

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ РЕСПУБЛИКЕ ГЕРМАНИЯ

LEGAL REGULATION OF PARLIAMENTARY CONTROL IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

**I. Konnov
A. Tarba**

Summary. The article is devoted to the analysis of the legal regulation of parliamentary control in the Federal Republic of Germany. The study highlights the features of the creation and functioning of investigative committees of the Bundestag, as provided by the country's Basic Law. It examines the mechanism and powers of these committees, their interaction with state bodies and citizens, as well as their role in criminal proceedings. The procedure for expressing confidence in the Government and the Chancellor of Germany is described as an element of the preventive mechanism for political stability in the face of parliamentary criticism. The author analyzes the practical application of this mechanism and its influence on the effectiveness of the Government and Chancellor's work.

Keywords: parliamentary control, Federal Republic of Germany, Bundestag, investigative committee, Basic Law, criminal proceedings, state bodies, government confidence, Chancellor, political stability, parliamentary majority.

Высшим органом представительной и законодательной власти в различных странах является парламент, в обязанности которого входит осуществление контроля за деятельностью иных органов власти: исполнительной, судебной, органов самоуправления, вооруженных сил и т.д. [9]. По мнению специалистов, парламентский контроль является достаточно эффективным инструментом обеспечения баланса между ветвями власти.

На территории Российской Федерации парламентский контроль регламентируется Федеральным законом «О парламентском контроле» от 07.05.2013 N 77-ФЗ [6]. Анализ законодательных норм действующего Закона выявил отсутствие в нем легального толкования понятия «парламентский контроль», что способствовало появлению множественных формулировок исследуемого понятия в научной литературе. Так, например, М.М. Утяшев и А.А. Корнилаева (2001) считают, что «парламентский контроль» — это комплекс мер по систематическому наблюдению и проверке деятельности системы государ-

Коннов Иван Александрович
Кандидат политических наук, доцент, доцент,
Нижегородский институт управления —
филиал РАНХиГС
konnov-ia@mail.ru
Тарба Асида Леонтьевна
Аспирант, Нижегородский институт управления —
филиал РАНХиГС,
tarba-a@ranepa.ru

Аннотация. Статья посвящена анализу нормативно-правового регулирования парламентского контроля в Федеральной Республике Германия. В работе освещаются особенности создания и функционирования следственных комитетов Бундестага, предусмотренных Основным законом страны. Изучается механизм и полномочия этих комитетов, их взаимодействие с государственными органами и гражданами, а также их роль в уголовном производстве. Описывается процедура выражения доверия Правительству и Канцлеру ФРГ, как элемент предупреждающего механизма политической стабильности при критике со стороны парламента. Автор анализирует практическое применение данного механизма и его влияние на эффективность работы Правительства и Канцлера.

Ключевые слова: парламентский контроль, Федеральная Республика Германия, Бундестаг, следственный комитет, Основной закон, уголовное производство, государственные органы, доверие Правительству, Канцлер, политическая стабильность, парламентское большинство.

ственных органов и предотвращению нарушений, который осуществляется законодательным органом [11]. О.Н. Булаков и Е.В. Коврякова (2005) пришли к выводу, что парламентский контроль — это система мер, включающая наблюдение и проверку деятельности в большей степени исполнительных органов, и оценку их деятельности с правом применения санкций [6]. А.Р. Гиздатов (2014) под понятием «парламентский контроль» понимает осуществление законодательным органом анализа и проверки законности и целесообразности деятельности органов исполнительной власти с целью формирования оценки этой деятельности и необходимости применения мер ответственности [6]. А.А. Папаян (2020) толкует «парламентский контроль» как осуществляемый законодательным органом и его структурами комплекс мер по проверке законности, целесообразности и эффективности деятельности иных государственных органов [8].

