

УДК 342.53

Михалёва Наталья Владимировна

кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственного и международного права
Кубанского государственного аграрного университета
ms.nata0207@mail.ru

Дьякова Татьяна Юрьевна

старший преподаватель кафедры государственного и международного права
Кубанского государственного аграрного университета
t7a77@mail.ru

Natalia V. Mikhaleva

candidate of legal sciences,
associate professor of the chair of the constitutional and international law
of Kuban state agrarian university
ms.nata0207@mail.ru

Tatyana Yu. Dyakova

senior teacher of the chair of the constitutional and international law
of Kuban state agrarian university
t7a77@mail.ru

ФОРМЫ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

PARLIAMENTARY CONTROL FORMS

***Аннотация:** Данная статья посвящена сравнению института парламентского контроля в зарубежных странах и Российской Федерации. Авторами статьи анализируются различные формы парламентского контроля, дается их характеристика. Главное внимание в работе обращается на возможность применения тех или иных санкций к правительству или должностным лицам исполнительной власти с использованием парламентских процедур. Дается оценка эффективности осуществления парламентского контроля в России, указывается на необходимость усовершенствования института ответственности в результате проводимых Федеральным Собранием РФ парламентских процедур.*

***Ключевые слова:** парламент; парламентский контроль; резолюция порицания; интерпелляция; вотум недоверия; дебаты; парламентские расследования.*

***Annotation:** This article is devoted to a comparison of the Parliamentary control in foreign countries and the Russian Federation. The authors analyze the different forms of parliamentary control and give their characteristics. The main focus of the work is drawn to the possibility of using those or other sanctions against the government or officials of the executive branch, using parliamentary procedures. The evaluation of the effectiveness of parliamentary control in Russia is given, the attention is drawn to the need of improvement of the responsibility of the Institute as*

a result of parliamentary procedures carried out by the Federal Assembly of the Russian Federation.

Keywords: *parliament; parliamentary control; resolution of blame; interpellation; vote of no confidence; debates; parliamentary investigations.*

Одно из направлений эволюционирования российского парламентаризма связано с вопросами совершенствования и действенности форм парламентского контроля за деятельностью правительства. Парламентский контроль - сложный процесс, имеющий свою специфику и последовательность прохождения ряда определенных стадий в ходе реализации контрольных полномочий. Актуальность исследования его форм в сравнительном аспекте с практикой и законодательством зарубежных стран вызвана необходимостью повышения эффективности контрольной деятельности российского парламента, активизации его роли в жизни гражданского общества и государства в целом.

В демократических странах парламентский контроль связан, в первую очередь, с проблемами взаимоотношений законодательной и исполнительной власти. Согласно традиционной конституционной доктрине в основу контроля, осуществляемого парламентом над исполнительной властью, положен один из главных принципов: парламент выражает волю народа и поэтому должен быть в состоянии контролировать осуществление государственной политики. Для его реализации каждое государство выбирает и апробирует на практике те формы парламентского контроля, которые больше всего сочетаются с формой правления конкретного государства.

Наиболее широкие контрольные полномочия в отношении исполнительной власти имеют парламенты в парламентарных монархиях и республиках. В этих странах понятие парламентского контроля связано с политической ответственностью правительства. В странах с президентской формой правления института парламентской ответственности правительства не существует, как и некоторых других форм парламентского контроля. Вместе с тем система сдержек и противовесов, закрепленная в конституциях президентских республик при демократическом режиме, дает законодательной власти реальные рычаги воздействия (контроля) на исполнительную власть через расследовательскую деятельность комитетов парламента и посредством института импичмента.

Несмотря на различия полномочий парламента в сфере контроля за правительством, он во всех странах осуществляется в схожих формах, в числе которых: дебаты по общей политике правительства; вопросы депутатов министрам; парламентский запрос; интерпелляции; парламентские расследования и слушания; вотум недоверия (резолуции порицания), импичмент и др.

