

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет
имени И. Т. Трубилина»

М. С. Савченко, А. В. Дарда

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ

Учебное пособие

Краснодар
КубГАУ
2016

УДК 342.53 (075.8)

ББК 67.400.62

С13

Р е ц е н з е н т ы :

П. М. Курдюк – заместитель председателя Законодательного Собрания Краснодарского края, д-р юр. наук, профессор;

Л. П. Рассказов – зав. кафедрой теории и истории государства и права Кубанского государственного аграрного университета имен И. Т. Трубилина, д-р юр. наук, д-р истор. наук, профессор

Савченко М. С.

С13 Парламентский контроль : учеб. пособие / М. С. Савченко, А. В. Дарда. – Краснодар : КубГАУ, 2016. – 88 с.

ISBN

В учебном пособии анализируется правовой институт парламентского контроля, рассмотрены теоретические проблемы и процедуры осуществления различных форм парламентского контроля Федеральным Собранием Российской Федерации.

Предназначено для магистрантов направления 40.04.01. «Юриспруденция», а также всем, кто интересуется проблемами реализации контрольной функции законодательной власти.

УДК 342.53 (075.8)

ББК 67.400.62

© Савченко М. С.,
Дарда А. В., 2016
© ФГБОУ ВО «Кубанский
государственный аграрный
университет имени
И. Т. Трубилина», 2016

ISBN

ВВЕДЕНИЕ

Парламентский контроль, как один из видов государственного контроля, является неременным условием устойчивого конституционного строя в стране. Он представляет собой самостоятельный институт парламентаризма, одно из условий достижения более эффективной деятельности органов государственной власти, слаженности работы всего государственного механизма, предотвращения нарушений прав и свобод человека и гражданина, реализации конституционных установлений и требований норм действующего законодательства.

На протяжении последнего десятилетия в Российской Федерации был принят ряд законов, регламентирующих осуществление контрольной деятельности палатами Федерального Собрания: в декабре 2005 г. принят Федеральный закон

«О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»; в конце 2008 г. в Конституцию РФ были внесены поправки, отражающие такой аспект парламентского контроля, как заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности; в мае 2013 г. принят Федеральный закон «О парламентском контроле», определяющий предмет, цели и задачи парламентского контроля, основные формы и методы его осуществления, права, обязанности и гарантии субъектов парламентского контроля. Это, несомненно, позитивные шаги в данном направлении. Вместе с тем парламентские процедуры, обеспечивающие реализацию контрольных полномочий парламента, требуют дальнейшего развития. Необходимо обобщение законодательства, регулирующего контрольную деятельность российского парламента с целью определения места парламентского контроля в общей системе государственного контроля, а также путей совершенствования его форм и методов.

Глава 1. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Парламентский контроль: понятие, цели, виды

Усиление внимания к функциональному анализу деятельности представительных органов, в частности, к контрольной функции, предопределено развитием законодательства. Опираясь на конституционное положение ст. 94: «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации», можно сделать вывод, что приоритетными направлениями выступают законодательная деятельность и представительство. Как законодательный орган парламент в соответствии со ст. 10, ч. 1 и ст. 11 Конституции РФ реализует законодательную функцию государственной власти, принимая федеральные законы, обязательные на всей территории Российской Федерации. Признание Федерального Собрания РФ органом законодательной власти означает, что ни один закон Российской Федерации не может быть издан, если он не рассмотрен и не одобрен парламентом, а сам парламент обладает полной и ничем не ограниченной компетенцией в сфере законодательства¹. Будучи представительным органом, Федеральное Собрание РФ выражает интересы большинства в обществе и реализует коллективное право народа на власть. Наряду с названными Федеральное Собрание РФ в своей деятельности реализует и другие функции, например, функцию участия в формировании государственных органов, контрольную и т. д., о наличии которых позволяют говорить полномочия палат парламента, закрепленные в ст. 102 и 103 Конституции РФ.

¹Безруков А. В., Пунтус С. А. Федеральное Собрание Российской Федерации. Красноярск, 2008. С. 37.

