизации основ парламентского контроля, в том числе, в целях ограничения сверхсильной исполнительной власти в России и создания нормальных условий для реализации механизма сдержек и противовесов. Как точно подмечено М.Ю. Вискребенцевой, в условиях явного перевеса в сторону исполнительной власти законодателя, ученые и общественность вновь и вновь возвращались к теме разработки и принятия специального законодательства о парламентском контроле, направленного на то, что "механизмы парламентского контроля над исполнительной властью в России наконец будут установлены и в дальнейшем начнут эффективно работать" [2].

В контексте подобного рода дискуссий высказывалось даже мнение о том, что в Конституцию РФ следует ввести три новые главы, "одна из которых должна регламентировать основы "Парламентского контроля", а также отражать меры по обеспечению соблюдения Конституции, противодействию злоупотреблению властью, коррупции, совершенствованию правоприменения" [3]. Подобная точка зрения имеет право на существование, вместе с тем, все же более взвешенным виделись предложения о необходимости принять в России на федеральном уровне единый базовый закон о парламентском контроле, закрепляющий и конкретизирующий положения Конституции РФ, системное толкование которых все же позволяет выявить наличие у парламента контрольной функции. Правы Е.В. Китрова, В.А. Кузьмин и Е.А. Буркова когда указывают, что "в прямой своей постановке в Конституции РФ действительно нет норм о парламентском контроле. Между тем, отсутствие в Конституции РФ прямого указания на придание парламенту контрольных полномочий вовсе не свидетельствует об отсутствии таковых" [4]. Так, в частности, из анализа главы пятой Конституции РФ следует вывод, что у российского парламента имеются следующие важные контрольные полномочия, неразрывно вытекающие из его законодательной функции, это: контроль за ходом исполнения бюджета (ч. 5 ст. 101, п. "и" ч. 1 ст. 102 Конституции), контроль за тем, как соблюдаются права и свободы человека и гражданина (п. "д" ч. 1 ст. 103 Конституции), контроль за деятельностью государственных органов власти (п. "д", "е" ч. 1 ст. 102, п. "б", "ж" ч. 1 ст. 103 Конституции), контроль в области публичного управления с точки зрения реализации кадровых полномочий Федерального Собрания Российской Федерации (п. "ж", "з", "и" ч. 1 ст. 102, п. "а", "в", "г", "д", ч. 1 ст. 103 Конституции), контроль в сфере внутренней и внешней политики (п. "а", "б", "в", "г", ч. 1 ст. 102, п. "е" ч. 1 ст. 103 Конституции).

Наличие контрольных полномочий федерального парламента подтверждено также в позиции Конституционного Суда РФ, изложенной им в Постановлении от 1 декабря 1997 г. № 18-П (т.е. уже более двадцати лет назад). По мнению Конституционного Суда, "контрольная функция присуща всем органам государственной власти в пределах компетенции, которая закреплена за ними нормами Конституции РФ, конституций и уставов субъектов Российской Федерации, федеральных законов, из чего вытекает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы ее осуществления" [5].

Авторы, занимающие позицию об однозначной необходимости специального закона о парламентском контроле, отмечали, что посредством такого закона появится реальная возможность создания правового механизма по разрешению противоречий и по преодолению противостояния между законодательными и исполнительными органами государственной власти в РФ [6]. Помимо этого, имелась острая потребность в рассмотрении вопроса о нормативном закреплении института конституционной ответственности представителей органов исполнительной власти [7].

Однако, достаточно длительный период времени принять закон не удавалось, несмотря на периодическое появление и внесение на рассмотрение различных законопроектов [8]. В частности, в 2003 г. на рассмотрении Государственной Думы РФ находился проект Федерального закона "О парламентском контроле за соблюдением и исполнением федеральных законов". 16 мая 2005 г. была предпринята попытка принять Федеральный закон "О федеральном парламентском контроле". В Законопроекте определялись принципы, субъекты, объекты (в перечень которых была включена и деятельность Президента РФ), формы парламентского контроля. Менее, чем месяц спустя 7 июня 2005 г. в Государственную Думу РФ был внесен проект Федерального конституционного закона "О Федеральном Собрании Российской Федерации", призванный усилить контрольную функцию российского парламента. Еще ранее – 1995, 1998, 1999 гг. – велась работа по возможному внесению изменений в ст.ст. 101-103 Конституции РФ, позволяющих наделить Федеральное Собрание правом на осуществление контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти. Ни один из указанных Законов принят не был.

