

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

А. О. Стрельников*

Конституционно-правовая ответственность правительства перед парламентом в Российской Федерации

Аннотация. Предметом исследования являются вопросы правового регулирования ответственности правительства перед парламентом в России. Объектом исследования являются вопросы ответственности исполнительной власти перед законодательной властью.

Автором проведен анализ правового регулирования конституционно-правовой ответственности правительства перед парламентом в настоящее время, определены основные проблемы организационно-правового характера в указанной сфере.

Анализ литературы по теме исследования позволил выявить основные недостатки правового регулирования парламентской ответственности в российском законодательстве. Основное внимание в статье уделяется разработке подходов в законодательстве, усиливающих контрольные полномочия законодательной власти.

Основной вывод, который сделан по итогам исследования, состоит в том, что законодательство, регулирующее деятельность парламентской ответственности Правительства РФ, нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Новизна статьи заключается в разработке предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства в аспекте обеспечения эффективного парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти на федеральном уровне: автором внесены предложения по введению возможных оснований наступления такой ответственности, внедрению института индивидуальной парламентской ответственности, изменению некоторых конституционных норм.

Ключевые слова: контроль, ответственность, парламент, вид ответственности, государственный парламентский контроль, исполнительная власть, законодательная власть.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.86.1.035-040

О тветственность исполнительной власти перед властью законодательной, в частности парламентская ответственность, является важнейшим элементом обеспечения системы сдержек и противовесов в разделении властей как одной из базовых гарантий демократического политического режима. Сложно не согласиться с мнением М. Ю. Вискребен-

© Стрельников А. О., 2018

* Стрельников Антон Олегович, магистр юриспруденции
d55595@yandex.ru
170002, Россия, г. Тверь, ул. Коробкова, д. 10, кв. 105

цевой, отмечающей важность ответственности высших органов исполнительной власти, существования действенного механизма парламентского контроля, сбалансированности полномочий всех ветвей как залога существования и нормального развития правового государства¹. Введение в 2008 г. конституционной нормы о заслушивании Государственной Думой отчетов Правительства РФ², принятие в 2013 г. Федерального закона «О парламентском контроле»³ свидетельствуют об усилении внимания к проблемам правового регулирования конституционной ответственности исполнительной власти перед парламентом.

Следует отметить, что парламентская ответственность должна, наряду с санкциями, обладать структурными элементами юридической ответственности, такими как: основания наступления ответственности, субъекты, их специфика, особенности юридической природы поведения субъектов такой ответственности, механизм реализации, характер конституционных предписаний. Их наличие позволяет отнести парламентскую ответственность к одному из видов юридической ответственности — конституционной⁴. Вместе с тем можно констатировать недостаточное правовое регулирование перечисленных элементов в российском законодательстве.

Так, Конституция РФ не определяет перечень оснований для наступления ответственности Правительства РФ. Нормы Конституции содержат

лишь субъект применения и соответствующие санкции: отставка по решению Президента РФ (ч. 2 ст. 117), выражение недоверия Государственной Думой (ч. 3 ст. 117), отказ в доверии Правительству РФ (ч. 4 ст. 117). Как справедливо отмечает В. Г. Опанасенко, ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» не содержат четких критериев, позволяющих Государственной Думе выразить недоверие Правительству⁵.

По нашему мнению, одним из таких оснований можно считать признание нижней палатой парламента неудовлетворительным ежегодного отчета правительства о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Сам отчет правительства носит достаточно широкий характер, поскольку, как отмечает В. О. Галуева, законодательство не ограничивает содержание и параметры правительственных отчетов, кроме общего указания на результаты правительственной деятельности, что оставляет правительству широкое поле в формулировании своих докладов⁶, а следовательно, позволяет нижней палате всесторонне оценить его деятельность на их основании.

Обращаясь к Регламенту Государственной Думы, отметим, что по итогам рассмотрения ежегодного отчета Правительства РФ о результатах его деятельности Государственная Дума вправе принять постановление⁷. При этом

¹ *Выскребенцева М. Ю.* Коллективная (коллективная) ответственность правительства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 11-2 (49). С. 53.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года). Ст. 103 // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1691.

³ Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Российская газета. № 100.2013.05.14.

⁴ *Чепус А. В.* Конституционная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности: вопросы квалификации // Юридическая наука. 2013. № 4. С. 111.

