

УДК 334.02:321.72:328.18

***М. Н. Лукьянова***

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,  
e-mail: mn.likyanova@gmail.com

***Е. А. Федченко***

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,  
e-mail: fedchenkoea@mail.ru

## **К ПРОБЛЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Ключевые слова:** парламентский контроль, формы контроля, сценарии развития, публичное управление, государство.

В статье рассмотрены проблемы организации парламентского контроля в системе государственно-муниципального (публичного) управления как переходного механизма, влияющего на процесс эволюции отношений между ветвями власти и устойчивость государственной системы. Раскрыто понятие форм парламентского контроля с точки зрения взаимоотношений между элементами системы управления, которые способствуют формированию устойчивых сценариев развития контрольной деятельности. Дана классификация форм парламентского контроля по степени вовлеченности в систему государственно-публичного управления и сложности внедрения в практику. Предложена описательная модель сценариев реализации изменений в формах парламентского контроля с учетом выбранных (ситуационных) условий и ключевых факторов их развития. Определены движущие факторы, характеризующие поведение субъектов управления в текущей ситуации. С целью разработки сценариев развития парламентского контроля в Российской Федерации, к субъектам контроля отнесены Счетная палата, Государственная Дума, Уполномоченный по правам человека, Банк России. Даны предложения для дальнейшей работы по данной проблематике, включая описание политических и правовых последствий эволюции механизмов парламентского контроля, а также разработку матрицы рисков для оценки угроз и скрытых возможностей реализации сценариев развития форм парламентского контроля с применением экспертно-аналитической методологии.

***M. N. Lukyanova***

Financial University under the Government of Russian Federation,  
e-mail: mn.likyanova@gmail.com

***E. A. Fedchenko***

Financial University under the Government of Russian Federation,  
e-mail: fedchenkoea@mail.ru

## **TO THE PROBLEM OF PARLIAMENTARY CONTROL ORGANIZING IN THE PUBLIC MANAGEMENT**

**Keywords:** Parliamentary control, forms of control, scenarios, public administration, state.

The article considers the problems of organizing parliamentary control in the system of state-municipal (public) administration as a transitional mechanism affecting the process of evolution of relations between branches of government and the stability of the state system. The notion of forms of parliamentary control is formulated from the standpoint of patterns of relationships between elements of the governance system that contribute to the formation of sustainable models of control activity. A classification of forms of parliamentary control by the degree of involvement in the system of state and public administration and the complexity of implementation in practice is proposed. A descriptive model of scenarios for the implementation of changes in the forms of parliamentary control is proposed taking into account the selected (situational) conditions and key factors for their development. The driving factors characterizing the behavior of the subjects of management in the current situation are determined. In order to develop scenarios for the development of parliamentary control, the Audit Chamber, the State Duma, the Central Bank, the Central Election Commission, and the Commissioner for Human Rights are assigned to the subjects of control. Suggestions are given for further work on this issue, including a description of the political and legal consequences of the evolution of parliamentary control mechanisms, as well as the development of a risk matrix for assessing threats and hidden opportunities for implementing scenarios for developing forms of parliamentary control using an expert analytical methodology.

### Введение

Понятие «парламентский контроль» возникло относительно недавно, первые работы в отечественной системе научного цитирования стали появляться с начала 2000х гг. Парламентский контроль подразумевает контроль парламента за деятельностью исполнительной власти, прежде всего Правительства, на основе расширения законодательной функции власти. Считается, что данный институт имеет наибольшее влияние в государствах с парламентской или полупрезидентской формами правления как механизм обеспечения баланса и стабильности. В этой связи указанное понятие рассматривается с позиции переходного механизма в процессе эволюции отношений между ветвями власти в системе государственно-муниципального (публичного) управления.

### Цель исследования

В мировой практике существует множество форм парламентского контроля, предусматривающих санкции к правительству или должностным лицам исполнительной власти [1], стратегии поведения института ответственности в результате проводимых парламентских процедур [2], применение анализа рисков и их оценки по шкале «возможности-ограничения» [3]. В этой связи целью работы является классификация форм парламентского контроля по степени интеграции в систему государственно-публичного управления (с применением шкалы легкость-сложность практического внедрения), что обусловлено необходимостью разработки сценарных прогнозов в рамках функции планирования и особенностями проведения сценарной методологии [4].

