

УДК 342.536.7

**ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В
РОССИИ¹****Швецова Алина Викторовна,**магистрант кафедры государственно-правовых дисциплин Высшей школы правоведения
ИГСУ РАНХиГС г. Москва

alinashvetsova2015@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена характеристике основных этапов эволюции парламентского контроля в различные периоды истории России. Автор раскрывает особенности развития парламентского контроля на каждом из этапов, характеризует основные нормативные акты, регламентирующие данный институт в тот или иной исторический период. В итоге делается вывод о важности изучения исторического опыта при поиске дальнейших мер по повышению эффективности парламентского контроля в России.

Ключевые слова: парламент, парламентский контроль, Государственная Дума, Конституция Российской Федерации, депутатский запрос, парламентское расследование.

**THE MAIN STAGES OF THE DEVELOPMENT OF PARLIAMENTARY
CONTROL IN RUSSIA****Shvetsova Alina Viktorovna,**Master's student of the Department of State and Legal Disciplines of the Higher School of Law of
the IGSU RANEPА, Moscow

alinashvetsova2015@yandex.ru

ABSTRACT

The article is devoted to the characterization of the main stages of the evolution of parliamentary control in various periods of Russian history. The author reveals the features of the development of parliamentary control at each stage, characterizes the main normative acts regulating this institution in a particular historical period. As a result, it is concluded that it is important to study historical experience in the search for further measures to improve the effectiveness of parliamentary control in Russia.

¹ Научный руководитель: Синюгин Вячеслав Юрьевич
доктор юридических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Высшей школы правоведения ИГСУ РАНХиГС г.
Москва. Scientific supervisor: Sinyugin Vyacheslav Yuryevich
Doctor of Law, Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Higher School of Law of the IGSU RANEPА, Moscow

Keywords: parliament, parliamentary control, the State Duma, the Constitution of the Russian Federation, parliamentary inquiry, parliamentary investigation.

Комплексное исследование института парламентского контроля невозможно без проведения анализа эволюции коллегияльных представительных властных институтов, осуществлявших в разные годы контроль за административно-управленческой сферой, и существовавших в тех или иных формах в нашей стране в разные исторические периоды.

Учеными предлагается выделить три этапа развития парламентского контроля в нашей стране – условно дореволюционный, советский и современный [5, с. 264; 6, с. 562]. В целом с этим можно согласиться, однако полагаем, что в более подробной градации нуждается последний этап, поскольку развитие парламентского контроля в постсоветской России находилось в прямой зависимости от того, какими нормативными актами и насколько подробно он регламентировался. Отталкиваясь от этих соображений, предлагаем следующую периодизацию развития парламентского контроля в нашей стране.

Первый этап – дореволюционный, он продолжался чуть больше 10 лет, поскольку в XX в. Россия вошла как абсолютная монархия, но уже через несколько лет ситуация изменилась – в ходе первой русской революции 1905 – 1907 гг. была созвана Государственная Дума (февраль 1906 г.), статус которой, однако, был существенно ограничен действовавшими в тот период законами.

Поэтому, с одной стороны, Дума обладала отдельными полномочиями, которые могут быть отнесены к деятельности по осуществлению парламентского контроля: предъявление запросов к министрам и главноуправляющим отдельными частями в отношении принятых ими «незаконмерных установлений», обращение к министрам и главноуправляющим отдельными частями за разъяснениями, непосредственно касающимся рассматриваемых ими дел (п. 108 гл. 10 Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г., п. 40 гл. VI Указа от 20 февраля 1906 г. «Учреждение Государственной Думы»). Однако, с другой стороны перечисленные виды парламентского контроля являлись большей частью условными. Например, право предъявления запросов правительству изначально было сужено с точки зрения как предмета, так и адресатов. Так, запросы не могли касаться «целесообразности» действий правительства, а также не должны были затрагивать такие сферы, как армия, церковь и внешняя политика. Кроме того, запросы могли быть сделаны лишь в отношении учреждений, «подчиненных Правительствующему Сенату». Согласно же ст. 107 Учреждения Сената 1802 г. ему не были подчинены высшие государственные учреждения Империи, в частности, Министерство Императорского Двора, Собственная Его Императорского Величества Канцелярия и др.