Несмотря на различия в подходах к толкованию понятия «парламентский контроль», авторы солидарны

в том, что парламентский контроль — это меры, которые принимаются исключительно парламентом страны. Во-вторых, контроль осуществляется за остальными органами власти. В-третьих, по результатам такого контроля формируется оценка деятельности проверяемых органов власти. В-четвертых, по результатам контроля допускается применение соответствующих санкций. Следовательно, парламентский контроль — это меры по контролю за деятельностью различных органов власти с целью вынесения оценки их деятельности (вплоть до применения санкций), реализуемые исключительно парламентом страны. Как следствие, субъектами парламентского контроля признаются представители законодательных и других органов власти (преимущественно исполнительной, а также судебной, муниципальной и т.д.), а его объектами — процесс наблюдения, контроля, формирование оценки за деятельностью этих субъектов.

Таким образом, в рамках настоящей статьи нормативно-правовое регулирование парламентского контроля в Федеральной Республике Германии (ФРГ) будет рассматриваться с позиции мер, принимаемых парламентом страны к их остальным органам власти.

Федеративная Республика Германия (далее — ФРГ) является демократическим и социальным федеративным государством с республиканской формой правления. Согласно ч. 2 ст. 20 ее Основного закона от 1949 года (аналогу Конституции Российской Федерации), систему государственной власти в ФРГ образует совокупность законодательной, исполнительной и судебной власти [1], а функции парламентского контроля осуществляются исключительно федеральной законодательной властью.

Федеральная законодательная власть ФРГ реализуется парламентом страны, который является двухпалатным:

а) Верхняя палата — Бундесрат (Союзный совет). Членами Бундесрата являются члены правительств земель, которые выбираются их исполнительными и законодательными органами.

По мнению К. Хессе (1981), Бундесрат является палатой земель [12]. Данное утверждение подкрепляется ст. 50 Основного закона ФРГ, которая гласит, что посредством Бундесрата земли принимают участие в процессах федерального законодательства и управления, а также в делах Европейского союза (ЕС). К. Хессе утверждает, что члены верхней палаты обязаны следовать мнению и указаниям избравших их органов власти земель.

Исследования Ю.А. Маслова (2013) свидетельствуют о том, что Бундесрат, несмотря на достаточное количество прав относительно Федерального правительства,

с политической точки зрения не имеет значимой роли при формировании правительства [7].

б) Нижняя палата — Бундестаг (Союзное собрание). Состав Бундестага формируется избирателями страны.

Исследования Б.Н. Топорнина (1994) указывают на то, что контроль Бундестага над Федеральным правительством, вопреки требованиям ст. 56 и 64 Основного закона, проявляется на практике не в качестве противовеса действиям исполнительной власти и гарантией его политической ответственности, а в виде некой формы сотрудничества с ним «в целях осуществления государственной власти» [10].

В рамках своих контролирующих полномочий Бундестаг имеет право создавать институты, независимые от законодательной и исполнительной власти, при этом обладающие значимыми полномочиями относительно деятельности исполнительной власти и структур, подотчетных органам законодательной власти. Согласно ст. 45 и 46 Основного закона, нижняя палата учреждает комитеты: Европейского союза (с полномочиями, определенными ст. 23 Основного закона), по иностранным делам (с правами следственного комитета), по обороне (для охраны основных прав) и по петициям (для рассмотрения жалоб и обращений в Бундестаг) [1].

Таким образом, парламентский контроль Бундестага осуществляется через формирование независимых друг от друга комитетов: ЕС, по иностранным делам, обороне и по петициям.

Вместе с тем, при осуществлении парламентского контроля ч. 1 статьи 61 Основного закона ФРГ предусмотрено право Бундестага или Бундесрата предъявлять обвинения Федеральному президенту в умышленном нарушении законов перед Федеральным конституционным судом при соблюдении следующих условий: 1. Предложение о выдвижении обвинения должно вноситься не менее чем 25 % от общего числа членов Бундестага или Бундесрата; 2. Принятие решения о выдвижении обвинения должно быть поддержано не менее чем 67 % от общего числа членов Бундестага или Бундесрата; 3. Обвинение должно быть представлено органом, который его выдвигает.