### Материал и методы исследования

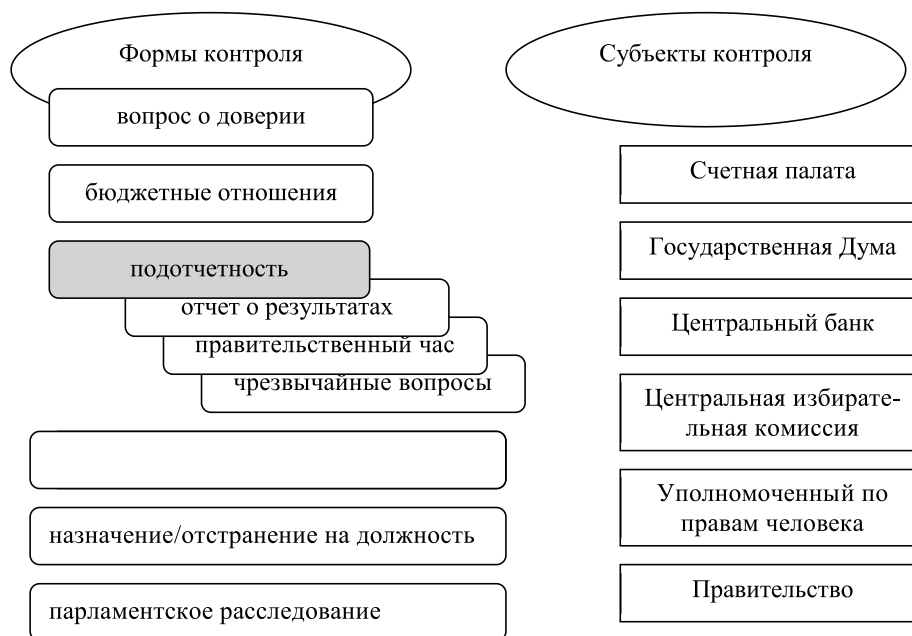
Самой легкой *формой парламентского контроля* (ПК) является обязанность отчитываться перед Парламентом, письменные и устные вопросы правительству («парламентский час»). Активными формами, требующими большей координации усилий, является парламентский запрос, формируемый всей палатой. Также возможны такие формы как проведение парламентских рассле-

дований, а также самоконтроль, например, за работой представителей верхней и нижней палат Федерального Собрания Российской Федерации. Крайне жесткой формой является обязанность уйти в отставку в случае выражения недоверия Правительству, которая имеет серьезные последствия в условиях политической нестабильности в стране.

В исследовании [5, с. 75] по проблеме парламентского контроля делается упор на следующие нормативные правовые акты. Право Совета Федерации и Государственной Думы образовывать комитеты и комиссии, которое позволяет им создавать следственные комиссии, содержится в Конституция Российской Федерации [6] в части 3 статьи 101. Право Уполномоченного обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан (в статье 32 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [7]). Право члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы вносить запросы, на которые должностные лица обязаны ответить в течение 30 дней, отражено в другом нормативном акте – федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в части 1 статьи 14 предусматривает [8]. Кроме того, по аналогии с конституционной нормой устанавливается такая форма парламентской деятельности, как парламентские слушания (пункт «е» части 1 статьи 7 Закона о статусе).

На схеме, представленной ниже (рисунки), отражены элементы системы организации парламентского контроля с учетом особенностей их взаимодействия с органами власти как субъектами управления.

На основании сделанного системного анализа под *формами парламентского контроля* будут пониматься закономерности взаимоотношений между элементами системы управления, которые способствуют образованию устойчивых моделей этой контрольной деятельности.



*Формы парламентского контроля и их взаимодействие с субъектами управления государства.  
Источник: составлено авторами*

Согласно предложенному критерию классификации предлагается сгруппировать формы парламентского контроля, собранные в законе «О парламентском контроле» [9], в следующем порядке (по мере возрастания):

1) проведение парламентских слушаний, включая

а) заслушивание верхней палатой Парламента ежегодных докладов Генерального прокурора, содержащие информацию о состоянии законности и правопорядка, проделанной работе по их укреплению;

б) направление своих представителей палат Парламента в организации;

в) приглашение должностных лиц, включая членов Правительства, на заседания комитетов и комиссий палат Парламента;

г) заслушивание отчетов Правительства о результатах его деятельности перед Государственной Думой;

д) правительственный час как процедура заслушивания ответов на вопросы членов Парламента информации от руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации,

е) заслушивание вопросов чрезвычайного характера в целях получения информации от высших должностных лиц;

2) периодическая подотчетность, включая рассмотрение Государственной Думой годовых отчетов Центрального банка Российской Федерации;

3) парламентский запрос и депутатский запрос;

4) осуществление нижней палатой парламента взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в стране;

5) поэтапная реализация функции *контроля*, предусматривающая мероприятия по осуществлению предварительного, текущего и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений;

6) назначение на должность / освобождение от должности Председателя Счетной палаты Российской Федерации, его заместителя, а также аудиторов данного органа власти;

7) проведение парламентских расследований;

8) рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству РФ.