Наиболее распространенной формой парламентского контроля являются вопросы. Процедура их внесения и рассмотрения четко закреплена регламентами палат. Обычно раз в неделю установлен так называемый «час вопросов» к министрам и правительству. Нередко регламенты ограничивают число вопросов, которые может задать депутат на одном заседании. Эта форма

контроля наиболее характерна для парламента Великобритании. При этом регламент разграничивает «допустимые» и «недопустимые» вопросы. К последней категории, например, относятся вопросы, задаваемые с целью выяснения мнения правительства; вопросы, затрагивающие очень серьезную политическую проблему; вопросы для получения секретной информации и т.д. В отдельную категорию попадают вопросы к премьер-министру. Он вправе отвечать достаточно однозначно «да» или «нет» или отказаться от ответа, сославшись на государственную тайну [1, с. 228].

В палатах Федерального Собрания РФ также отводится время для ответов членов Правительства и других должностных лиц на вопросы парламентариев - «правительственный час» (ст. 5, 7 Федерального закона от 7.05.2013г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле») [2]. Вместе с тем в законе ничего не говорится о праве депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации оценивать деятельность правительства по результатам ответов. Предлагаем восполнить такой пробел в российском законодательстве.

Дебаты в парламенте преследуют цель дать оценку общей политики правительства или его действиям по конкретному вопросу. Как правило, тему для обсуждения предлагает оппозиция, но и само правительство может внести предложение по дебатам, чтобы обеспечить себе поддержку общественного мнения. В этом случае решение об оценке деятельности правительства не принимается.

Парламентское расследование является особой формой парламентского контроля, позволяющей реагировать на наиболее острые проблемы государства. Парламентские расследования проводятся в странах независимо от формы правления, но чаще применяется в президентских республиках. Для проведения расследования создаются специальные следственные комитеты (комиссии), обладающие широкими полномочиями в пределах решения поставленной задачи. Комиссии вправе для получения информации вызывать свидетелей, истребовать необходимую документацию, выезжать на места с проверками и т.д. Заключение следственных комиссий не обязательны для следственных и судебных органов, о чем прямо говорится во многих конституциях (например, ст. 76 Конституции Испании) [3]. Вместе с тем известны случаи, когда в результате работы комиссии глава исполнительной власти был вынужден уйти в отставку. Так, в 1974г. расследование юридического комитета палаты представителей США привело к отставке президента Р. Никсона [4, с.587].

В России имеется широкая практика парламентских расследований (например, расследование событий в г. Беслане 2004 г., на Саяно-Шушенской ГЭС 2009 г.). Нормативная регламентация парламентских расследований отсутствовала, в связи с чем их эффективность была минимальной.

Итогом становления института парламентского расследования стало принятие Федерального закона от 27.12.2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» [5], которым заметно расширены контрольно-расследовательские функции законодательного органа. Однако правовое регулирование парламентского расследования нельзя

признать совершенным, поскольку ограничивается возможность инициирования и проведения парламентского расследования, сводит его результаты к нулю.

В ряде стран, в том числе и в Российской Федерации, предусмотрена особая процедура парламентских слушаний. Они организуются каким-либо комитетом парламента с целью привлечения общественного внимания к конкретной проблеме. Какие-либо обязывающие решения на слушаниях не принимаются. В связи с этим парламентские слушания можно рассматривать как форму парламентской деятельности, имеющей квазиконтрольную природу, сопутствующую другим формам парламентского контроля, прежде всего парламентским вопросам. Названные формы парламентского контроля скорее носят информативный характер, поскольку не влекут никаких последствий в отношении должностных лиц исполнительной власти. В связи с этим их можно отнести к формам контроля без санкций.

Однако существуют и другие формы контроля. Наиболее легким видом политической ответственности правительства, существующей во многих зарубежных государствах, является интерпелляция. Интерпелляция – это требование парламентария (чаще группы парламентариев) к правительству в целом или отдельному министру дать объяснение по поводу проводимой внутренней либо внешней политики, либо по какому-то конкретному вопросу. Интерпелляция отличается, прежде всего, процедурой внесения и правовыми последствиями. Ответ правительства на интерпелляцию не только сопровождается дополнительными вопросами, но может повлечь, в случаях предусмотренных конституцией страны, и постановку вопроса о доверии ему.

Вотум недоверия или резолюция порицания довольно сложная процедура, которая оговаривается рядом условий. Законодательством зачастую предусматривается срок между внесением резолюции порицания и голосованием. Так в России, согласно ст. 117 Конституции РФ [6] и ст. 141 Регламента Государственной Думы [7], предложение о выражении недоверия Правительству может быть внесено на рассмотрение депутатов фракцией или депутатской группой численностью не менее 20% от общего числа депутатов этой палаты. Оно должно быть рассмотрено на внеочередном заседании Думы не позднее, чем через неделю после его внесения. Президент РФ имеет возможность выбора – отправить в отставку Правительство либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае повторного выражения недоверия Правительству в течении 3 месяцев Президент обязан либо объявить об отставке Правительства либо распустить Государственную Думу.