⁵ *Опанасенко В. Г.* Совершенствование конституционно-правовой ответственности Правительства РФ // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2013. № 4 (17). С. 22.

⁶ *Галуева В. О.* Институт ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности: содержательная характеристика // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2012. № 4 (13). С. 25.

⁷ Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ». Ст. 154.3, п. 3 // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

юридическая категория «вправе» фактически означает возможность как принять такое постановление, так и пренебречь им по совершенно разным, в том числе и носящим коррупциогенный характер, обстоятельствам. Считаем целесообразным закрепить обязанность нижней палаты принять соответствующее постановление, содержащее информацию об одобрении деятельности правительства (признание его отчета удовлетворительным) или о неодобрении (признание его отчета неудовлетворительным).

Последний случай и является, по нашему мнению, возможным основанием для инициирования процедуры выдвижения вотума недоверия. Это представляется вполне обоснованным, поскольку признание неудовлетворительным данного отчета формально не влечет никаких последствий для правительства и, следовательно, норма носит исключительно информационный характер, что является существенным недостатком.

Анализируя правовые последствия вотума недоверия, важно отметить, что в конечном итоге они сводятся или к роспуску нижней палаты парламента, или к отставке правительства.

Ряд специалистов отмечают неоправданные диспропорции в пользу президентской власти. Так, например, С. С. Сулашкин отмечает, что такая несбалансированность влечет риски неэффективного управления⁸.

Нельзя не обратить внимание и на тот факт, что в определенной ситуации вотум недоверия действительно является реальным инструментом контроля законодательной власти над исполнительной. Так, согласно п. 3 ст. 109 Конституции РФ в течение первого года после избрания Государственная Дума РФ не может быть распущена по основаниям, предусмотренным

в ст. 117 Конституции, а следовательно, у Президента РФ нет альтернативы выбора и возможна только отставка Правительства РФ.

В России предусмотрена только солидарная ответственность правительства, т.е. в случае выражения вотума недоверия правительство уходит в отставку в полном составе. Идентичные принципы присутствуют и в конституционной практике многих стран Европы⁹. Тем не менее в некоторых странах существует индивидуальная ответственность министров, в частности в Австрии, Дании, Греции, Латвии, Польше она имеет место в качестве дополнительной, субсидиарной. Отсутствие такой индивидуальной ответственности в России является недостатком, наличие которого снижает эффективность привлечения к парламентской ответственности. Это отмечают и некоторые специалисты: например, М. Ю. Вискребенева считает, что отсутствие института индивидуальной (персональной) ответственности министров значительно затрудняет развитие парламентского контроля в России¹⁰, А. Н. Медушевский говорит о том, что отсутствие полноценного правового регулирования вопросов отставки министров, губернаторов, других высших чиновников — чрезвычайно опасная ситуация для перспектив демократии¹¹.

В связи с этим считаем возможным введение института индивидуальной парламентской ответственности министров и иных членов Правительства РФ. Как отмечает А. В. Нечкин, в странах СНГ такая ответственность существует, например в Республике Казахстан¹².

Представляется необходимым внести изменение в п. 3 ст. 117 Конституции РФ, дополнив его следующим образом: «Государственная Дума может выразить недоверие отдельным членам (отдельному члену) Правительства

⁸ Научный макет новой Конституции России / под общ. ред. С. С. Сулакшина. М. : Научный эксперт, 2011. С. 234.

⁹ Чепус А. В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти в России и странах Европы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 187.

¹⁰ Вискребенева М. Ю. Указ. соч. С. 54.

¹¹ Медушевский А. Н. Смешанная форма правления: новейшие тенденции развития во Франции и в России // Политическая наука. 2014. № 1. С. 57.

¹² Нечкин А. В. Изменение характера ответственности высшего органа исполнительной власти и его членов в странах СНГ: современные тенденции // Российский юридический журнал. 2014. № 6. С. 44.

Российской Федерации или Правительству Российской Федерации. После выражения Государственной Думой недоверия отдельным членам (отдельному члену) Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации должен объявить об отставке данных лиц (данного лица)». Таким образом, нижней палате парламента предоставляется реальный инструмент отставки члена правительства, что укрепит позиции законодательной власти.

Кроме того, для внедрения указанного института необходимо отметить основания наступления индивидуальной парламентской ответственности. В частности, в качестве данных оснований можно признать неудовлетворительную оценку парламентом ответа на соответствующий парламентский запрос или неудовлетворительную оценку нижней палатой парламента деятельности конкретного члена правительства. Данные процедуры, безусловно, нуждаются в разработке соответствующих нормативных правовых актов.

