

Секция «Актуальные проблемы государственного (муниципального) финансового контроля»

Оценка эффективности и результативности парламентских расследований в системе парламентского контроля РФ

Научный руководитель – Лукьянова Марина Николаевна

Рожкова Алина Анатольевна

Студент (бакалавр)

Финансовый университет, Факультет государственного управления и финансового контроля, Москва, Россия

E-mail: alina-220699@mail.ru

Федеральное Собрание и органы законодательной власти субъектов имеют ограниченные контрольные полномочия, что оказывает негативное воздействие на формирование чёткой, комплексной и эффективной системы государственного контроля и надзора.

Принятый в 2005 году Федеральный закон № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» закрепил контрольные полномочия парламента и институт парламентских расследований в целом. Однако Закон вызывает активную полемику и по сей день ввиду того, что некоторые его положения не только не способствуют исполнению задач данного вида контроля, но и по итогу препятствуют их реализации. Остановим отдельное внимание на недостатках упомянутого выше законодательного акта. Основным пробелом Федерального закона №196-ФЗ является отсутствие дефиниции парламентского расследования, которое закреплено в отдельных региональных актах. Возможно, это связано с тем, что практика проведения парламентских расследований зародилась именно на региональном уровне.

Также существенным недостатком данного федерального закона является ограниченность прав субъектов, уполномоченных принимать решение о проведении парламентского расследования. Так, инициирование данного процесса возможно с согласия обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации, и учитывая принцип большинства (согласие не менее одной пятой от общей численности членов Федерального Собрания), что также крайне затрудняет процесс реализации их контрольных полномочий.

Ещё одним существенным недостатком данного законодательного акта является отсутствие чётко прописанной процедуры по принятию решения исходя из результатов расследования. Не учитывается вероятность появления противоречий между палатами Федерального Собрания; отсутствует возможность создания согласительной комиссии; не прописаны положения, которые необходимы для отражения в итоговом докладе.

Анализ регионального законодательства по вопросу проведения парламентских расследований выявил следующее: большинство субъектов в Российской Федерации разработали собственные законы, регулирующие институт парламентских расследований на основании Федерального закона №196-ФЗ, которые в общем и целом отражают его цели и принципы. Недостаточность перечня причин для проведения парламентского расследования на федеральном уровне компенсируется на региональном. Так, данный перечень в отдельных субъектах Российской Федерации также включает в себя следующие предметы расследований: неисполнения бюджета области; несоблюдение процедуры управления собственностью региона; несоблюдение или неисполнение областных законов и т.д. Например, в Законе Кабардино-Балкарской Республики «О парламентском расследовании» предметом парламентского расследования может выступать нарушение территориальной целостности, государственности и культурных интересов региона.

Региональный подход в установлении сроков проведения парламентского расследования

также кажется более целесообразным и разумным, чем федеральный: многие регионы возложили ответственность принимать решение о временном ограничении на законодательные органы субъекта, что исключает возможность задержки в расследовании в случае установления более длительного срока ранее.

Ещё до принятия федерального закона, регулирующего парламентские расследования, было проведено парламентское расследование в связи с трагическими событиями в Беслане. Предмет расследования не коррелировал ни с одним позже утверждённым предметом из перечня, а информация размещалась и публиковалась в редких случаях. Однако предполагается, что недостаточность информации о расследовании не свидетельствовало о неэффективности работы комиссии, а ставило в приоритет этические нормы, не транслировав личные аспекты пострадавших. Метод работы парламентской комиссии отличался от законодательно закреплённого в 2005 году: были проведены выездные заседания, опросы должностных лиц, заслушивание материалов, а также разделение комиссии на четыре части в целях наиболее эффективного сбора информации и её обработки. Чуть позже в 2005 году парламентская комиссия была создана для расследования энергокризиса, который захватил собой Москву, Московскую область, Тульскую и Калужскую области. Эффективность и результативность её работы оценить крайне сложно ввиду отсутствия разработанных мер по итогам, а также опубликованных в СМИ результатов в целом. В связи с этим, стоит сказать, что крайне важно не только доносить результаты деятельности комиссии до общественности, но и информировать о решении Правительства Российской Федерации исходя из рассмотренного итогового доклада. Об объективно низкой эффективности и результативности рассматриваемого вида парламентского контроля в Российской Федерации говорит факт проведения первого парламентского расследования через 4 года после его законодательного закрепления: в 2009 году парламентской комиссии предстояло выявить причины и обстоятельства чрезвычайной ситуации на Саяно-Шушенской ГЭС.