В то же время деятельность Бундестага подчинена его Регламенту [3], который определяет порядок выбора Федерального канцлера, председателя, президиума и Совета старейших, порядок образования фракций, права и обязанности депутатов Бундестага, порядок организации и проведения заседания Бундестага, условия выбора материала для обсуждения и т. д., совокупность которых и представляет систему парламентского контроля Бундестага.

Анализ парламентского контроля Бундестага за Правительством в рамках основного закона и Регламента показывает, что его основная форма контроля носит классический характер. Она предполагает постановку вопросов путем направления парламентских запросов Правительству (для получения письменного ответа по вопросу) или путем вызова Министра на заседания Бундестага (для получения устного ответа). В Основном законе за Федеральным правительством закреплена обязанность обеспечить письменные ответы на парламентские вопросы. В случае если Правительство уклонилось от ответов, то вопрос выносится на заседание Бундестага с обязательным участием Канцлера или министра, в обязанности которых входит обязательная дача ответа в устной форме.

Немецкие теоретики признают парламентские запросы Бундестага частного характера, что за счет своей простоты они являются достаточно действенным способом парламентского контроля.

Кроме того, действенным способом парламентского контроля является процедура «Правительственного часа», продолжительность которой не превышает трех часов. В рамках данной процедуры каждый депутат имеет право адресовать правительству короткие вопросы, ответ на которые можно получить сразу в устной форме, либо в письменной форме в течение 14 дней [7].

Еще одним действенным методом парламентского контроля является «Вотум недоверия». Он реализуется в случае, если действия и политика правительства или Канцлера вызывают у большинства членов нижней палаты недоверие и неодобрение. Конструктивность данного метода выражается в том, что в решение Бундестага об отставке Канцлера в обязательном порядке должна предлагаться кандидатура на его место, что не позволяет должности Канцлера оставаться вакантной и тем самым обеспечивает стабильность исполнительной власти. Если же недоверие выражается к правительству, то Президент ФРГ обязан рассмотреть вопрос об отставке всего правительства.

Вместе с тем, Основным законом предусмотрено, что Правительство и Канцлер в любое время имеют возможность обратиться в Бундестаг с просьбой выразить ему доверие. И здесь срабатывает предупреждающий механизм. На практике Правительство и Канцлер используют данную возможность сразу после получения критики в свой адрес, что позволяет стабилизировать обстановку в парламенте и вызвать доверие у парламентского большинства.

Очевидно, что ответная реакция Правительства и Канцлера на критику в свой адрес является мгновенной и обеспечивает продуктивность при решении значимых вопросов.

Особое внимание в Бундестаге ФРГ уделяется образованию следственных комитетов, предусмотренных статьей 44 Основного закона. В его состав входит пропорциональное количество членов от каждой партии в зависимости от занятых ей мест в Бундестаге. Целью проведения парламентского расследования через созданные ими следственные комитеты является проведение расследований по делам федерального значения. Данные комитеты наделяются неограниченными полномочиями при сборе информации и доказательств по рассматриваемому делу. При этом в ФРГ всем государственным органам и гражданам вменяется обязанность всячески содействовать следственному комитету при выполнении его работы. Деятельность следственного комитета регламентируется, в том числе, и нормами уголовно-процессуального права. Собранные комитетами доказательственные материалы не являются основанием для обращения в суд, но они ложатся в основу уголовного делопроизводства. Вместе с тем отчет о проведенной следственным комитетом работе в обязательном порядке передается в Бундестаг и может быть рассмотрен на его заседании.

На наш взгляд, такой подход является высокопродуктивным, так как обеспечивает более высокий уровень контроля за расследуемыми делами.

Согласно Закону ФРГ от 16 июня 1982 года «О военном уполномоченном немецкого Бундестага», отдельным институтом парламентского контроля является Уполномоченный Бундестага по обороне [3], который при осуществлении парламентского контроля вступает в качестве вспомогательного органа и наделён теми же правами, что и следственные комитеты. Комитет по обороне также занимается расследованием дел федерального значения.

