

30 ЛЕТ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 340

DOI: 10.18522/2313-6138-2023-10-4-1

Овсепян Жанна Иосифовна,
Заслуженный работник высшей
школы Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционализма,
юридический факультет,
Южный федеральный университет,
344002, г. Ростов-на-Дону,
ул. М. Горького, д. 88,
email: ovsepyan-g-i@yandex.ru

Ovsepyan, Zhanna I.,
Honored Worker of the Higher School
of the Russian Federation,
Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department
of Constitutionalism, Law Faculty,
Southern Federal University,
88 M. Gorky Str., Rostov-on-Don,
344002, Russian Federation,
email: ovsepyan-g-i@yandex.ru

ПАРЛАМЕНТСКИЕ И ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ ДЕПУТАТСКИЕ ЗАПРОСЫ В СИСТЕМЕ ИНСТИТУТОВ (ФОРМ) ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ



PARLIAMENTARY AND INDIVIDUAL DEPUTY REQUESTS IN THE SYSTEM OF INSTITUTIONS (FORMS) OF PARLIAMENTARY CONTROL

АННОТАЦИЯ. В статье дан анализ истории становления конституционно-правовых основ парламентских и индивидуальных депутатских запросов и вопросов парламентариев, выявляются специфические признаки каждой из этих форм; обосновывается авторское видение концепции конституционно-правового регулирования парламентских и индивидуальных депутатских запросов и вопросов парламентариев как институтов (форм) парламентского контроля; обосновано значение партийного и лоббистского факторов в формировании системы парламентского контроля и эффективного функционировании этой системы. Затрагивается вопрос о новом качестве юридической силы регламентов палат российского парламента как источников права в связи с их конституционной легитимацией в РФ.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: парламентский контроль; индивидуальный и коллективный виды парламентского запроса; вопросы депутатов; «депутатский час»; регламенты Государственной Думы и Совета Федерации.

ABSTRACT. This article analyzes the history of the formation of the constitutional and legal foundations of parliamentary and individual deputy requests and questions of parliamentarians, identifies specific features of each of these forms; substantiates the author's vision of the concept of constitutional and legal regulation of parliamentary and individual deputy requests and questions of parliamentarians as institutions (forms) of parliamentary control; substantiates the importance of party and lobbying factors in the formation of a system of parliamentary control and the effective functioning of this system. The question of the new quality of the legal force of the regulations of the chambers of the Russian Parliament as sources of law in connection with their constitutional legitimation in the Russian Federation is raised.

KEYWORDS: parliamentary control; individual and collective types of parliamentary inquiry; questions of deputies; "deputy hour"; regulations of the State Duma and the Federation Council.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ:

Овсебян, Ж. И. Парламентские и индивидуальные депутатские запросы в системе институтов (форм) парламентского контроля / Ж. И. Овсебян. – Текст : непосредственный // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. – 2023. – Т. 10, № 4. – С. 9–15. – DOI: 10.18522/2313-6138-2023-10-4-1.

FOR CITATION:

Ovsepyan, Zh. I. (2023) Parliamentary and Individual Deputy Requests in the System of Institutions (Forms) of Parliamentary Control. *Bulletin of the Law Faculty, SFEDU*. 10(4): 9–15 [in Russian]. DOI: 10.18522/2313-6138-2023-10-4-1.

*Настоящая статья посвящается
30-летию Конституции Российской Федерации*

Введение. 2023 год является годом 30-летия Конституции Российской Федерации, и одновременно это год 30-летия Федерального Собрания (парламента) Российской Федерации. Согласно классическим представлениям, парламенты предназначены для осуществления прежде всего двух основных функций: законотворчества и парламентского контроля. В связи с этим обращает на себя внимание, что в Конституции РФ со времени ее принятия (12 декабря 1993 г.) большое внимание уделяется законодательным полномочиям и законодательному процессу, однако в первоначальной редакции Конституции России о контрольных полномочиях Федерального Собрания говорилось по минимуму, что в год тридцатилетнего опыта российского парламента актуализирует обсуждение вопросов о достижениях и перспективах конституционно-правового регулирования, о развитии законодательства, о контрольных полномочиях Федерального Собрания, практике и процедурах их реализации. Обращаясь к вопросу об оптимизации парламентского контроля в современной России, следует, очевидно, принять во внимание также, что «в большинстве государств мира считается, что парламентский контроль за исполнением законов и деятельностью исполнительной власти, наряду с представительской и законодательной функциями, составляет одно из основных направлений в деятельности законодательного органа» [3, с. 52]. Сказанное обуславливает высокую актуальность соответствующей темы исследования.

