

Нисневич Юлий Анатольевич

*профессор, доктор политических наук, профессор Национального
исследовательского университета «Высшая школа экономики» и Российского
университета дружбы народов*

Nisnevich Yuliy Anatolyevich

*professor, doctor of political science, professor of National Research University Higher
School of Economics and People's friendship University of Russia*

ЭКСПРОПРИАЦИЯ КОНТРОЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ – ПАРЛАМЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

THE EXPROPRIATION OF CONTROL ORGANS OF FEDERAL ASSEMBLY – PARLIAMENT OF RUSSIA

Аннотация Рассматривается процесс экспроприации правящей номенклатурой контрольных органов парламента России в пользу президента посредством политического nepoтизма. Экспроприация Счетной палаты была осуществлена передачей на законодательном уровне президенту исключительного права выдвигать кандидатов на должности председателя, заместителя председателя и всех аудиторов Счетной палаты с их последующим формальным утверждением палатами парламента. Институт Уполномоченного по правам человека был экспроприирован посредством безальтернативного выдвижения кандидата на эту должность президентом с последующим формальным утверждением президентского кандидата Государственной Думой. Рассмотрены федеральные законы о парламентамском расследовании и парламентамском контроле, которые факти-

Abstract The paper discusses the expropriation by the ruling elite of the control bodies in the Russian Parliament in favor of the President by way of political nepotism. The expropriation of the Audit Chamber was conducted by assignment at the legislative level to the President of the exclusive right to suggest candidates to the positions of the Chairman, Deputy Chairman and all auditors of the Audit Chamber with their subsequent formal approval by the Houses of the Parliament. The Institute of the Ombudsman for Human Rights was expropriated by non-alternative suggestion of a candidate to this position by the President with subsequent formal approval of the President-supported candidate by the State Duma. The paper studies the federal laws related to Parliamentary investigation and Parliamentary control that, in fact,

чески служат лишь для имитации контрольной функции парламента.

only imitate the control function of the Parliament.

Ключевые слова: парламент, президент, экспроприация, парламентский контроль, Счетная палата, Уполномоченный по правам человека, парламентское расследование

Keywords: parliament, president, expropriation, parliamentary control, Accounts Chamber, Ombudsman, parliamentary investigation

Правящая российская номенклатура экспроприировала установленные Конституцией 1993 года контрольные органы Федерального Собрания — Счетную палату и институт Уполномоченного по правам человека в пользу Президента России посредством стандартно используемого при приватизации публичной власти политического nepoтuзma. В данном случае Президенту России была отдана прерогатива фактического назначения должностных лиц этих органов, что только формально оформляется решениями палат Федерального Собрания.

Конституция 1993 года установила, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяется федеральным законом. При этом к ведению Совета Федерации относится назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины ее аудиторов. К ведению Государственной Думы относится назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины ее аудиторов.

В соответствии с первоначальной редакцией Федерального закона №4-ФЗ от 11 января 1995 года «О Счетной палате Российской Федерации» она являлась «постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием и подотчетным ему». В соответствии с установлениями Конституции 1993 года ее должностные лица — Председатель, заместитель Председателя и двенадцать аудиторов Счетной палаты назначались палатами Федерального собрания. При этом порядок выдвижения кандидатов на эти должности

законом не был установлен и определялся регламентами палат. Так по регламенту Государственной Думы кандидатуры на должность Председателя и шести аудиторов Счетной палаты представлялись Комитетом Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам. При этом в Государственной Думе кандидатуры на указанные должности определялись, как правило, в результате переговоров и согласований между депутатскими фракциями и группами. По регламенту Совета Федерации кандидатуры на должности заместителя Председателя Счетной палаты и ее шести аудиторов представлялись Комитетом Совета Федерации по бюджету, финансовому, валютному и кредитному регулированию, денежной эмиссии, налоговой политике и таможенному регулированию.

В 2004 году после кадровой приватизации Совета Федерации и коррупционного захвата партией «Единая Россия» Государственной Думы в закон о Счетной палате были внесены изменения, предоставившие Президенту России прерогативу в назначении на должность Председателя Счетной палаты и его заместителя. Действовавший в тот период Председатель Счетной палаты С. Степашин, который считался негласным автором таких поправок, еще в 2001 году мотивировал потребность в подобных изменениях необходимостью повысить статус Счетной палаты в системе органов государственной власти [1]. В соответствии с этими изменениями Председатель Счетной палаты и его заместитель стали назначаться на должности соответственно Государственной Думой и Советом Федерации исключительно по представлению Президента России. При этом предложения о кандидатах на должность Председателя Счетной палаты могли вноситься Президенту России депутатскими фракциями и комитетами Государственной Думы, а также не менее одной пятой от общего числа ее депутатов. Предложения о кандидатах на должность заместителя Председателя Счетной палаты могли вноситься Президенту России комитетами и комиссиями Совета Федерации, а также не менее одной пятой от общего числа его членов. Участие Президента России в отстранении указанных лиц от должности определено не было.