К тому же права Думы были ограничены ст. 212 Учреждения министерств 1802 г., согласно которой министр не мог быть привлечен к ответственности, когда он действовал «в обстоятельствах чрезвычайных, требующих высшего разрешения, когда не может быть отлагаемо без важного вреда или государственного ущерба». В этом случае он мог действовать «всеми вверенными им способами», но в то же время обязаны были докладывать о «принятых ими мерах и о причинах их настоятельности».

На этом основании премьер-министр И.Л. Горемыкин 12 марта 1914 г. официально известил председателя Думы о своем отказе отвечать на обращенные к нему запросы, как к председателю Совета Министров, ибо Дума, согласно закону, вправе адресовать свои запросы только тем должностным лицам, которые подведомственны Правительствующему Сенату. Председатель же Совета Министров таким лицом не является. Поэтому присланный на его имя запрос он отправляет надлежащему министру [1, с. 118].

Часто сама же Дума отклоняла запросы, в которых усматривала посягательство на «прерогативу короны» или исключительную компетенцию правительства.

В составе Думы работала комиссия по запросам, которая сначала была создана на временной основе, а потом стала постоянной. Одной из ее задач было редактирование запросов под углом зрения «правильного» их формулирования и соответствия заключительной части запроса его содержанию. Комиссия по запросам сужала право запросов под предлогом неверности или неполноты сообщаемых в них фактов, находя различные предлоги для отклонения запросов.

Правительство довольно своеобразно понимало свои обязанности по думским запросам. Оно подолгу не отвечало на них. В ряде случаев министры пользовались «правом» не отвечать на запрос «по соображениям государственного порядка». Многие запросы оставались без реагирования правительства. Если же оно решало дать ответ на запрос, то порой для объяснения с Думой присылались второстепенные лица. Часто ответы носили чисто формальный характер.

В некоторых случаях запросы вносились отнюдь не в целях критики правительства. Напротив, цель таких запросов состояла в том, чтобы поддержать и санкционировать правительственную политику. К этой категории запросов, порой инспирированных самим правительством, относились запросы «по финляндскому управлению», по делу Бейлиса, о высшей школе. Такого рода запросы видный деятель кадетской партии В. Набоков назвал «поощрительными». Под ними он понимал запросы, «которыми правительственное большинство вливает новую силу, дает новые стимулы данному направлению правительственной политики» [3, с. 9].

Таким образом, парламентский контроль в дореволюционной России не был наделен такими качествами, как независимость, несменяемость, продуктивность (эффективность) и гласности. В то же время ученые отмечают и позитивные моменты, присущие данному институту в ту эпоху: «постоянство законной основы, усиливавшаяся независимость от подконтрольных структур, конкретность многих ее работников» [5, с. 264].

Вторым этапом развития парламентского контроля является советский период (1917 – 1991 гг.), который прервал процесс развития парламентаризма в России. Принятая в июле 1918 г. Конституция РСФСР нивелировала почти все выработанные к этому времени демократические принципы представительной системы. Ни о каких парламентских учреждениях, ответственном правительстве, парламентском контроле не было и речи. В этот период была создана мощная система органов партийно-государственного контроля, игравшая важную роль в функционировании советского государства на всех этапах его развития. Она была завуалирована под вывеской «народного контроля», de facto являвшегося контролем государственным.

С учетом того, что контрольная деятельность советского государства изучена достаточно подробно, остановимся лишь на наиболее важных моментах.