История и перспективы развития конституционно-правовых основ парламентских и индивидуальных депутатских запросов и вопросов парламентариев как форм парламентского контроля. В первичной редакции Конституции РФ 1993 г. упоминались только три конституционные формы парламентского

контроля: отчет Правительства Государственной Думе об исполнении бюджета и парламентские полномочия Государственной Думы на выражение недоверия, либо отказ в доверии Правительству РФ (п. 1 ст. 114, п. 3, 4, 6 ст. 117 Конституции РФ). Причина в предыстории принятия Конституции 1993 г.: Президент России Б. Н. Ельцин, представляя в 1993 г. концепцию проекта Конституции РФ, заявлял, что Федеральное Собрание является законодательным (представительным) органом государственной власти, но не является контрольным органом государственной власти. Однако в связи с принятием 8 мая 1994 г. Закона о статусе члена Совета Федерации (в тот период – депутата Совета Федерации, с 2020 г. – сенатора) и депутата Государственной Думы законодательно было введено право индивидуального депутатского запроса (одинакового для членов и Совета Федерации, и Государственной Думы) и право депутата Государственной Думы на обращение с вопросом к члену Правительства Российской Федерации на заседании Государственной Думы (ст. 13, 14 Закона 1994 г.). Федеральный закон был подписан Президентом РФ, вопреки его же возражениям против признания Федерального Собрания не только законодательным, но и контрольным органом государственной власти.

При этом первоначально «в конструкции Закона от 8 мая 1994 г. депутатский запрос, хотя по его наименованию и формулировался как полномочие отдельного депутата, но согласно процедуре внесения депутатского запроса... с ним мог обращаться не только отдельный депутат, но и группа депутатов соответственно Совета Федерации либо Государственной Думы [5, с. 662]. С принятием второй редакции (от 5 июля 1999 г.) Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» индивидуальные полномочия парламентариев на обязательные для реагирования

обращения к органам и должностным лицам государственной власти были дополнены правом запроса как полномочия каждой из палат Федерального Собрания (парламента). Таким образом, в 1994 и 1999 гг. в связи с законодательным регулированием индивидуального статуса парламентария был введен и коллективный парламентский запрос каждой из палат Федерального Собрания, и права запроса и вопроса как индивидуальные полномочия статуса парламентария. В последующем, в 2008 г., был принят Закон о поправке к Конституции РФ «О контрольных полномочиях Государственной Думы Федерального Собрания (парламента) России», в котором предусмотрена еще одна новая форма парламентского контроля: заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе и по вопросам, поставленным Государственной Думой (п. «в» ст. 103 Конституции РФ в редакции Федерального Конституционного закона от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»).

В 2020 г. принят большой пакет поправок в Конституцию РФ, инициированный Президентом Российской Федерации В. В. Путиным, что создало предпосылки радикального изменения концепции российского парламентского учреждения. В соответствии с поправками к Конституции РФ, внесенными Федеральным Конституционным законом от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», формулировка ст. 94 Конституции о том, что «Федеральное Собрание (парламент) Российской Федерации является представительным и законодательным органом Российской Федерации», впервые была дополнена новой статьей – 103¹, где провозглашено, что «Совет Федерации и Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль». При этом прямо в Конституции впервые закреплена одна из форм парламентского контроля, а именно парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Кроме того, в Конституции впервые сформулирована бланкетная (отсылочные) норма о том, что «порядок осуществ-

ления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания» (ст. 103¹).

Значение последней из конституционных новелл очень весомо: с этого времени функция парламентского контроля опирается на конституционный уровень ее признания. Впервые в текст Конституции РФ с 2020 г. введено понятие «парламентский контроль», стабильность законодательства об этой функции обеспечивается прямым упоминанием в тексте Конституции о формах (источниках) права, которыми регулируются отношения, возникающие в связи с осуществлением парламентского контроля, – федеральных законов и регламентах палат парламента. Конституционное упоминание регламентов палат Федерального Собрания РФ придает им новое качество: мы бы охарактеризовали регламенты палат Федерального Собрания в качестве своеобразных приложений к главе 5 Конституции РФ «Федеральное Собрание». Введение упоминания о регламентах палат парламента в текст Конституции РФ предъявляет новые требования к восприятию юридической силы этих источников права. Так, Регламент Государственной Думы 1998 г. (с изменениями и дополнениями) – документ, бесспорно, высокого качества содержания, но, на наш взгляд, нуждается в его совершенствовании в части юридической техники, поскольку как минимум основному тексту электронной формы Регламента Государственной Думы целесообразно предварить оглавление, которое бы обеспечило больше удобства для пользования этим большим по объему, часто подвергаемым точечным изменениям, важным процессуально-правовым актом.