Кроме того, в обязанности парламентского контроля Бундестага входит контроль за финансово-бюджетной деятельностью органов исполнительной власти. Такой вид контроля реализуется посредством деятельности Федеральной счетной палаты и регламентируется Законом о федеральной счетной палате [4] и Федеральным бюджетным кодексом [2]. Счетная палата ежегодно отчитывается перед Бундестагом о правильности и своевременности использования использованных средств. Бундестаг, в свою очередь, имеет право осуществлять специальные проверки, если у его членов появилась информация о нарушениях в сфере финансово-бюджетной деятельности счетной палаты. Независимость деятельности счетной палаты обеспечивается особым порядком выбора её членов и руководства. Руководство Счетной палаты (её глава, президент и его заместитель, а также вице-президент) выбираются Бундестагом и Бундесратом тайным голосованием, в то время как остальные служащие назначаются Президентом ФРГ.

Таким образом, резюмируя вышесказанное, можно констатировать, что основным нормативно-правовым актом в сфере регулирования парламентского контроля в ФРГ являются Основной закон ФРГ от 1949 года и Регламент Бундестага, а также ряд федеральных законов. Основные полномочия парламентского контроля в Германии принадлежат нижней палате (Бундестагу), которая реализует парламентский контроль за деятель-

ностью исполнительной власти ФРГ через создание комитетов по Европейскому союзу, по иностранным делам, по обороне и по петициям, а также путём контроля за Федеральной счетной палатой и, при необходимости, созданием следственных комитетов. Такой подход к построению парламентского контроля обеспечивает высокую степень устойчивости государственным системам ФРГ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru (дата обращения 12.01.2024).
2. Федеральный бюджетный кодекс ФРГ от 16 мая 2013 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.gesetze-iminternet.de/bho/index.html> (дата обращения 12.01.2024).
3. Закон ФРГ от 16 июня 1982 г. «О военном уполномоченном немецкого Бундестага». — Режим доступа: <http://www.gesetze-im-internet.de/wehrbdtg/> (дата обращения 12.01.2024).
4. Закон ФРГ от 11 июля 1985 г. «О федеральной счетной палате» // Официальный сайт Министерства юстиции ФРГ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.gesetze-im-internet.de/brhg_1985/index.html. (дата обращения 12.01.2024).
5. Булаков О.Н., Коврякова Е.В. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика. — М.: Эксмо, 2005. — 320 с.
6. Гиздатов А.Р. Сущность и формы парламентского контроля в Российской Федерации / А.Р. Гиздатов // Вопросы управления, 2014. — № 27. — С. 71–77
7. Маслов Ю.В. Парламентский контроль Бундестага за федеральным правительством ФРГ / Ю.В. Маслов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения, 2013. — № 4. — С. 719–725.
8. Папян, А.А. Теоретические и правовые основы парламентского контроля и парламентской ответственности / А.А. Папян // Молодой ученый, 2020. — № 15 (305). — С. 224–229.
9. Страшун, Б.А. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун — 3-е изд., обновл. и дораб. — М.: Издательство БЕК, 2000 — 784 с.
10. Топорин, Б.Н. Государственное право Германии. Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. Т. 1 / отв. ред. Б.Н. Топорин. — М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. — 312 с.
11. Утяшев, М.М. Контрольные функции региональных парламентов: Сравнительный анализ / М.М. Утяшева, А.А. Корнилова // Право и политика, 2001. — № 1. — С. 29–32.
12. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ К. Хессе. — М.: Юридическая литература, 1981. — С. 291–292.
13. Парламентский контроль в Российской Федерации и в зарубежных странах: нормативное регулирование и практика реализации: коллективная монография — Москва; Берлин: Директ-Медиа, 2020. — 545 с.

© Коннов Иван Александрович (konnov-ia@mail.ru); Тарба Асида Леонтьевна (tarba-al@ranepa.ru)
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»