В случае парламентского запроса также представляется дополнить п. 3 ст. 8 Федерального закона «О парламентском контроле» положением о том, что Государственная Дума, в случае признания Федеральным Собранием Российской Федерации ответа на парламентский запрос неудовлетворительным, вправе инициировать выражение недоверия конкретному члену Правительства РФ.

Процедура выдвижения такой оценки, на наш взгляд, может быть аналогичной процедуре выдвижения вотума недоверия правительству в целом. Однако представляется возможным внести некоторые изменения с целью упрощения ее инициирования. Так, предлагается снизить численность инициативной группы, вносящей предложение о выражении недоверия отдельному члену правительства, до 15 депутатов, тогда как при выражении вотума недоверия такая численность должна быть не менее 1/5 от общего числа депутатов Государственной Думы.

Обращаясь к зарубежной практике, следует отметить, что похожий порядок определен

в Конституции Словении, в ст. 118 которой содержатся нормы, определяющие порядок интерpellации: группа численностью не менее 10 депутатов вправе выступить в Государственном собрании с интерpellацией относительно деятельности правительства или отдельного министра. В случае если по итогам обсуждения данной интерpellации большинство депутатов выразит недоверие правительству или отдельному министру, Государственное собрание смещает правительство или министра¹³.

Относительно процедуры внесения такого предложения, включая форму и сроки его рассмотрения, предлагается установить порядок, идентичный порядку выдвижения вотума недоверия правительству в целом.

Постановление о недоверии отдельному члену Правительства РФ также, по нашему мнению, должно приниматься большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы РФ. В целях предотвращения злоупотребления данным правом целесообразным представляется установить норму, согласно которой в случае отклонения такого предложения новое предложение в отношении того же лица можно внести не ранее чем через 6 месяцев.

Предлагается несколько изменить организационные аспекты. В частности, необходимо расширить перечень лиц, которые вправе выступить на заседании Государственной Думы РФ с заявлением в связи с внесенным предложением о выражении недоверия конкретному члену Правительства РФ: кроме Председателя Правительства РФ, на соответствующем заседании должно быть предусмотрено право на выступление лица, в отношении которого внесено постановление о выражении недоверия.

Соответственно в указанной процедуре должны быть предусмотрены следующие права:

- право Председателя Правительства РФ или исполняющего его обязанности, а также лица, в отношении которого вынесено предложение о выражении недоверия, на выступление с заявлением в связи с внесенным предложением;

¹³ Чепус А. В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти в России и странах Европы. С. 188.

— право лица, в отношении которого внесено предложение о выражении недоверия, на последнее слово.

Права депутатов при проведении данной процедуры остаются идентичными тем правам, которые предусмотрены для процедуры выдвижения вотума недоверия по отношению к правительству в целом.

Таким образом, парламентский контроль исполнительной власти, безусловно, нуждается в дальнейшем совершенствовании. Представляется обоснованным принятие отдельного нормативного правового акта более высокой

юридической силы (например, федерального закона), регулирующего процедуру выражения вотума недоверия Правительству РФ. Кроме того, введение индивидуальной парламентской ответственности министров даст возможность парламенту страны отправлять конкретного члена правительства в отставку, что по своим последствиям является гораздо менее затратной процедурой, чем отставка всего правительства. Наличие данного института повысит реальную ответственность исполнительной власти и эффективность реализации контрольных полномочий парламента.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Выскребенцева М. Ю.* Коллекциальная (коллективная) ответственность правительства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — 2014. — № 11-2 (49). — С. 53—55.
2. *Галуева В. О.* Институт ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности: содержательная характеристика // Юридический вестник Кубанского государственного университета. — 2012. — № 4 (13). — С. 24—27.
3. *Медушевский А. Н.* Смешанная форма правления: новейшие тенденции развития во Франции и в России // Политическая наука. — 2014. — № 1. — С. 51—58.
4. Научный макет новой Конституции России / под общ. ред. С. С. Сулакшина. — М. : Научный эксперт, 2011. — 456 с.
5. *Нечкин А. В.* Изменение характера ответственности высшего органа исполнительной власти и его членов в странах СНГ: современные тенденции // Российский юридический журнал. — 2014. — № 6. — С. 41—47.
6. *Опанасенко В. Г.* Совершенствование конституционно-правовой ответственности Правительства РФ // Юридический вестник Кубанского государственного университета. — 2013. — № 4 (17). — С. 21—24.
7. *Процюк И. В.* Разделение государственной власти в парламентско-президентской республике // Проблемы законности. — 2012. — № 119. — С. 3—15.
8. *Чепус А. В.* Конституционная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности: вопросы квалификации // Юридическая наука. — 2013. — № 4. — С. 111—120.
9. *Чепус А. В.* Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти в России и странах Европы // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 10. — С. 186—192.
10. *Чепус А. В.* Институт отставки правительства как мера ретроспективной ответственности // Вестник Алтайской академии права. — 2016. — № 2 (44). — С. 22—26.