Продолжая далее анализ процессов развития конституционно правового регулирования парламентских и индивидуальных депутатских (либо сенаторских) запросов как форм реализации контрольных полномочий Федерального Собрания, отметим также, что с принятием Закона о поправке к Конституции в 2020 г. конституционное закрепление получила и такая форма парламентского контроля, как заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Центрального Банка. За Советом Федерации этим же Законом на конституционном уровне также закреплено полномочие контрольного характера: заслушивание ежегодных

докладов Генерального прокурора о состоянии законности и правопорядка.

Наряду с реформами конституционного уровня в РФ создан базовый, общий по предмету регулирования Федеральный закон «О парламентском контроле» от 07.05.2013 № 77-ФЗ и целый ряд иных текущих законов об отдельных видах парламентского контроля (к примеру, Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»).

В связи с обсуждением вопроса о совершенствовании законодательства о парламентском контроле хотелось бы высказать следующие соображения, касающиеся концепции и конкретных положений законодательного и иного правового регулирования.

К обсуждению концепции конституционно-правового регулирования парламентских и индивидуальных депутатских запросов и вопросов парламентариев как институтов (форм) парламентского контроля. Во-первых, в связи с тем, что Россия является государством со смешанной формой правления, с преобладанием признаков президентской республики, в вопросах законодательства и практики необходимо исходить из конституционно predetermined позиции о постпрезидентском уровне парламентского контроля. В связи с особенностями российской формы правления, где преобладают признаки президентской республики, парламентский контроль во многом может быть реализован лишь с опорой на возможности президентских полномочий, полномочий президентского контроля.

Во-вторых, необходимо учитывать особенности парламентской формы правления в России, ее признаков, сформулированных в Конституции 1993 г. (с поправками 2020 г.); важно также учитывать, что формы контроля, осуществляемого представительным учреждением, при парламентской форме правления иные, нежели в условиях президентской формы правления. Не случайно в ряде федеральных законов РФ, и прежде всего в Федеральном законе «О парламентском контроле» (ст. 11), различаются: предварительный, текущий и последующий виды парламентского контроля. Кроме того, парламентские процедуры выражения недоверия в России, отказа в доверии не являются аналогом зарубежной процедуры интер-

пелляции, так как решение по вопросу отставки Правительства РФ (окончательное решение) относится к компетенции Президента РФ.

В-третьих, в научной литературе обращается внимание на то, что в Федеральном законе о парламентском контроле нет определения ключевого для предмета регулирования этим законом понятия «парламентский контроль». По нашему мнению, методология конструирования соответствующей дефиниции должна отражать прежде всего конституционно-правовую природу анализируемой функции и статус Федерального Собрания (парламента) РФ как органа государственной власти, функционирующего в системе разделения властей, сдержек и противовесов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. В научной литературе высказываются заслуживающие внимания предложения о более широком вовлечении в процедуры парламентского контроля общестественности [2, с. 435]. К этому можно было бы добавить о таком признаке парламентского контроля, как его осуществление в системах взаимодействия Федерального Собрания с иными формами государственного контроля – контроля, осуществляемого Президентом РФ и высшими судебными инстанциями России.

В-четвертых, в законодательстве Российской Федерации, на наш взгляд, несколько размыта грань между такими формами парламентского контроля, как парламентский запрос и депутатский запрос. Так, в ФЗ «О парламентском контроле» их характеристики указаны в общей ст. 8 «Парламентский запрос, депутатский запрос». А в принятом в более ранние сроки (1994 г.) ФЗ о статусе члена Совета Федерации (с 2020 г. – сенатора) и депутата Государственной Думы они указаны в разных статьях этого закона, и каждая из процедур имеет свои особенности сроков, круга адресатов запроса, сроков ответа на запрос, формы ответа на соответствующий запрос. Соотношение понятий «парламентские запрос» и «запрос сенатора и депутата» регулируется в Законе о статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (ст. 13, 14), а также в ФЗ «О парламентском контроле» (ст. 5).