В 2007 году в указанный закон были внесены изменения, предоставившие Президенту России прерогативу в назначении на должность и всех аудиторов Счетной палаты. В соответствии с этими изменениями по шесть аудиторов Счетной палаты стали назначаться на должность и Государственной Думой, и Советом Федерации исключительно по представлению Президента России. Предложения о кандидатах на должность аудиторов Счетной палаты, назначаемых Советом Федерации, могли вноситься Президенту России комитетами и комиссиями Совета Федерации, а также не менее одной пятой от общего числа его членов. Предложения о кандидатах на должность аудиторов Счетной палаты, назначаемых Государственной Думой, могли вноситься Президенту России депутатскими фракциями и комитетами Государственной Думы, а также не менее одной пятой от общего числа ее депутатов. Участие Президента России в отстранении указанных лиц от должности также определено не было.

Окончательно экспроприация Счетной палаты в пользу Президента России была закреплена принятым в 2013 году новым Федеральным законом №41-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О Счетной палате Российской Федерации».

Прежде всего, этот закон изменил статус Счетной палаты в системе органов российской государственной власти и установил противоречащий Конституции 1993 года порядок ее образования. По этому закону Счетная палата, как представляется, хотя и неявно, но выведена за рамки системы разделения властей и стала «постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в порядке, установленном данным законом, и подотчетным Федеральному Собранию». Соответствующее установлению Конституции 1993 года положение предыдущего закона о том, что Счетная палата образуется Федеральным Собранием, в новом законе отсутствует.

Естественно, что в этом законе полностью сохранена прерогатива Президента России в назначении всех должностных лиц Счетной палаты, которые могут быть назначены на должности исключительно по его представлению. Видимо для большей «демократичности», теперь Президенту России вносятся не менее

трех кандидатур для назначения, как на должность Председателя Счетной палаты, так и на должность его заместителя, из которых он выбирает и представляет соответствующей палате только одну кандидатуру. Все кандидатуры на должность Председателя Счетной палаты вносят Совет Государственной Думы по предложениям только депутатских фракций, а на должность его заместителя — Советом палаты Совета Федерации по предложению его комитетов. Все кандидатуры на должности аудиторов Счетной палаты вносятся Президенту России соответственно Совет Государственной Думы по предложениям только депутатских фракций и Советом палаты Совета Федерации по предложению его комитетов.

При этом новый закон устанавливает, что досрочное отстранение от должности всех должностных лиц Счетной палаты по перечисленным в законе обстоятельствам оформляется постановлением соответствующей палаты также исключительно по представлению Президенту России. Таким образом, Президенту России предоставляется возможность оказывать определяющее влияние не только на назначение, но и на досрочное освобождение от должности всех должностных лиц Счетной палаты, что фактически еще больше усиливает их зависимость от президента.

Экспроприация института Уполномоченного по правам человека в пользу Президента России также была осуществлена посредством кадровых назначений, но без целенаправленных изменений предписанного Конституцией 1993 года федерального конституционного закона, регулирующего его деятельность. Ситуация с экспроприацией этого института развивалась следующим образом [2].

Еще до принятия указанного федерального конституционного закона 17 января 1994 года Государственная Дума назначила на должность первого в России Уполномоченного по правам человека известного советского диссидента С. Ковалева. Эта кандидатура была внесена фракцией «Выбор России» в Государственной Думе первого созыва, членом которой С. Ковалев являлся. Однако уже 10 марта 1995 года С. Ковалев был освобожден от занимаемой должности, так как большинство депутатского корпуса Государственной Думы было несогласно с его деятельностью и

позицией по чеченскому конфликту. После этого в течение двух лет продолжалась работа над Федеральным конституционным законом №1-ФЗ от 26 февраля 1997 года «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», который вступил в силу 4 марта 1997 года.