В первые годы после прихода большевиков к власти контрольные полномочия формально принадлежали Всероссийскому съезду Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов, однако он был временным органом, а в периоды между сессиями его функции выполнял Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК), который взял на себя функцию контроля за соблюдением законодательства и, по существу, осуществлял парламентский контроль, что было нормативно закреплено в Конституции РСФСР 1918 г. Согласно ее положениям, ВЦИК давал «общее направление деятельности всех органов Советской власти в стране» (ст. 32), был «вправе отменить или приостановить всякое постановление или решение Совета Народных Комиссаров» (ст. 40), все постановления и решения которого, имевшие крупное политическое значение, должны были представляться на рассмотрение и утверждение ВЦИК (ст. 41).

Однако уже к началу 1920-х гг. ситуация изменилась. Еще в начале 1918 г. была образована Центральная Контрольная Коллегия, деятельность которой регулировалась

«Временным положением о государственном контроле», нормативно закреплявшим создание контролирующих органов на местах и их взаимодействие с местными советами. В мае 1918 г. Центральная контрольная коллегия была преобразована в Народный комиссариат Государственного контроля, а в ноябре того же года Совет Народных Комиссаров принял Декрет «О производстве Государственным контролем ревизий». 9 апреля 1919 г. ВЦИК принял Декрет «О государственном контроле», который предусматривал объединение всех организационных ведомств и всех форм общественного контроля предприятий и органов в единственном центре – Госконтроле.

Последующие изменения в регламентации парламентского контроля также связаны с принятием конституционных актов – как на всесоюзном, так и на республиканском уровнях. Исключение составляет Конституция СССР 1924 г., которая возложила контрольные функции не на органы народного представительства, а на Верховный Суд СССР и органы прокуратуры (однако их полномочия в этой сфере тоже были существенно ограничены).

Дальнейшее развитие института парламентского контроля связано с принятием Конституции СССР и РСФСР соответственно 1936 и 1937 гг. Так, в Конституции РСФСР 1937 г. было закреплено, что Верховный Совет РСФСР (Президиум которого был преемником ВЦИК) имел право создавать следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу, их решения и запросы обладали обязательной к исполнению силой (ст. 35).

Последняя Конституция советского периода – Конституция СССР 1977 г. также предоставляла широкие полномочия органу представительной власти, которым считался Верховный Совет СССР. Он осуществлял контроль за деятельностью всех подотчетных ему государственных органов, для чего был образован Комитет народного контроля СССР, возглавивший систему органов народного контроля. Анализ положений Конституции СССР 1977 г. позволяет выделить такие формы парламентского контроля, как отчеты, проверки, запросы, создание следственных и ревизионных комиссий [6, с. 563]. К конституционным контрольным полномочиям Верховного Совета СССР относились его прерогативы образовывать и упразднять министерства и государственные комитеты СССР, вносить в случае необходимости изменения в действующие законодательные акты СССР, освобождение от должности (или назначение на них) по представлению Председателя Совета Министров СССР отдельных лиц, входящих в состав Совета Министров СССР (ст. 122). Кроме того, ст. 117 Конституции предоставляло депутату право на обращение с запросом к Совету Министров СССР, а также к министрам и руководителям других органов, образованных Верховным Советом СССР. Ответ на такой запрос в устной или письменной формах должен быть дан в течение 3 дней.

Тем не менее, в советский период отечественный парламентаризм носил номинальный характер: Верховный Совет СССР по сути легитимировал решения, принятые партийно-государственным аппаратом. В итоге в стране был создан не имеющий аналогов механизм парламентского контроля, который в связи с руководящей ролью КПСС в обществе, деятельностью и решениями которой исключался принцип разделения властей, оказался неэффективным.

Практическая реализация идей о парламентском контроле пришлось на период перестройки. По мнению Т.Я. Хабриевой, рубеж 1980-х – 1990-х гг. считается отправной точкой становления и развития современного отечественного парламентаризма, основы которого заложили конституционно-правовые реформы 1988 – 1990 гг. [4, с. 40].

Обращаясь к анализу третьего, современного, этапа развития парламентского контроля, следует сказать, что он по-прежнему находится в процессе своего становления. Вместе с тем его правовая регламентация на сегодняшний день четко определена и осуществляется на основании положений Конституции Российской Федерации 1993 г.