В итоге на страницах юридической литературы все чаще обсуждается проблематика комплексного правового регулирования парламентского контроля на уровне субъектов РФ, при этом, некоторыми исследователями разрабатываются конкретные предложения по разрешению имеющихся проблем. Например, А.Н. Чертков и Д.В. Азаров, с учетом того, что региональное законодательство в рассматриваемой сфере является недостаточно полным и системным, предлагают в каждом субъекте РФ в обязательном порядке разработать и принять специальный закон о контрольной деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Концептуально в таком законе, по мнению авторов, следует устанавливать: правовую основу контрольной деятельности, ее цели, задачи и принципы; подробный открытый перечень контрольных полномочий законодательного органа (причем каждой форме должна быть посвящена отдельная статья закона); положения об организации и обеспечении исполнения контрольных полномочий законодательного органа, основные правила их осуществления (более детально порядок осуществления контрольных полномочий может быть прописан в регламенте законодательного органа); положения о том, кто может быть инициатором осуществления контрольных полномочий законодательного органа, в том числе, порядок обращения определенного количества граждан, проживающих на территории субъекта РФ; положения о принятии специальных законов, устанавливающих требования в отношении основных форм парламентского контроля (к примеру, по парламентским расследованиям); нормы о средствах реализации парламентского контроля, т.е. о том, что законодательный орган имеет право делать при осуществлении парламентского контроля, перечень его прав и обязанностей, и т.д.[9].

В качестве позитивного примера комплексного подхода к решению вопроса законодательной регламентации парламентского контроля можно привести Закон Республики Северная Осетия – Алания от 8 апреля 2014 г. № 10-РЗ "О парламентском контроле в Республике", в котором достаточно подробно регулируются общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением парламентского контроля такими органами, как: Парламент Республики, комитеты и комиссии Парламента, депутаты Парламента, парламентская комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения

парламентского расследования, Контрольно-счетная палата Республики [10].

Как представляется, регионы при совершенствовании законодательства о парламентском государственном контроле могут также опираться на принятый, пусть и с недостатками, Федеральный закон "О парламентском контроле". Т.к. принятие указанного Закона стоит все же признать важным этапом на пути разрешения проблемы отсутствия точных нормативных и научных критериев, на которые должны ориентироваться правоприменители в процессе реализации своих контрольных полномочий.

Обобщая все вышеизложенное, следует заключить, эффективному осуществлению парламентского контроля способствует наличие четкого законодательного регулирования механизма его функционирования. Принятие Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ "О парламентском контроле" позволило закрепить базовые принципы парламентской контрольной деятельности. Однако, тем самым, не удалось решить все проблемы, возникающие в процессе практического исполнения его положений. Что свидетельствует о необходимости продолжения работы в направлении совершенствования федерального, а также регионального законодательства, посвященного регламентации института парламентского контроля.

Список литературы:

1. Тихомиров Ю.А. Проблемы качества правовых актов // Право и современные государства. 2015. № 3. С. 17.
2. Вискребенцева М.Ю. К вопросу о законодательном закреплении парламентского контроля в современной России. С. 3.
3. Румянцев О.Г. 20-летие Конституции Российской Федерации: уроки истории, перспективы развития // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2(38). С. 14.
4. Китрова Е.В., Кузьмин В.А., Буркова Е.А. Комментарий к Закону РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" (постатейный) / Под ред. Н.С. Мановой. [Эл. ресурс]. СПС КонсультантПлюс, 2013.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1997 № 18-П "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" // СЗ РФ. 1997. № 50. Ст. 5711.
6. Бендюрина С.В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 185.
7. Вискребенцева М.Ю. К вопросу о законодательном закреплении парламентского контроля в современной России. С. 5.
8. Федотова Ю.Г. Законодательное регулирование парламентского контроля в Российской Федерации. С. 57-61.
9. Чертков А.Н., Азаров Д.В. Правовое регулирование регионального парламентского контроля, осуществляемое субъектами Российской Федерации // Адвокат. 2014. № 1. С. 62-63.
10. Закон Республики Северная Осетия-Алания от 08.04.2014 № 10-РЗ "О парламентском контроле в Республике Северная Осетия-Алания" // Северная Осетия. 2014. № 72.