Субъективно выделенными механизмами совершенствования законодательного регулирования, исходя из выявленных проблем, являются:

- Дать возможность каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации инициировать, проводить и давать заключение о парламентском расследовании в независимости от мнения другой. Данная мера способствует реальному увеличению проведённых парламентских расследований ввиду снятия одного из главных ограничений на текущий момент.
- Расширить круг субъектов данного вида парламентского контроля фракциями Государственной Думы с возможностью передачи им реальных контрольных полномочий. На данный момент, согласно статистике, члены фракций Государственной Думы часто вносят предложения о проведении парламентского расследования по тому или иному вопросу, однако не находят поддержки у сослуживцев.
- Дополнить предметный перечень Федерального закона от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» «несоблюдение антикоррупционных мер» или «обнаружение фактов коррупционной деятельности». Исходя из зарубежного опыта и законов субъектов Российской Федерации основанием для проведения парламентского расследования может стать именно факт обнаружения коррупции.
- Дополнить предметный перечень упомянутого ранее Федерального закона следующими основаниями для инициирования расследования: «нарушение Конституции Российской Федерации», «несоблюдение федеральных конституционных законов», «совершение или несовершение служащими действий, несоответствующие их должностному статусу».
- Внести поправки в Федеральный закон, связанные с составлением итогового доклада парламентской комиссии и вынесением окончательного решения. Также следует рассмотреть возможность создания согласительной комиссии с целью устранения возможных противоречий.
- Ввести определённые санкции,

в том числе привлечение к уголовной ответственности, в случаях воспрепятствования лиц проведению парламентского расследования, непредоставления необходимых материалов и информационных документов. • Расширить перечень полномочий и методов парламентских комиссий при проведении расследований выездными заседаниями, осуществлением запросов, заслушиванием докладов. Данная мера существенно повысит эффективность деятельности комиссий, позволит гораздо оперативнее получать необходимую информацию, взаимодействуя с другими органами государственной власти, контролировать проделанную работу внутри самой структуры. Так, органы законодательной власти страны имеют ограниченные контрольные полномочия для проведения парламентских расследований и осуществления парламентского контроля в целом, что оказывает существенное влияние на социально - политический образ страны. Место и роль парламентского контроля определяется в зависимости от его форм, а также целей и задач, поставленных в зависимости от выявленных обстоятельств, в иных случаях нарушений. Особое место среди форм парламентского контроля занимает парламентское расследование, значимость которого определяется в рамках эффективности деятельности органов законодательной власти по его инициированию, качественному проведению и подведению итогов. В качестве основной рекомендации по совершенствованию института парламентских расследований можно выделить передачу права каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации инициировать, проводить и давать заключение о парламентском расследовании в независимости от мнения другой. Данная мера способствует реальному увеличению проведённых парламентских расследований ввиду снятия одного из главных ограничений на текущий момент.

Источники и литература

- 1) 1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // <http://www.pravo.gov.ru> 2. Парламентское расследование // Агентство актуальной информации «Русский телеграф» URL: <https://rustelegraph.ru/news/2020-02-20/parlamentskoe-rassledovanie-po-skk-prichem-zdes-delo-skipaley-i-italyanskaya-mafiya-89540> (Дата обращения: 14.04.2020) 3. Понятие парламентского контроля // Словарь экономических терминов URL: <https://slovar.cc/ekon/term/2338733.html> (Дата обращения: 14.04.2020) 4. Зубарев А.С. К вопросу об аутентичном толковании понятия "парламентский контроль" // Государственная власть и местное самоуправление, 2013, № 3. 5. Федеральный закон №77-ФЗ «О парламентском контроле» от 7 мая 2013 г. Формы парламентского контроля // Система ГАРАНТ URL: <http://base.garant.ru/70372950/5633a92d35b966c2ba2f1e859e7bdd69/#ixzz6JbgV3sZu> (Дата обращения: 14.04.2020) 6. Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации // Консультант плюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57347/ (Дата обращения: 15.04.2020) 7. Карасёв А.Т., Крысанов А.В. Механизм парламентского контроля в системе персональной конституционно – правовой ответственности членов Правительства Российской Федерации // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2014. №2. 8. Петухова Н.В. Парламентский контроль в системе народного представительства Российской Федерации // Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина URL: <https://msal.ru/upload/main/00disser/2016/Petuhova/Petuhova%20Н.%20В..pdf> (Дата обращения: 19.04.2020) 9. Научно – практическое пособие Парламентский контроль в Российской Федерации // Комитет Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству URL: <http://duma.gov.ru/media/files/t15dd>