Эти две формы парламентского контроля имеют как совпадающие, общие, так и различающиеся признаки. Допустим, во многом со-

впадает круг субъектов, которым может быть адресован и парламентский запрос, и запрос сенатора РФ и депутата Государственной Думы (их перечень сформулирован в ФЗ о статусе парламентариев), но за одним исключением: парламентский запрос, помимо всех иных субъектов, может быть адресован также Председателю Счетной палаты Российской Федерации, а индивидуальный запрос сенатора или депутата к этому должностному лицу не допускается. Различаются сроки реагирования на парламентский запрос (как запрос палаты): не позднее чем через 15 дней со дня получения парламентского запроса органом (должностным лицом), которому он направлен. При этом имеются две отличительные особенности процедур парламентских (соответствующей палаты Федерального Собрания) и индивидуальных (сенаторов и депутатов) запросов. Ответ на парламентский запрос может быть дан в устной форме на заседании соответствующей палаты либо в письменной форме, при этом письменный ответ на парламентский запрос оглашается председательствующим на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания. Что же касается запроса сенатора или депутатского запроса (индивидуальный запрос парламентария), то ответ должен быть дан в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной, согласованный с инициатором запроса срок.

По нашему мнению, актуально на законодательном уровне более полно определиться и с вопросом о субъективно-правовой и политико-правовой (публично-правовой) природе индивидуального запроса парламентария в Государственной Думе: является ли он способом реализации субъективного усмотрения парламентария либо представительством инициативы партийной фракции; а применительно к полномочиям Совета Федерации: является ли запрос способом реализации публичного интереса субъекта федерации, который представляет сенатор, либо его субъективного усмотрения. Применительно к депутатскому индивидуальному запросу это предполагает обсуждение о возможном внесении в законодательство, в том числе в Закон «О политических партиях» и Регламент Государственной Думы, изменений, связанных с процедурой внесения депутатом индивидуального запроса.

В-пятых, представляется, что нет достаточно четкого юридического закрепления понятия такой формы парламентского контроля, как «вопрос парламентария». Есть, правда, их привязка к процедуре «правительственный час». Однако можно было бы обсудить внесение изменений (дополнений) в законодательство, с тем чтобы ввести и иные характеристики этой формы, допустим, указать: имеют ли вопросы цель получения информации, либо комментария, либо критики Правительства, иных органов системы государственного управления. Возникает также вопрос: должна ли эта процедура идентифицироваться с обеими палатами Федерального Собрания либо только с Государственной Думой?

Представляет интерес анализ такой формы парламентского контроля, как вопросы депутатов в зарубежных странах, данный профессором В. Е. Чиркиным в его исследовании, посвященном контрольной власти в системе государственного управления. Так, он отмечает признаки парламентской процедуры депутатских вопросов в Великобритании: вопросы задаются на пленарных заседаниях палаты парламента в рамках так называемого «часа вопросов»; обращены к правительству, министрам; «подаются в письменной форме заранее и оглашаются на заседаниях палат. Они не должны иметь личного характера, содержать обвинений и касаются только фактов. Обсуждение вопроса не предусмотрено, хотя в некоторых странах (например, в Германии), депутат, задавший вопрос, может выступить с комментарием (не более 5 минут). Министр вправе не отвечать на некоторые вопросы по причинам сохранения государственной тайны, большой стоимости затрат для подготовки ответа и др. Число вопросов может быть ограничено (в некоторых странах депутат может задать не более двух вопросов в неделю)» [6, с. 203–204].

В-шестых, с февраля 2015 г. постановлением Государственной Думы в Регламент Государственной Думы введена глава 16.1. «Осуществление Государственной Думой парламентского контроля при издании нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами». Здесь актуален поиск взаимодействия законодательства, связанного с совершенствованием парламентского контроля, с судебным нормо-

контролем, а также с контролем, осуществляемым Министерством юстиции. Актуально наведение мостов между парламентским нормоконтролем и конституционным нормоконтролем как функцией Конституционного Суда и судами общей юрисдикции, осуществляющими нормоконтроль в процессе административного судопроизводства.