Материал поступил в редакцию 11 апреля 2017 г.

RESPONSIBILITY OF THE GOVERNMENT TO THE PARLIAMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION UNDER CONSTITUTIONAL LAW

STRELNIKOV Anton Olegovich – Master of Laws

d55595@yandex.ru

170002, Russia, Tver, ul. Korobkova, d. 10, kv. 105

Abstract. *The subject of the paper covers the issues of the legal regulation of the Government's responsibility to the Russian Parliament. The paper focuses on the issues of responsibility of the executive power to the legislature. The author has carried out an analysis of the legal regulation of the Government's responsibility under Constitutional Law that it owes to the Parliament and determines the main problems of organizational and legal character in the area in question.*

The relevant literature analysis has revealed the main shortcomings of the legal regulation of parliamentary responsibility in Russian legislation. The paper focuses on the development of legislative approaches that reinforce the control powers of the legislature.

The main conclusion of the study is that the legislation regulating parliamentary responsibility of the Government of the Russian Federation needs further improvement. The novelty of the article is as follows: the author makes proposals for the further improvement of the legislation in the aspect of ensuring effective parliamentary control over the activities of the executive branch at the federal level, in particular, the author makes proposals with regard to the introduction of grounds that could give rise to parliamentary responsibility, the introduction of the institution of individual parliamentary responsibility, amendments to some constitutional norms.

Keywords: *control, responsibility, Parliament, type of responsibility, state parliamentary control, executive power, legislative power.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vyskrebenceva M. Yu. Kollegial'naya (kollektivnaya) otvetstvennost' pravitel'stva // Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki. — 2014. — № 11-2 (49). — S. 53—55.
2. Galueva V. O. Institut ezhegodnogo otcheta Pravitel'stva Rossijskoj Federacii o rezul'tatax ego deyatel'nosti: soderzhatel'naya xarakteristika // Yuridicheskij vestnik Kubanskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2012. — № 4 (13). — S. 24—27.
3. Medushevskij A. N. Smeshannaya forma pravleniya: novejshie tendencii razvitiya vo Francii i v Rossii // Politicheskaya nauka. — 2014. — № 1. — S. 51—58.
4. Nauchnyj maket novoj Konstitucii Rossii / pod obshh. red. S. S. Sulakshina. — M. : Nauchnyj e'kspert, 2011. — 456 s.
5. Nechkin A. V. Izmenenie xaraktera otvetstvennosti vysshego organa ispolnitel'noj vlasti i ego chlenov v stranax SNG: sovremennye tendencii // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. — 2014. — № 6. — S. 41—47.
6. Opanasenko V. G. Sovershenstvovanie konstitucionno-pravovoj otvetstvennosti Pravitel'stva RF // Yuridicheskij vestnik Kubanskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2013. — № 4 (17). — S. 21—24.
7. Procyuk I. V. Razdelenie gosudarstvennoj vlasti v parlamentsko-prezidentskoj respublike // Problemy zakonnosti. — 2012. — № 119. — S. 3—15.
8. Chepus A. V. Konstitucionnaya otvetstvennost' kak samostoyatel'nyj vid yuridicheskoy otvetstvennosti: voprosy kvalifikacii // Yuridicheskaya nauka. — 2013. — № 4. — S. 111—120.
9. Chepus A. V. Konstitucionno-pravovaya otvetstvennost' ispolnitel'noj vlasti v Rossii i stranax Evropy // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2015. — № 10. — S. 186—192.
10. Chepus A. V. Institut otstavki pravitel'stva kak mera retrospektivnoj otvetstvennosti // Vestnik Altajskoj akademii prava. — 2016. — № 2 (44). — S. 22—26.