С позиции функционально-административного управления субъектами ПК

осуществляются функции планирования, организационно-правовое и методическое обеспечение ПК, а также принятие решений (например, для палат Федерального Собрания РФ по результатам проведения мероприятий). Субъектами ПК осуществляются функции планирования, организационно-правовое и методическое обеспечение ПК, а также принятие решений палат Федерального Собрания РФ по результатам проведения мероприятий. *Модель* парламентского контроля будет включать, во-первых, субъекты парламентского контроля в части их полномочий в данной сфере, во-вторых, соотнесенные с формами парламентского контроля нормативно установленные правила парламентского контроля; в-третьих, определенный процесс или порядок в отношении установленных объектов; в-четвертых типовые ситуации или сценарии развития событий.

Для разработки сценариев развития парламентского контроля предлагается использовать классификацию форм, предложенную К. Ненилин, которые, по его мнению, «отличаются:

- по контролирующему субъекту (индивидуальная и коллективная; первичная и производная формы);
- по степени определенности (вмененные, допустимые, инициативные и факультативные разновидности),
- по форме (конституционная, законодательная и регламентная разновидности);
- по режиму осуществления (постоянная, периодическая, опосредованная и ситуативная разновидности);
- по правовым последствиям (императивная, диспозитивная, консультативная и рекомендательная разновидности)» [10].

Дальнейшими шагами исследования будут выступать.

1. Выявление и анализ основных форм и механизмов эволюции отношений между ветвями власти с точки зрения форм парламентского контроля.

2. Экспертно-аналитическая работа по изучению нормативно-правового регулирования парламентского контроля.

3. Описание сценариев реализации изменений в формах парламентского контроля.

4. Описание политических и правовых последствий эволюции механизмов парламентского контроля.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

*Результат* применения разработанных механизмов и прогнозных сценариев реализации изменений в формах правительственного контроля будут являться повышение эффективности системы государственного управления, развитие гражданского общества, противодействие коррупции, что положительно скажется на имидже России в глобальном мире. Будет обоснована система политических и правовых последствий эволюции механизмов парламентского контроля с учетом вероятности их реализации, рисков влияния на изменение траектории сценариев реализации изменений в формах парламентского контроля. Предложена описательная модель сценариев реализации изменений в формах парламентского контроля с учетом выбранных (ситуационных) условий и ключевых факторов их развития. Разработка проекта первоначальных сценариев реализации изменений в формах парламентского контроля с учетом ключевых неопределенностей внешней среды и динамики взаимодействия институтов власти.

Разработка на основе экспертной-аналитической методологии матрицы рисков для оценки угроз и скрытых возможностей реализации сценариев развития форм парламентского контроля, а также при анализе политических и правовых последствий эволюции механизмов парламентского контроля. Необходимость дополнительных работ обусловлена потребностью регламентировать процедуры выбора оптимистичного или умеренно-оптимистичного сценария реализации изменений в формах парламентского контроля как альтернативы развития событий на основе бифуркационной диаграммы. Возможности реализации раскрыты с помощью матрицы рисков для оценки угроз и скрытых возможностей при анализе политических и правовых последствий с учетом вероятности их реализации в процессе эволюции механизмов парламентского контроля.

*Измерителями результата* – мониторинг рейтинга России в глобальных индексах стран мира, включение в показатели деятельности депутатов и сенаторов. Методология исследования для оценки последствий сценариев изменение форм ПК будет применен экспертно-аналитический метод. Для разработки сценариев – сценарный метод.

В качестве дискуссионных моментов и критических замечаний существующей системы выделим отсутствие функции мотивации участников процесса, а также коммуникаций с общественностью и государственными структурами, что является существенным тормозом в развитии данного института публичного управления.

Так, в работе Лапатухина Е.С. в систему государства включен опережающий парламентский контроль, который нацелен «на недопущение незаконной или неэффективной деятельности исполнительной власти, осуществляется как самим парламентом, так и его вспомогательными органами: научно-исследовательскими службами, счетными палатами, уполномоченными по правам человека» [11]. По словам автора, «практика показывает, что при отсутствии надежного механизма контроля и сама законодательная деятельность становится неэффективной, не получает стимулов для должного развития» [11].