Это закон установил что, предложения о кандидатах на должность Уполномоченного могут вноситься в Государственную Думу Президентом России, Советом Федерации, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями в Государственной Думе. При этом Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой большинством голосов от общего числа ее депутатов тайным голосованием. И каждая кандидатура, выносимая на тайное голосование, включается в список для тайного голосования двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

В результате такой процедуры Государственная Дума еще больше года после вступления в силу закона не могла назначить Уполномоченного по правам человека. И только 22 мая 1998 года, т.е. более чем через три года после отставки С. Ковалева, на эту должность тайным голосованием был назначен депутат фракции КПРФ О. Миронов. На этом прерогатива Государственной Думы в назначении Уполномоченного по правам человека и закончилась.

По истечении пятилетнего срока полномочий О. Миронова 13 февраля 2004 года, когда уже полным ходом шло строительство «вертикали власти», на должность Уполномоченного по правам человека был назначен В. Лукин, кандидатуру которого внес президент В. Путин. На второй пятилетний срок Уполномоченным по правам человека В. Лукин был назначен 19 февраля 2009 года и его кандидатура также внес президент, но уже Д. Медведев. После окончания двух пятилетних сроков полномочий В. Лукина 18 марта 2014 года на должность Уполномоченного по правам человека была назначена Э. Памфилова, кандидатуру которой снова внес президент В. Путин. Таким образом, с 2004 года и уже в течение десяти лет прерогатива в назначении Уполномоченного по правам человека принадлежит Президенту России, что предо-

пределяется полной подконтрольностью Государственной Думы институту президентской власти.

При анализе ситуации с контрольными органами Федерального Собрания следует обратить внимание и на следующие обстоятельства.

Мировая парламентская практика показывает, что одной из самых эффективных форм парламентского контроля служит парламентское расследование. Парламентское расследование определяют как высшую форму (средство) парламентского контроля, представляющую собой реализацию права парламента создавать специальные комиссии для расследования преступлений, имеющих особую общественную значимость [3]. К сожалению, эта форма парламентского контроля Конституцией 1993 года установлена не была.

Дискуссия о необходимости введения такой формы парламентского контроля в России велась, начиная с Государственной Думы первого созыва. Государственная Дума второго созыва в сентябре 1999 года приняла в первом чтении законопроект о внесении поправки в Конституцию 1993 года о парламентском расследовании [4], а Государственная Дума третьего созыва в октябре 2003 года приняла в первом чтении специальный закон о парламентском расследовании [5]. Но дальше этого процесс введения института парламентского расследования не продвинулся.

Наконец, только после того, как с законодательной инициативой выступил президент В. Путин был принят специальный Федеральный закон №196-ФЗ от 27 декабря 2005 года «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». Этот закон, как представляется, был ориентирован не столько на введение в реальную практику парламентского расследования, сколько на ограничение возможности, блокирование его проведения и выхолащивание суть такой формы парламентского контроля.

Так первоначально в качестве предмета парламентского контроля были установлены только: факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина; обстоятельства, свя-

занные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера; обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Позднее в 2013 году в этот список были добавлены факты грубого нарушения финансовой дисциплины, выразившиеся в несвоевременном исполнении доходных и (или) расходных статей федерального бюджета либо бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также в неэффективности расходов средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов, управления и распоряжения федеральной собственностью.

Из объектов парламентского расследования закон естественно исключил деятельность Президента России, а также деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, а именно при осуществлении такой деятельности, как показывает мировой опыт, часто в грубой форме нарушаются права и свободы человека и гражданина.

Но самое главное, как представляется, заключается в положении закона о том, что в случае принятия федеральным судом общей юрисдикции, арбитражным судом или мировым судьей к производству дела, касающегося расследуемых фактов и обстоятельств, парламентское расследование не проводится. А это на практике означает, что парламентское расследование, которое по закону может проводиться только совместно Советом Федерации и Государственной Думой (еще один существенный ограничительный момент), может быть преднамеренно прекращено путем обращения некоего гражданина в суд с заявлением, например о бездействии органа власти или должностного лица в отношении расследуемых событий.

Именно опираясь на это положение закона, Государственная Дума в феврале 2014 года отказалась проводить парламентское расследование в отношении деятельности А. Сердюкова на должности министра обороны. Предложение о проведении такого расследования было выдвинуто фракцией КПРФ и подписано 103 депутата при необходимых по закону 90 подписях. Решающим при голосовании на пленарном заседании палаты оказалось то,

что профильный комитет Государственной Думы по конституционному законодательству не поддержал это предложение и рекомендовал не начинать расследование, поскольку в ближайшее время соответствующее уголовное дело должно было быть передано в суд, и все равно пришлось бы прекратить инициированную процедуру [6].