Среди ученых существуют различные мнения о соотношении законодательной и контрольной функций парламента, но наиболее предпочтительной точкой зрения, является та, согласно которой, деятельность парламента рассматривается в единстве его законодательной, представительной и контрольной функций. Анализ положений гл. 5 Конституции РФ, позволяет сделать вывод о взаимосвязи функций парламента. Так, например, реализация полномочий законодательного органа происходит посредством различных форм контроля, осуществляемых Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания РФ: контроль за исполнением бюджета (ч. 5 ст. 101 Конституции РФ), контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (п. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ); контроль за деятельностью органов государственной власти (п. «е», ст. 102, п. «б», «з» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ); контроль в области внешней и внутренней политики (п. «а», «б», «в», «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ).

Началом для определения сущности контрольной функции законодательной власти послужила теория разделения властей, предполагающая наличие единого источника власти – народа. Являясь составной частью государственного механизма реализации контрольной функции народа, представительный орган одновременно выполняет законодательное обеспечение государственного управления. Законодательная власть формирует правовой фундамент для эффективной работы всего государственного механизма, тем самым занимает первостепенное место в системе разделения властей. Именно она определяет организацию и функционирование исполнительной и судебной власти, выполняет ориентирующую роль по отношению к ним, что не лишает их самостоятельности, а напротив, нацеливает на качественное и продуктивное функционирование. основополагающим фактором является то, что законодательная власть выполняет контрольную функцию,

проверяя посредством различных форм качество и своевременность реализации законов.

Термин «парламентский контроль» введен в оборот теории конституционного права одновременно со становлением парламентаризма в России. Однако до настоящего времени юридической наукой не разработано четкое и однозначное его определение. В научной литературе можно встретить различные понятия парламентского контроля. Так, А. Р. Гиздатов отмечает, что парламентский контроль – это конституционно-правовая возможность и практика высшего законодательного представительного органа государственной власти, парламентариев, и образуемых структурных органов мониторинга и проверки законности осуществления полномочий органами исполнительной власти и их должностными лицами с целью последующей оценки их деятельности и возможного применения мер реагирования¹.

По мнению М. М. Утяшева и А. А. Корниловой парламентский контроль – это осуществляемый высшим законодательным (представительным) органом государственной власти комплекс различных мер по постоянному наблюдению и проверке деятельности системы органов государственной власти, а также по устранению выявленных в результате такой проверки нарушений и предупреждение возможных последствий². Е. В. Коврякова определяет парламентский контроль как «институт права, под которым понимает совокупность норм, регулирующих установленный порядок проведения, наблюдения и проверки в основном деятельности органов исполнительной власти с целью оценки этой деятельности и

¹ Гиздатов А. Р. Сущность и формы парламентского контроля в Российской Федерации // Вопросы управления. 2014. № 27.

² Утяшев М. М., Корнилова А. А. Контрольные функции региональных парламентов: Сравнительный анализ // Право и политика. 2001. № 1.

возможного применения санкций (вотума недоверия, импичмента и т. п.)¹.

Наиболее полной, раскрывающей качественные характеристики парламентского контроля, является дефиниция, сформулированная А. С. Зубаревым, который под парламентским контролем понимает «совокупность основанных на законе контрольных мероприятий Федерального Собрания (его палат, структурных подразделений, отдельных парламентариев), направленных на выявление несоблюдений норм Конституции Российской Федерации, федерального законодательства в деятельности, составляющей объект контроля, и корректировку таких действий с помощью конституционно-правовых средств»².

Федеральное законодательство, регламентирующее порядок осуществления парламентского контроля, не поясняет данный термин, возможно, считая его очевидным, или, напротив, чрезмерно многозначным. В Федеральном законе от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» понятие парламентского контроля отсутствует. Оно было сформулировано в ст. 2 законопроекта «О парламентском контроле в Российской Федерации», в котором «под парламентским контролем понималось осуществление палатами Федерального Собрания Российской Федерации, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации отнесенных к их компетенции контрольных полномочий по обеспечению соблюдения, исполнения и применения соответственно Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и других норматив-

¹ Парламентское право России / под общ. ред. А. Н. Булакова. М., 2006. С. 137.

²Зубарев А. С. Контроль Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов исполнительной власти : дис. ... канд. юр. наук. Белгород, 2015. С. 31.

ных правовых актов Российской Федерации, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»¹.