(далее – Конституция РФ), федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов (регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации). Однако эта сложившаяся нормативная система стала итогом историко-правовой эволюции юридического «облика» института парламентского контроля, в которой условно можно выделить четыре временных отрезка:

1. 1991 – декабрь 1993 г. В этот период происходит закрепление термина «парламентский контроль» в п. 1 ст. 40 Декларации прав и свобод человека и гражданина 1991 г. Согласно ее положениям, контрольные функции были возложены на Парламентского уполномоченного в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Порядок назначения на данную должность, срок полномочий, подотчетность и вопросы, связанные с неприкосновенностью, были определены в Декларации, ее положения должны были получить конкретизацию на уровне законодательного акта, но из-за политического и социально-экономического кризиса 1991 – 1993 гг. соответствующий закон принят не был.

Кроме того, продолжали действовать акты, принятые в советский период, в частности, Конституция РСФСР 1978 г. в обновленной редакции: в ней понятие «парламентский контроль» отсутствовало, но вместе с тем содержались положения, предоставлявшие весьма широкие контрольные полномочия представительным органам власти: в частности, Совету народных депутатов РСФСР и Верховному Совету РСФСР. В доктрине данные положения Конституции рассматриваются как важный этап становления и развития парламентского контроля в России [5, с. 269].

2. Декабрь 1993 – 2007 г. В принятой в декабре 1993 г. Конституции РФ парламентский контроль не упомянут. В то же время анализ полномочий палат Федерального Собрания РФ позволяет говорить о наличии ряда контрольных возможностей, которые ученые подразделяют условно на учредительные (кадровые) и непосредственно контрольные, а также информативные [2, с. 97]. Условность данного деления обусловлена тем, что реализация отдельных контрольных полномочий может повлечь за собой изменение кадрового состава ряда государственных органов (например, выражение Государственной Думой РФ недоверия Правительству России). В качестве примеров сочетания контрольных и кадровых полномочий можно назвать инициирование процедуры отрешения Президента РФ от должности, а также дачу согласия главе государства на назначение Председателя Правительства РФ. К числу чисто контрольных полномочий нижней палаты Российского парламента можно отнести «правительственный час», заслушивание доклада Председателя Центрального банка РФ о деятельности Банка России за предыдущий календарный год и др.

Контрольными полномочиями наделен и Совет Федерации, прежде всего, они носят кадровую направленность: верхняя палата Российского парламента участвует в процедуре отрешения от должности Президента РФ, назначении на должность судей Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ и др. В регламенте Совета Федерации в рассматриваемый период также было закреплено полномочие проводить «правительственный час».

Что касается информативных полномочий, то к ним применительно к обеим палатам можно отнести возможность направлять как вопросы (в устной или письменной формах), так и запросы (парламентские и депутатские), а также возможность проведения парламентских слушаний и парламентских расследований.

Тем не менее, отличительной особенностью данного этапа является то, что нормы о парламентском контроле в этот период не получили необходимой законодательной регламентации: комплексное правовое регулирование данного института по-прежнему

отсутствовало, отдельные положения были закреплены в ряде федеральных законов, относящихся к другим сферам жизни государства и общества.

3. 2008 – 2019 гг. Этот период связан с появлением конституционных поправок о контрольных полномочиях Государственной Думы РФ и принятием базового Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле».

Принятый в конце 2008 г. Закон о поправках к Конституции РФ зафиксировал корреспондирующие друг другу полномочия Государственной Думы заслушивать ежегодные отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным палатой, и обязанность Правительства РФ отчеты представлять.

Вместе с тем полноценный парламентский контроль был невозможен без принятия специального нормативного акта на уровне закона, что и было сделано 5 лет спустя: упомянутый выше федеральный закон определил цели, принципы, субъекты, формы и некоторые иные вопросы, касающиеся парламентского контроля. Однако, к сожалению, по мнению ученых, указанный закон «страдает» очевидным изъяном – отсутствием четкого раскрытия используемого в нем понятийного аппарата [2, с. 98].