Еще одним имитационно-декоративным законодательным актом в сфере парламентского контроля стал Федеральный закон №77-ФЗ от 7 мая 2013 года «О парламентском контроле».

В Пояснительной записке к проекту этого закона указывалось, что закон должен был стать «системообразующим и базовым для разрозненных в настоящее время форм парламентского контроля» и должен был дать «четкое определение понятия парламентского контроля, который является одной из функций государственного управления и представляет собой комплекс правовых и организационных мер, осуществляемых палатами Федерального Собрания Российской Федерации, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации с целью обеспечения исполнения законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также контроль, осуществляемый представительными органами муниципальных образований» [7]. Однако ничего подобного в принятом законе сделано не было. Закон не внес практически ничего нового, кроме перечисления уже установленных Конституцией 1993 года и отдельными федеральными законами элементов парламентского контроля, субъектом которого являются Совет Федерации и Государственная Дума, их комитеты и комиссии, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, этот закон не привнес.

По этому закону основным объектом парламентского контроля является Правительство России. И в качестве первой формы парламентского контроля закон определяет конституционное полномочие Государственной Думы о «решении вопроса о доверии Правительству Российской Федерации», которое при полной подконтрольности нижней палаты парламента президентской власти фактически уже давно превратилось в «спящее полно-

мочие». При этом полномочие Совета Федерации об отрешении Президента России от должности и полномочие Государственной Думы о выдвижении против него обвинения для отрешения от должности, которые в указанных условиях также относятся к категории «спящих полномочий», законом в качестве формы парламентского контроля не устанавливаются. Видимо Президент России в принципе не может служить объектом парламентского контроля.

В качестве одной из форм парламентского контроля за деятельностью Правительства России закон устанавливает такое конституционное полномочие Государственной Думы как «заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой». Это полномочие Государственной Думы было установлено поправкой в Конституцию 1993 года, которая была внесена Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации №7-ФКЗ от 30 декабря 2008 года «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации». При этом указанная конституционная поправка не устанавливает, что Государственная Дума по результатам такого заслушивания должна принимать какие-либо обязывающее решение, и она никак не связана с полномочием Государственной Думы «решать вопрос о доверии Правительству Российской Федерации». Этим заслушивание годовых отчетов правительства качественно отличается от такой также указанной в рассматриваемом законе формы парламентского контроле как «рассмотрение Государственной Думой годовых отчетов Центрального банка Российской Федерации и принятия решений по ним», что установлено Федеральным законом №86-ФЗ от 10 июля 2002 года «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Как представляется, конституционная поправка о ежегодных отчетах правительства в контексте контрольных полномочий Государственной Думы носит преимущественно имитационно-декоративный характер. Она была использована для декорирования конституционной поправки об увеличении срока полномочий с 4

до 6 лет для Президента России и с 4 до 5 лет для Государственной Думы. Эта поправка была внесена одновременно с поправкой о контрольных полномочиях Государственной Думы Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации №6-ФКЗ от 30 декабря 2008 года «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы». Как правило, заслушивание и обсуждение ежегодных отчетов Правительства России в Государственной Думе из реального обсуждения насущных экономических и социальных проблем превращается в мероприятие по информированию об успехах и достижениях правительства, которое «год отработало не без ошибок, но вполне достойно» [8].

Существующая парламентская практика показывает, что в настоящее время имитационно-декоративный характер в контексте парламентского контроля носят и такие полномочия палат Федерального Собрания как заслушивания на их заседаниях ответов и информации от Председателя и членов Правительства России и других должностных лиц различных органов государственной власти в рамках так называемого «правительственного часа». Такие полномочия, установленные регламентами палат, используются членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, прежде всего, для политической саморекламы.

К формам парламентского контроля законом отнесены парламентский и депутатский запрос, право на которые российским парламентариям предоставлено Федеральным законом №3-ФЗ от 8 мая 1994 года «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». При этом в современных российских реалиях депутатский запрос представляет собой один из эффективных инструментов лоббистской деятельности парламентариев, который широко используется для получения необходимой экономической информации, либо для оказания давления на экономических конкурентов и политических оппонентов [9, С. 169] За последнее время практически ни один публично известный конфликт вокруг субъектов экономической деятельности или в ходе избирательной кампании не обошелся без того или иного депутатского запроса. Так,

например, «дело ЮКОСа» началось с запроса депутата В. Юдина в Генеральную прокуратуру относительно законности приватизации ОАО «Апатит» [10]. А проверка деятельности Ассоциации некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «Голос»» в ходе избирательной кампании 2011 года, закончившаяся возбуждением против этой организации административного дела о нарушении избирательного законодательства, — с запроса в Генеральную прокуратуру депутатов А. Назарова, М. Рохмистрова и А. Белякова [11].