В нормах регионального законодательства встречаются попытки формулирования дефиниции парламентского контроля или контрольных полномочий парламента, но в большинстве случаев в региональных законах закреплена лишь возможность парламентского контроля. Так, в ст. 3 закона Вологодской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области» под контрольными полномочиями понимается права и обязанности по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением федерального и областного законодательства государственными и муниципальными органами, организациями и должностными лицами.

Таким образом, под парламентским контролем следует понимать функцию Федерального и региональных парламентов по обеспечению соответствия деятельности исполнительных органов государственной власти Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов РФ, федеральному и региональному законодательству и эффективной реализации принимаемых парламентами законов. Правовая сущность парламентского контроля просто и точно разъяснена видным русским правоведом С. А. Котляревским: «Если парламент участвует в осуществлении законодательной власти, он не может быть равнодушным к исполнению этих законов»².

Содержание контрольных действий законодательного органа предопределяется тем, что парламент призван осуществлять общее руководство всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного развития общества

¹ Проект Федерального закона № 315329-5 «О парламентском контроле в Российской Федерации», внесенный 19 января 2010 г. депутатами Государственной Думы // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 30. Ст. 4232.

² Котляревский С. А. Власть и право. М., 1915. С. 306.

как государственный орган представляющий интересы населения всей страны (что реализуется, например, посредством принятия федерального бюджета, а в дальнейшем контролем за его исполнением). При этом каждое управленческое решение, принимаемое Федеральным Собранием (его палатами) в области экономики, образования, социальной политики опирается не только на комплекс организационно-технических приемов выработки решения, оно основывается на нормативных правовых актах, правом на принятие которых Конституция наделила также парламент. Эта законодательная основа и определяет цели и направленность контрольной деятельности.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О парламентском контроле» «основными целями парламентского контроля являются:

1) обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов;

2) защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;

3) укрепление законности и правопорядка;

4) выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения;

5) противодействие коррупции;

6) изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения»¹.

¹ О парламентском контроле : федер. закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2304.

Из цели парламентского контроля «обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов» следует, что прочность и незыблемость конституционного строя зависит от соблюдения положений Конституции РФ и прямо пропорциональна законопослушности граждан. Механизмом защиты Конституции РФ является система правовых средств, которые обеспечивают исполнение конституционных предписаний. К формам защиты Конституции РФ относятся: гарантии защиты Конституции Президентом РФ (ч. 2 ст. 80), конституционный контроль (ч. 2 ст. 125), конституционный надзор (ч. 4 ст. 125), особый порядок пересмотра и внесения поправок (ст. 134–137), толкование норм Конституции РФ (ч. 5 ст. 125). Задачами парламентского контроля в этой сфере является постоянное внимание парламента к укреплению всех элементов механизма обеспечения соблюдения Конституции РФ¹.

По мнению А. Н. Черткова, ключевой целью парламентского контроля выступает обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности². Права, свободы и обязанности человека и гражданина закреплены в гл. 2 Конституции РФ. Граждане РФ обладают на территории российского государства всеми правами и свободами и несут равные обязанности, закрепленные Конституцией РФ.

1. Задача парламентского контроля в укреплении законности и правопорядка заключается в обеспечении требования законности как в законотворческом, так и в правореализационном процессе. Законность является правовым средством, с помощью которого органы государственной власти и народ устанавливают и поддерживают правопорядок. Это условие его функциониро-

¹ Кондрат Е. Н. Комментарий к Федеральному закону от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (постатейный) // СПС ГАРАНТ. 2013.

² Чертков А. Н. Цели, принципы парламентского контроля и специфика их реализации в субъектах Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2013. № 8.

вания, обуславливающее важные характеристики правопорядка как состояния общественно-политической жизни.

К цели парламентского контроля относится проверка не только законности действий органов, организаций, должностных лиц, иных категорий исполнителей, но и целесообразность их действий по исполнению (применению) законодательства. Поэтому речь идет именно о парламентском контроле, а не надзоре. Другое дело, что способы реагирования на нецелесообразные действия (бездействия) тех или иных субъектов в рамках парламентского контроля заметно отличаются от соответствующих способов реагирования органов исполнительной власти – в подавляющем большинстве случаев отсутствует мера принуждения. Как правило, это обращения, заявления, заключения, адресуемые должностным лицам и органам, вышестоящим для тех субъектов, законность и целесообразность действий которых стала предметом парламентского контроля.