Во многих странах существует особая процедура отстранения от должности высших должностных лиц – импичмент. Процедура импичмента может применяться к различному кругу должностных лиц и за различные составы преступлений. В ряде стран она может применяться только в отношении президента и только за государственную измену (например, во Франции и Италии, России). В других предусматривается возможность обвинения в порядке импичмента государственных служащих, судей.

Процедура возбуждения и ход расследования в отношении лица, против которого возбуждено обвинение, разнятся и единой мировой практики на этот счет не существует. Положительное решение парламента имеет одно последствие – отрешение от должности, а дальнейшую судьбу лица привлеченного к ответственности решает, как правило, специально создаваемый для этой цели суд.

В итоге необходимо отметить, что, к сожалению, в последнее время происходит значительное сокращение парламентских процедур, итогом которых может быть отставка правительства. Так, во второй половине 20 века только один раз во Франции была принята резолюция порицания, в результате правительство Ж. Помпиду в 1962 г. было вынуждено уйти в отставку; в Великобритании резолюция порицания была одобрена в 1979 г., когда лейборист Дж. Каллаган ушел в отставку [8, с. 682-683].

В значительной мере увеличивается роль и количество форм парламентского контроля, которые не ведут к применению каких-либо санкций в отношении правительства. Связано это в первую очередь с тем, что процедура вотума недоверия существует в странах с парламентарной и смешанной формой правления, решение об отставке правительства принимает в конечном итоге премьер-министр и глава государства и депутаты боятся при неблагоприятном для них исходе потерять свои мандаты и проиграть ближайшие выборы. Кроме того, при огласке информации о недостойном поведении чиновника исполнительной власти он, как правило, просто отстраняется от должности без юридических процедур в парламенте.

В Российской Федерации механизм осуществления парламентского контроля, которым Конституция РФ наделила Государственную Думу пока работает недостаточно эффективно, что связано с расстановкой политических сил, сориентированных на всемерную поддержку исполнительной власти [9, с. 3]. Полноценным парламентский контролем можно назвать только в случае, когда наступает ответственность должностного лица за свои действия или бездействия, поскольку санкции является неотъемлемой частью института ответственности.

Литература:

1. Чиркин В.Е. *Основы сравнительного государственоведения*. М., 1997. С. 228.
2. СПС «Гарант» (дата обращения: 22.03.2016г.).
3. <http://worldconstitutions.ru/?p=149> (дата обращения: 22.03.2016г.).
4. *Сравнительное конституционное право / под ред. В. Е. Чиркина*. М., 1996. С. 587.
5. СПС «Гарант» (дата обращения: 22.03.2016г.).
6. *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2014. №31. Ст. 4398.
7. *Собрание законодательства РФ*. 1998. №7. Ст. 801; 2015. №52 (ч. I). Ст. 7426.
8. Маклаков В.В. *Конституционное право зарубежных стран. Общая часть*. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 682-683.

9. Григорьева Е.П. Парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти: конституционно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 3.

Literature:

1. Chirkin V. E. *Bases of comparative political science*. М., 1997. P. 228.
2. PCA «Garant» (reference date: 22/03/2016 g).
3. <http://worldconstitutions.ru/?p=149> (reference date: 22.03.2016g.).
4. *Comparative Constitutional Law* / ed. V. E. Chirkina. М., 1996. P. 587.
5. PCA «Garant» (reference date: 22/03/2016 g).
6. *Collection of Legislative Acts of Russian Federation*. 2014. №31. Art. 4398.
7. *Collection of Legislative Acts of Russian Federation*. 1998. №7. Art. 801; 2015. №52 (h. I). Art. 7426.
8. Maklakov V. V. *Constitutional law of foreign countries. A common part*. М.: Wolters Kluwer, 2006. P. 682-683.
9. Grigorieva E.P. *Parliamentary oversight over the activities of executive bodies: the constitutional-legal aspects: the Author. Dis. ... Candidate of legal Sciences*. М., 2012. P. 3.