Но главный, «глубинный» смысл закона о парламентском контроле, как можно предположить, заключался в том, чтобы включить в формы парламентского контроля «участие представителей палат Федерального собрания в работе правительственной комиссии по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий» и «направление представителей палат Федерального Собрания в организации, создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов, и их отзыв из данных организаций», в частности в наблюдательные советы и иные органы таких организаций, для того, чтобы установить законодательные основы такой деятельности парламентариев.

При этом участие парламентариев в правительственных комиссиях по чрезвычайным ситуациям может быть использовано для блокирования парламентских расследований таких ситуаций на основании аргументации о том, что парламенту расследования проводить не надо, так как его представители уже и так участвуют в расследованиях, проводимых правительством.

Участие парламентариев в наблюдательных советах и других органах управления особенно коммерческих организаций может приводить к возникновению конфликта интересов при рассмотрении и принятии законодательных решений в отношении таких организаций. При этом обычно используемая в случаях конфликта интереса антикоррупционная мера в виде временно-го отстранения субъекта конфликта интересов от принятия связанных с таким конфликтом конкретных решений, в отношении парламентариев применяться не может, так парламентария нель-

зя даже временно отстранить от принятия каких-либо законодательных решений. Именно для того, чтобы исключить возможные конфликты интересов коррупционного характера президент Д. Медведев в 2011 году инициировал кампанию по ограничению участия государственных служащих в управлении коммерческими организациями [12], хотя в отношении государственных служащих указанная антикоррупционная мера вполне применима.

Таким образом, после кадровой приватизации Совета Федерации и коррупционного захвата правящей номенклатурой Государственной Думы такие установленные Конституцией 1993 года органы парламентского контроля как Счетная палата и институт Уполномоченного по правам человека были экспропрированы в пользу президента посредством предоставления ему абсолютной прерогативы в назначении должностных лиц этих органов. А остальные элементы парламентского контроля, установленные конституционными нормами и нормами отдельных федеральных законов, приобрели преимущественно имитационно-декоративный характер.

Литература

- [1] Родин Иван Счетная палата усилится // Независимая газета. 2001. 26 июня. URL: http://www.ng.ru/politics/2001-06-26/3_palata.html
- [2] Становление института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в РФ, www.ombudsmanrf.org. URL: <http://ombudsmanrf.org/stanovlenie-instituta>
- [3] Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под общей ред. В.И. Червонюка. М.: Юрид. лит., 2002.
- [4] Родин Иван Думцам очень хочется быть сыщиками // Независимая газета. 2013. 29 ноября. URL: http://www.ng.ru/politics/2013-11-29/1_duma.html; Пашкова Татьяна Госдума вернется к рассмотрению поправок в Конституцию 1999 года // Новый Регион 2. 2014. 12 февраля. URL: <http://www.nr2.ru/moskow/484380.html>
- [5] Что за комиссия? Парламентские расследования в России незаконны // NEWSru.com. 2005. 14 сентября. URL: <http://www.newsru.com/background/14sep2005/dumcom.html>
- [6] Госдума отказалась проводить парламентское расследование деятельности Сердюкова // NEWSru.com. 2014. 26 февраля. URL: <http://www.newsru.com/russia/26feb2014/serdduma.html>
- [7] Пояснительная записка к законопроекту (Комитет Государственной

Думы по конституционному законодательству и государственному строительству). Законопроект № 61834-6 «О парламентском контроле». Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. Официальный сайт Государственной Думы www.duma.gov.ru URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=61834-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=61834-6)

[8] Хамраев Виктор, Октябрьев Алексей Дмитрий Медведев ответил на все свои вопросы // Коммерсантъ. 2014. 23 апреля. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2458530>

[9] Нисневич Ю.А. Закон и политика. М.: МОО «Открытая Россия», 2005.

[10] Юдин Владимир // Лента.ру. URL: <http://lenta.ru/lib/14163844/>

[11] Смирнов Сергей, Винокурова Екатерина Прокуроры пробуют «Голос» // Газета.ру. 2011. 1 декабря. URL: http://www.gazeta.ru/politics/elections2011/2011/12/01_a_3854430.shtml

[12] Шувалов и Дворкович не допустили чиновников к управлению госкомпаниями // Лента.ру. 2013. 21 января. URL: <http://lenta.ru/news/2013/01/21/goscom/>