Исходя из содержания цели парламентского контроля: «выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения», можно отметить, что главная проблема развития нашей страны на современном этапе – это невысокая эффективность государственной власти. Без качественного государственного управления, без высокой персональной ответственности должностных лиц, нельзя решить задачи, поставленные перед обществом и страной. Институт парламентского контроля в данной связи выступает одним из ключевых звеньев системы государственного управления. От его эффективности зависит реализация решений Президента РФ, органов исполнительной

власти, исполнение бюджетных обязательств, а в итоге – обеспечение прав и законных интересов граждан.

Важной целью парламентского контроля является противодействие коррупции. Одним из важных направлений борьбы с коррупцией выступает повышение качества представительной власти, посредством эффективной реализации парламентского контроля.

Многообразие целей и характеристик контрольной деятельности, правовых форм, в которых она осуществляется, дает широкие возможности для классификации видов парламентского контроля.

По объектам парламентский контроль можно разделить на внутренний и внешний. Внутренний контроль независимо от форм и методов его проведения основывается на отношениях непосредственного подчинения. Объектами внутреннего парламентского контроля является деятельность: комитетов, комиссий, депутатов. Все структурные звенья парламента одновременно выступают и субъектом (реализует функции парламента) и объектом контрольной функции. Внешний контроль характеризуется осуществлением проверочных действий в отношении организационно неподчиненных парламента объектов.

В зависимости от того, на какой стадии деятельности подконтрольного объекта проводится проверка, контроль может быть предварительным, текущим и последующим. Под предварительным контролем понимается контроль, предупреждающий исполнение необоснованных решений. Предварительный контроль предполагает проведение экспертиз, выдачу заключений, проверку учреждений или организаций до осуществления ими определенных действий, что позволяет предотвратить нарушения до того, как они произойдут. Такой контроль осуществляется уполномоченными на контрольную деятельность органами, которые дают заключения по результатам проверки. Так, определяя задачи Счетной палаты, зако-

нодатель наделил этот контрольный орган правомочием проверять обоснованность вносимых Правительством предложений по проекту федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, что характерно для предварительного контроля. Текущий контроль осуществляется комитетами, комиссиями, парламентариями и посредством других организационно-правовых форм парламентского контроля (проведение парламентских слушаний). Текущий контроль проводится в процессе самой управленческой деятельности независимо от того, достигнуты или нет конечные результаты. В настоящее время в деятельности парламента преобладает последующий контроль. Цель последующего контроля – проверять результативность уже проведенных мероприятий, обобщать и распространять опыт, анализировать целесообразность использованных методов их реализации. Последующий парламентский контроль может осуществляться комиссиями по расследованию, образованными с целью, изучения обстоятельств какого-либо происшествия, неправильного применения закона, приведшего к трагическим последствиям, а также Уполномоченным по правам человека, основное направление деятельности которого заключается в восстановлении нарушенных прав и свобод граждан.

Существуют и другие классификации. По содержанию: контроль в сфере соблюдения прав человека; в сфере обороны и безопасности; финансовый контроль; в сфере охраны правопорядка и др. (перечень открытый). По предмету (конкретный, связан с конкретным событием, например авария на Саяно-Шушенской ГЭС, и абстрактный, не связан с конкретным делом, например упреждающий контроль за исполнением бюджета), и др.

Для современного парламента контроль становится одной из важнейших его функций. Выступая как средство обратной связи, контроль обеспечивает органы власти необходимой

информацией о реализации внешней и внутренней государственной политики, выполнении принятых решений. Кроме того, контрольная деятельность законодательного органа выступает правовым средством обеспечения осуществления полномочий различными органами государственной власти. Парламентский контроль призван сохранять автономность ветвей власти и служить средством обеспечения системы «сдержек и противовесов».

Таким образом, Федеральный парламентский контроль – это деятельность палат Федерального Собрания РФ, их структурных органов и отдельных парламентариев, заключающаяся в выявлении и предотвращении нарушений при реализации государственными органами исполнительной власти и должностными лицами Конституции РФ, федерального и регионального законодательства. Современное состояние парламентского контроля характеризуется множеством органов, его осуществляющих, многообразием форм реализации контрольной деятельности; разнообразием видов и большим объемом законодательства, регламентирующего осуществление парламентского контроля.