Tu91ceyXVT67fN9Ac3R2nyX6wN.pdf (Дата обращения: 19.04.2020) 10. Гараева Л.С. Парламентский контроль Федерального Собрания Российской Федерации // Национальный исследовательский Томский государственный университет URL: <http://ui.tsu.ru/wp-content/uploads/2016/05/Гараева-Л.С.-Парламентский-контроль-Федерального-Собрания-РФ.pdf> (Дата обращения: 19.04.2020) 11. Якимова Е.Н. Некоторые аспекты функционирования института депутатских расследований на региональном уровне // Вопросы конституционного права [Электронный ресурс]. – URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-aspekty-funktsionirovaniya-instituta-deputatskih-rassledovaniy-na-regionalnom-urovne/pdf> (Дата обращения: 05.05.2020) 12. Федотова Ю.Г. Парламентское (депутатское) расследование как форма парламентского контроля в законодательстве субъектов Российской Федерации // Современное право [Электронный ресурс].– URL : <https://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/Парламентское-депутатское-расследование-как-форма-парламентского-контроля-в-законодательстве-субъектов-Российской-Федерации> (Дата обращения: 12.05.2020) 13. Лолаева А.С. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации: вопросы теории и практики // ЧОУ ВПО «Институт международного права, экономики, гуманитарных наук и управления им. К.В. Россинского» [Электронный ресурс]. – URL: https://psv4.userapi.com/c856424/u66927787/docs/d8/d9db76e96c67/dissertatsia_Lolaeva.pdf?extra=MqXLip36W9vSdY3halfvHRqt0elDRC5rBV9qzNjIe2e_Ste6QY4mSoexDEteM5qTqL4blmtwk6BrAcAEi6fmWlen4MQw4FpgR7r3QOyQktPSTMZ5RYvnCtJmM8cz20fMrfqdezU8Ng (Дата обращения: 12.05.2020) 14. Молокаева О.Х. О некоторых проблемах правового статуса комиссий Федерального Собрания Российской Федерации по парламентскому расследованию // Юриспруденция и экономика [Электронный ресурс]. – URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-problemah-pravovogo-statusa-komissiy-federalnogo-sobraniya-rossiyskoy-federatsii-po-parlamentskomu-rassledovaniyu/pdf> (15.05.2020) 15. Якимова Е.М. Правовое регулирование института парламентских расследований в Российской Федерации // Федеральный правовой портал Юридическая Россия [Электронный ресурс]. – URL : <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1366323> (Дата обращения: 15.05.2020) 16. Федотова Ю.Г. Проблемы осуществления полномочий комиссии по проведению парламентского расследования в России // Современное право [Электронный ресурс]. – URL : <https://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/Проблемы-осуществления-полномочий-комиссии-по-проведению-парламентского-расследования-в-России> (Дата обращения: 16.05.2020) 17. Савченко М.С., Жирова Е.Н. Парламентский контроль: понятие и назначение // Научный журнал КубГАУ URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/parlamentskiy-kontrol-ponyatie-i-naznachenie/pdf> (Дата обращения: 19.04.2020) 18. Воронцов С.А. Парламентские расследования Российской Федерации: проблемы теории и практики // Вестник юридического факультета Южного федерального университета URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_27421917_93326852.pdf (Дата обращения: 19.04.2020)

Иллюстрации

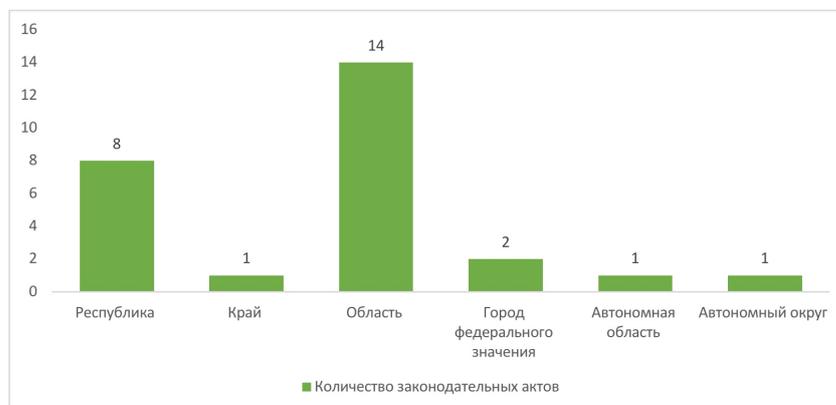


Рис. 1. Наличие специализированных законов «О парламентском (депутатском) расследовании в субъектах Российской Федерации

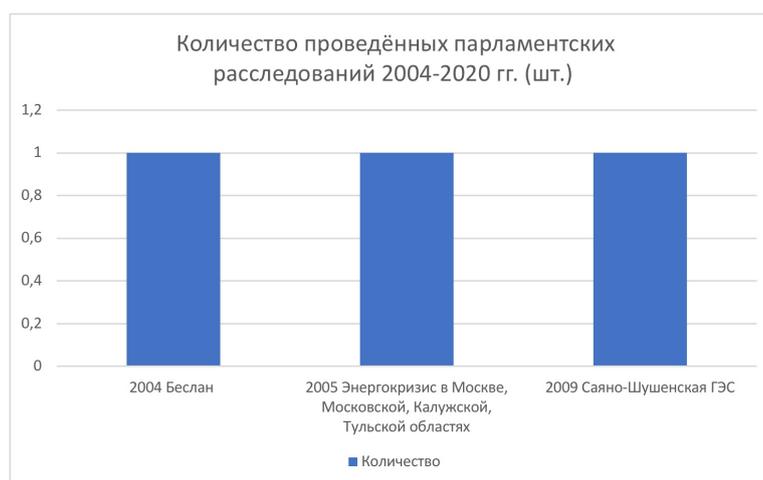


Рис. 2. Количество проведённых парламентских расследований на период 2004-2020 гг. (шт.)