В-седьмых, в научной литературе высказывается мнение о пробельности Закона о парламентском контроле, предлагается принять ФЗ «Об основах парламентского контроля законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Аргументируется это предложение тем, что «данные органы являются региональной проекцией федерального парламента со всеми присущими ему важнейшими функциями, в том числе и контрольной, которую реализуют через многочисленные контрольные полномочия в отношении органов исполнительной власти субъектов РФ» [2, с. 434]. Предложение об отдельном федеральном законе о региональном уровне парламентского контроля интересно, но, возможно, было бы целесообразно начать с внесения поправок в Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти субъектов Российской Федерации».

Основные выводы. Подводя итоги нашего исследования, выразим согласие с авторами, которые считают, что парламентский контроль является одним из важных элементов в обеспечении сбалансированного функционирования законодательной и исполнительной ветвей власти [4], важной формой противодействия коррупции [7]. Вместе с тем к этим позициям добавим, что возможности парламентского контроля зависят от состояния процессуального статуса партийных фракций и влияния фактора лоббизма, которые, конечно, присутствуют не только в процессе парламентского законотворчества, но и в процессе парламентского контроля. Поэтому следует поддержать профессора С. А. Авакьяна в вопросе о большой значимости партийного фактора для развития эффективного парламентского контроля [1, с. 389–397]. Партийный фактор может нести в себе противоположные начала, стимулировать различные тенденции – в зависимости от того, как регулируются статусы партий, пар-

тийных фракций в парламентах. В этом отношении представляется, что актуально обсуждение вопросов о развитии внутрипартийной демократии, о внесении соответствующих норм в Федеральный закон о политических партиях, вернуться к обсуждению вопросов о концепции и правовом регулировании лоббизма.

Список использованных источников

1. Авакьян С. А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. М.: Юстицинформ, 2022. 484 с.
2. Бердникова Е. В. Актуальные вопросы правового регулирования и реализации парламентского контроля в Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Экономика. Управление. Право. 2015. Т. 15, вып. 4. С. 431–437.
3. Демидов М. В. Конституционно-правовая основа парламентского контроля в Российской Федерации: эволюция становления и современное состояние // Вестник Российского университета кооперации. 2013. № 3. С. 51–61.
4. Казакова Е. В. Контроль законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации за органами исполнительной власти субъектов: дис. ... канд. юрид. наук. Чебоксары, 2016. 201 с.
5. Овсепян Ж. И. Конституционное право России: учебник: в 2 т. Ростов-на-Дону; Таганрог: Изд-во ЮФУ, 2020. Т. 2. 1016 с.
6. Чиркин В. Е. Государственное управление. М.: Юрист, 2001. 318 с.
7. Шахлаев Н. И. Проблемы становления парламентского контроля в Российской Федерации. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/52298-problemy-stanovleniya-parlamentskogo-kontrolya-rossijskoj-federacii>

References

1. Avakyan S. A. Representation in constitutional law: questions of theory and practice. Moscow: Yustitsinform, 2022. 484 p. [in Russian].
2. Berdnikova E. V. Current issues of legal regulation and implementation of parliamentary control in the Russian Federation // Bulletin of Saratov University. New Series. Economy. Management. Law. 2015. Vol. 15, iss. 4. P. 431–437 [in Russian].
3. Demidov M. V. Constitutional and legal basis of parliamentary control in the Russian Federation: evolution of formation and current state // Bulletin of the Russian University of Cooperation. 2013. No. 3. P. 51–61 [in Russian].
4. Kazakova E. V. Control of the legislative bodies of state power of the subjects of the Russian Federation over the executive authorities of the subjects: a thesis for the degree of PhD in Law. Cheboksary, 2016. 201 p. [in Russian].
5. Ovsepyan Zh. I. Constitutional law of Russia: textbook: in 2 vols. Rostov-on-Don; Taganrog: Publishing House of SFedU, 2020. Vol. 2. 1016 p. [in Russian].

6. *Chirkin V. E.* Public administration. Moscow: Yurist, 2001. 318 p. [in Russian].

7. *Shaklein N. I.* Problems of establishing parliamentary control in the Russian Federation. Available at: <https://wise-lawyer.ru/poleznoe/52298-problemy-stanovleniya-parlamentskogo-kontrolya-rossijskoj-federacii> [in Russian].

Поступила в редакцию 11.10.2023
Received October 11, 2023