§ 2. Принципы парламентского контроля

Основу понимания сущности парламентского контроля составляют принципы, соблюдение которых является важнейшим фактором эффективности парламентского контроля. В соответствии со ст. 3 Федерального закона № 77-ФЗ парламентский контроль в Российской Федерации осуществляется на основе принципов законности, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, разделения властей, самостоятельности и независимости субъектов парламентского контроля, системности и гласности¹.

¹ О парламентском контроле : федер. закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2304.

На первое место законодатель ставит принцип законности, который закреплен в ч. 2 и 3 ст. 15 Конституции РФ. Данный принцип, являясь общеправовым, заключается в требовании точного и неуклонного соблюдения и исполнения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов всеми участниками осуществления парламентского контроля (палатами Федерального Собрания РФ, их комитетами и комиссиями, парламентской комиссией по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, парламентариями). Некоторые ученые принцип законности считают «методом функционирования государственных органов и организаций»¹. При этом условием укрепления законности в деятельности государственных органов является наличие законодательства, соответствующего требованиям политической и общественной жизни. Это относится и к парламентскому контролю.

Ряд российских ученых, в частности, А. Н. Чертков, принцип законности ставят на второе место в системе принципов парламентского контроля, в то время как базовым и основополагающим принципом, по их мнению, является принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина (принцип гуманизма). На основе данного принципа реализуется конституционная норма о признании высшей ценностью человека как личности и утверждается приоритет его прав и свобод в деятельности государства².

С принципом гуманизма связан принцип уважения чести и достоинства личности, суть которого состоит в том, что субъекты парламентского контроля при его осуществлении не

¹ Общая теория государства и права / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2009. Т. 1. С. 171.

² Чертков А. Н. Цели, принципы парламентского контроля и специфика их реализации в субъектах Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2013. № 8.

должны принимать решений и действий, унижающих честь и человеческое достоинство участника парламентского контроля. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 03.05.1995 № 4 отмечается: «обеспечение достоинства личности предполагает, что личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов»¹

Значимым принципом парламентского контроля является принцип разделения властей. В юридической литературе этот принцип трактуется как один из принципов демократического государства, суть которого заключается в том, государственная власть должна осуществляться различными независимыми друг от друга органами. Он характеризует один из способов усиления роли российского парламента в системе разделения властей, путем расширения его контрольных полномочий, поскольку наличие эффективных правовых механизмов парламентского контроля позволяет выявлять и предотвращать факты неправомерного поведения его субъектов, включая государственные органы, должностных лиц, общественные объединения. Важнейшей предпосылкой для реализации данного принципа стали парламентские расследования, результатом которых может стать привлечение должностных лиц к предусмотренной законодательством административной или уголовной ответственности

Из принципа разделения властей вытекает принцип самостоятельности и независимости субъектов парламентского контроля, означающий, что субъекты контроля должны обладать организационной, функциональной, материальной независимостью от юридических или физических лиц, деятельность которых явилась объектом парламентского контроля.

¹ Собрание законодательства РФ. 08.05.1995. № 19. Ст. 1764

Суть независимости субъекта парламентского контроля выражена в его праве самостоятельно определять предмет своей контрольной деятельности, методы контроля, содержание и формы отчетов¹. Данный принцип характеризует прямую связь эффективности контрольной деятельности от степени ее независимости.

Важными являются принципы системности и гласности парламентского контроля. Принцип системности подразумевает системное комплексное осуществление парламентского контроля, характеризует единство правовых основ контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности, нормативно закреплённую организацию взаимодействия субъектов контроля и периодичность его осуществления. Принцип гласности состоит в том, что информация о результатах парламентского контроля должна быть доступна для общества и средств массовой информации. Посредством данного принципа формируется общественное мнение о деятельности парламента и результатах парламентского контроля. Федеральное Собрание РФ должно обеспечивать общедоступность сведений о парламентском контроле, в том числе путем их распространения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Результаты парламентского контроля должны быть размещены на официальных сайтах палат Федерального Собрания, а также в официальных печатных изданиях, за исключением информации, доступ к которой законодательством ограничен.