4. 2020 г. – по настоящее время. Начало этого периода связано с внесением в Конституцию РФ большого числа поправок по итогам общероссийского голосования. Одной из наименее обсуждаемых среди них стала введенная ст. 103.1 о парламентском контроле, осуществляемом обеими палатами Федерального Собрания РФ, которая, на наш взгляд, неслучайно и органично заняла свое место в тексте Конституции РФ.

Таким образом, парламентский контроль, будучи самостоятельной функцией парламента, прошел в России ряд этапов:

- досоветский (в этот период он носил условный характер и в основном реализовывался в рекомендательных формах);
- советский (законодательное закрепление механизма парламентского контроля без его практической реализации);
- современный (парламентский контроль формируется и уже в какой-то степени реализуется).

Институт парламентского контроля в нашей стране, таким образом, прошел недолгий путь. Возникнув чуть более 100 лет назад, он до сих пор по сути находится лишь в процессе своего становления. Причиной тому в первую очередь является значительная зависимость парламентских структур от власти царя и коммунистической партии соответственно в дореволюционный и советский периоды российской истории. После распада СССР значимым препятствием в развитии парламентского контроля долгое время являлась слабая нормативная обеспеченность (закон о парламентском контроле был принят чуть более 15 лет назад) и отсутствие соответствующих обычаев и традиций. Тем не менее, институт парламентского контроля в России складывается и успешно совершенствуется, и в процессе его становления существует немало проблем, нуждающихся в дальнейшем изучении и анализе, в том числе с учетом того недолгого пути, который он прошел к настоящему времени.

Список литературы:

1. Аврех А.Я. Царизм и IV Дума. 1912 - 1914 гг. - М.: Наука, 1981. – 292 с.
2. Карасев А.Т., Кожевников О.А., Крысанов А.В. Доктринальная и правовая регламентация парламентского контроля в России: история развития и современность // Вестник Уральского юридического института МВД России. - 2023. - № 2. - С. 94 – 102.
3. Набоков В. Право парламентского запроса // Русская мысль. - 1910. - Т. XI. - С. 8 – 11.

4. Парламентское право / под ред. Т.Я. Хабриевой. - М.: Юрист, 2003. - 398 с.
5. Попова Е.П. Становление и развитие парламентского контроля в России // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. - 2010. - № 4. - С. 264 - 270.
6. Почепнев К.Е. Исторические аспекты становления парламентского контроля в России // Эволюция российского права. - Екатеринбург: Уральский государственный юридический ун-т, 2019. - С. 562 - 564.

References:

1. Avrekh A.YA. Carizm i IV Duma. 1912 - 1914 gg. - М.: Nauka, 1981. - 292 s.
2. Karasev A.T., Kozhevnikov O.A., Krysanov A.V. Doktrinal'naya i pravovaya reglamentaciya parlamentskogo kontrolya v Rossii: istoriya razvitiya i sovremennost' // Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. - 2023. - № 2. - S. 94 - 102.
3. Nabokov V. Pravo parlamentskogo zaprosa//Russkaya mysl'. - 1910. - Т.XI. - S.8 - 11.
4. Parlamentskoe pravo / pod red. T.YA. Habrievoj. - М.: YUrist, 2003. - 398 s.
5. Popova E.P. Stanovlenie i razvitie parlamentskogo kontrolya v Rossii // Aktual'nye problemy gumanitarnyh i estestvennyh nauk. - 2010. - № 4. - S. 264 - 270.
6. Pochepnev K.E. Istoricheskie aspekty stanovleniya parlamentskogo kontrolya v Rossii // Evolyuciya rossijskogo prava. - Ekaterinburg: Ural'skij gosudarstvennyj yuridicheskij un-t, 2019. - S. 562 - 564.