

# ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТСКИХ РАССЛЕДОВАНИЙ В ПРОЦЕССЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Якимова Е.М.

*Юридический институт Иркутского государственного университета*

Устойчивость развития и функционирования системы органов публичной власти требует гармоничного развития системы «сдержек и противовесов»: ветви власти должны не просто автономно сосуществовать, но и через систему рычагов уравновешивать друг друга. В итоге ни одна из ветвей власти не должна подавлять другие ветви власти.

Конституция Российской Федерации 1993 г. провозгласила в качестве одной из основ конституционного строя России принцип разделения властей, однако не дала развернутого ответа о характере взаимоотношений и способах взаимодействия ветвей власти, в частности, в ней не указан механизм осуществления контроля, хотя именно он является одним из центральных звеньев указанной системы.

Существующая необходимость в некотором уточнении норм Конституции Российской Федерации традиционно реализуется путем принятия различных правовых актов, конкретизирующих ее положения с одновременным устранением неясностей в ее тексте, регламентацией подразумеваемых полномочий российского парламента. Так, формы парламентского контроля регламентированы Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», Федеральным законом «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», Регламен-тами Государственной Думы, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

«Мягкая» трансформация Конституции России является, таким образом, традиционным способом правовой регламентации полномочий российского парламента.

Система органов государственной власти, сложившаяся в России с принятием Конституции Российской Федерации 1993 г., уже апробирована, выявлены ее положительные стороны, а также те вопросы, которые Конституцией урегулированы не были, но на современном этапе развития России требуют своего решения.

С момента принятия Конституции России многое изменилось, произошло значительное усиление органов исполнительной власти, положение правящей партии стало устойчивым, оппозиция в парламенте малочисленна и занимает зачастую неактивную позицию, взаимодействие между ветвями власти стало носить конструктивный характер.

Вместе с тем такой «перекос» не является желательным с точки зрения системы «сдержек и противовесов».

Встает вопрос о поддержке оппозиции, об усилении ее роли в законодательных органах и усилении самих представительных органов в целом.

В России достаточно часто мы сталкиваемся с ситуацией, когда с инициативой трансформации полномочий представительных органов в сторону их усиления выходит Президент России, фактически глава исполнительной власти, а не сам парламента.

Парламент вплоть до 2005 г. не принимал закон о парламентских расследованиях, хотя расследования возбуждались, практика их проведения сложилась, наметились проблемы, требующие правовой регламентации. В апреле 2005 г. Президент России В.В. Путин выходит с инициативой закрепить право проведение парламентских расследований законом – 27 декабря 2005 г. ФЗ «О парламентских расследованиях Федерального Собрания РФ» вступил в силу.

С одной стороны, в рассматриваемой ситуации Президент действовал как гарант стабильного функционирования механизма государственной власти. Как уже отмечалось, роль исполнительной власти усиливается, роль законодательной – уменьшается. Однако теория разделения властей требует построения системы «сдержек и противовесов» и, следовательно, поддержания хотя бы относительного равенства между исполнительной и законодательной властью.

С другой стороны, Президент Российской Федерации, став инициатором принятия указанного закона, смог изложить парламентариям свое видение концепции закона. Так, Президент смог внести в данный проект положения, запрещающие осуществление парламентских расследований в отношении него самого. Как свидетельствует практика последних лет, депутаты в ходе рассмотрения президентских законопроектов не меняют их концепцию.

Сложно не согласиться с выводами Авакьяна С.А., отмечающего, что в тексте указанного закона «есть несколько положений, которые реально его нейтрализуют: в законе прямо выведена из сферы парламентских расследований деятельность Президента, а в действительности это и деятельность его администрации; инициатива парламентского расследования [фактически] должна исходить от обеих палат Федерального Собрания, расследование должно проводиться общей комиссией, а результаты становятся таковыми, если они утверждены обеими палатами. Следовательно, воля одной палаты может нейтрализовать как саму возможность парламентского расследования, так и его конечную цель и эффективность»<sup>1</sup>.

Помимо этого, в конце 2008 году вступили в силу поправки в Конституцию РФ, предусматривающие, в частности, усиление контрольных полномочий парламента – Правительство обязано представлять Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

Слабая урегулированность контрольных полномочий парламента в Конституции России приводит к снижению статуса российского парламента в том числе и как представительного органа. На наш взгляд, все полномочия парламента должны быть четко определены в Конституции России, что в полной мере определит статус российского парламента и будет являться гарантией реализации его полномочий.

Традиционным для правового регулирования форм парламентского контроля является наличие различных нормативно-правовых актов, содержащих положения о порядке реализации полномочий российским парламентом, отсутствие единого закона, устанавливающего общие положения проведения парламентского контроля.

Вместе с тем в ближайшее время планируется принятие Федерального закона «О парламентском контроле в Российской Федерации», устанавливающего фундаментальную законодательную основу парламентского контроля.

Обозначенный федеральный закон, по мнению его авторов, будет регулировать осуществление парламентского контроля Федеральным Собранием Российской Федерации, его палатами, введет ряд исходных положений для организации парламентского контроля законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» будет являться специальным по отношению к указанному нормативно-правовому акту, внесение изменений в его положения не планируется.

---

<sup>1</sup> Авакьян, С. А. Парламентаризм в России: идеи и решения // Вестник МГУ. – Сер. 11, Право. – 2006. – № 2. – С. 17.

Применительно к собственно парламентским расследованиям отметим следующее. Возможность парламента обращать внимание на сбои в работе государственного механизма, выявлять причины такого сбоя, выходить с требованием об устранении причин, приведших к негативным последствиям с целью не допустить повторения ситуации, считаем важным полномочием парламента на любом уровне организации государственной власти в Российской Федерации. Эти полномочия проистекают из роли парламента не только контролирующего, но и представительного органа, поскольку одной из основных целей проведения расследований является информирование общества, защита прав и свобод человека и гражданина.

Институт парламентских расследований получил правовую регламентацию как на федеральном, так и на региональном уровне организации государственной власти в России, однако не во всех субъектах РФ законы о проведении парламентских, или как чаще называют такие расследования на региональном уровне – депутатских, расследованиях приняты.

В целом сложилась единая правовая концепция института: сформировано понимание предмета расследований, их целей, участвующих субъектах, их правах и обязанностях, обязанностях должностных лиц в ходе проведения расследований и др.

Однако некоторые положения законодательства в рассматриваемой сфере необходимо скорректировать.

Так, представляется, что основным направлением в модернизации законодательства на федеральном уровне является закрепление права на проведение парламентских расследований российского парламента в Конституции Российской Федерации с одновременным включение в ее текст всех форм парламентского контроля.

На наш взгляд, необходимо несколько уточнить предмет парламентских расследований, понизить «барьеры» для выдвижения инициативы проведения расследований и принятия решения об их возбуждении.

Приближение выборов Президента России, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации не должно являться основанием для запрета на выдвижение инициативы проведения расследования. Совершенствование Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» предполагает исключение из статьи 9 указанного закона, положений, предусматривающих запрет на выдвижение инициативы проведения парламентского расследования в связи с приближением выборов Президента России, депутатов Государственной Думы Российской Федерации.

Относительно корректировки регионального законодательства отметим, что во всех субъектах РФ должны быть разработаны законы о парламентских (депутатских) расследованиях, в уже существующих законах необходимо уточнить некоторые процедурные аспекты (например, предусмотреть обязательность разработки плана и регламента работы комиссии).

Указанные изменения позволят окончательно оформить правовое регулирование института парламентских расследований в Российской Федерации, трансформировать уже существующий институт в более эффективную форму парламентского контроля.