Авторы Н.В. Михалёва и Т.Ю. Дьякова подчеркивают, что «в значительной мере увеличивается роль и количество форм парламентского контроля, которые не ведут к применению каких-либо санкций в отношении правительства» [12]. Авторы связывают это с институтом и последующими процедурами *вотума недоверия*, существующих в странах с парламентарной и смешанной формой государственного правления. Подобные процедуры вынуждают премьер-министра и главу государства самостоятельно принять решение об отставке. Ситуация может обернуться неблагоприятным исходом, когда появляется вероятность потери мандатов и проигрыша ближайших выборов для депутатов. Также публичная огласка информации о недостойном поведении государственного (муниципального) служащего может повлиять на его от-

странение от должности без юридических процедур в парламенте.

### Выводы

На наш взгляд это подобные исследования описывают негативные сценарии развития событий, которые уже происходили в Российской Федерации за последние три десятилетия. Усиление санкций могут символизировать возврат к авторитарным методам руководства в государстве, позволяющую приглушить социальную напряженность, но отнюдь не способствовать развитию демократии в стране, доверию со стороны иностранных и внутренних инвесторов. Вместе с этим, одного института парламентского контроля явно недостаточно для установления политического и экономического равновесия общества. В связи с этим изменить расстановку сил помогут внешние органы контроля за их финансовой деятельностью.

Общественное согласие – это еще один фактор, который сказывается на перспективах развития парламентского контроля. Даже на уровне крупных организационно-публичных образований формируется такой дисбаланс сил, при котором большинство членов нижней палаты парламента сориентировано на серьезную поддержку исполнительной власти. Положительным моментом такого согласия является то, что преодолевается проблема конфронтации между законодательской властью и правительством страны, существование которой вызывало массу проблем еще в начале 90-х гг. XX века. Следует отметить, что барьеры на пути формирования истинно демократической системы правления могут быть преодолены за счет создания других весомых элементов власти, что также ограничит негативные последствия единения законодательной и исполнительной ее частей, создав определенный противовес.

Вместе с тем, развитие данного института публичной власти автоматически не приведет к вовлеченности и активному участию населения, либо вызовет формально-юридическое его присутствие, например в части антикоррупционной экспертизы или проектах городского строительства. Принятое в мировой практике представительство

через других лиц (агентов) принесет не только издержки соглашений (контрактов), но и станет причиной потеря контроля в связи с многочисленностью поручителей-участников (заказчиков).

Конечный результат, на наш взгляд, будет зависеть от истинной заинтересованности общества в совершенствовании системы государственного управления.

*Библиографический список*

1. Михалёва Н.В., Дьякова Т.Ю. Формы парламентского контроля // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 4. С. 103–105.
2. Галуева В.О. Институт ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой // Общество и право. 2012. № 3 (40). С. 87–89.
3. Кузнецов И.И. Контрольные полномочия российского парламента: политические возможности и ограничения // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2011. № 2. С. 68–89.
4. Лукьянова М.Н. Применение сценарного планирования в регулировании продовольственного рынка на муниципальном уровне // Товаровед продовольственных товаров. 2012. № 1. С. 48–51.
5. Парламентский контроль в Российской Федерации. Научно-практическое пособие. М.: Издание Государственной Думы, 2011. 160 с.
6. «Конституция Российской Федерации», (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ), часть 3 статьи 101. [Электронный ресурс]. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399).
7. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», статья 32. [Электронный ресурс]. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_13440](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440).
8. Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 08.05.1994 N 3-ФЗ (последняя редакция), часть 1 статья 14. [Электронный ресурс]. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_3637](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637).
9. Федеральный закон «О парламентском контроле», от 7 мая 2013 г. N 77-ФЗ, (последняя редакция). [Электронный ресурс]. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_145996](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145996).
10. Ненилин К.К. Парламентский контроль в Российской Федерации и в Республике Болгарии: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юр. наук:12.00.02. Москва, 2013. 194 с.
11. Лапатухина Е.С. Парламентский контроль как вид государственного контроля // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2011. № 8 (70). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/parlamentskiy-kontrol-kak-vid-gosudarstvennogo-kontrolya-1> (дата обращения: 07.10.2019).
12. Михалёва Н.В., Дьякова Т.Ю. Формы парламентского контроля // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 4. С. 103–105.