Перечисленные принципы осуществления парламентского контроля не являются исчерпывающими, их можно охарактеризовать как общие принципы. Выделяют и специальные принципы осуществления парламентского контроля, которые наряду с

¹ Кондрат Е. Н. Комментарий к Федеральному закону от 07.05.2013. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (постатейный) // СПС ГАРАНТ. 2013.

общими, необходимо закрепить в законодательстве. К таковым следует отнести принципы плановости, объективности, ответственности всех участников парламентского контроля.

Принцип плановости, как отмечает А. Н. Чертков, подразумевает составление (утверждение) плана контрольных мероприятий субъектами парламентского контроля на очередной календарный год. Наличие плана по проведению парламентского контроля делает работу органов более четкой, организованной и оперативной¹. Планирование парламентского контроля должно отражать результаты научного прогнозирования, определяемые в ходе мониторинга контрольных мероприятий и итогов контрольной деятельности.

Принцип объективности парламентского контроля, также предложенный А. Н. Чертковым, заключается в том, что субъекты, осуществляющие парламентский контроль, обязаны строго соответствовать правилам служебного поведения, не допускать предвзятости и предубежденности, исключать какие-либо личные мотивы, соблюдать беспристрастность. Участники парламентского контроля, исходя из специфики их деятельности, должны обладать необходимым уровнем профессиональной подготовки, опытом, квалификацией. От степени их профессионализма зависит точность и достоверность результатов контрольных мероприятий.

Принцип ответственности участников парламентского контроля, предусматривающий наказание за ненадлежащее исполнение законодательства и другие действия, препятствующие проведению контроля. Субъекты, осуществляющие парламентский контроль несут ответственность за соблюдение законодательства, за достоверность результатов контроля. Субъекты парламентского контроля могут быть привлечены к

¹Чертков А. Н. Цели, принципы парламентского контроля и специфика их реализации в субъектах Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2013. № 8.

ответственности за воспрепятствование проведению контрольных мероприятий. Это может выражаться в виде предоставления субъектам парламентского контроля недостоверных сведений или их сокрытие, невыполнение требований субъектов парламентского контроля¹.

Значение перечисленных принципов заключается в том, что заложенные в них идеи выступают основой парламентского контроля, уточняют смысл и определяют пределы действия правовых норм, а также восполняют пробелы законодательства, регулирующего осуществление парламентского контроля.

§ 3. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации

На протяжении последнего десятилетия в субъектах Российской Федерации были приняты законы, регламентирующие реализацию контрольных полномочий региональными парламентами, определяющие цели, задачи и формы парламентского контроля, права и обязанности его субъектов.

При анализе проблем, связанных с осуществлением парламентского контроля в субъектах РФ, прежде всего, возникает вопрос об особенностях правового статуса регионального парламента. Опираясь на законодательное определение, сформулированное в п. 1 ст. 4 ФЗ № 184-ФЗ от 06.09.1999 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому «законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации», можно сде-

¹ Вискребенцева М. Ю. К вопросу о законодательном закреплении парламентского контроля в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 9.

лать вывод, что приоритетными направлениями регионально-го парламента являются законодательная деятельность и представительство. Однако, законодательный (представительный) орган субъекта федерации, наряду с указанными, реализует и другие функции, например, бюджетно-финансовую, контрольную, о наличии которых позволяют говорить полномочия, закрепленные в ст. 5 вышеназванного закона.

По мнению Е. В. Луценко, осуществление контрольных полномочий законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ играет важную роль в его деятельности. Возможность контроля делает результативным осуществление законодательной функции, поскольку контроль над соблюдением и исполнением законов позволяет совершенствовать законодательную деятельность. Помимо этого, наличие достаточных контрольных полномочий позволяет значительно укрепить авторитет законодательного органа власти¹. Однако конституции (уставы) субъектов РФ, воспроизводя формулировку ст. 4 ФЗ № 184, закрепляют статус парламента только как представительного и законодательного органа. Исключение составляют Конституции Удмуртской Республики и Республики Саха (Якутии), а также Устав Пермского края, в которых региональный парламента определен как законодательный, представительный и контрольный орган государственной власти.

Возможность осуществления региональными представительными органами контрольных полномочий предусматривается законодательством всех субъектов Российской Федерации. Однако в региональном законодательстве контрольные функции парламента закреплены не в конституциях и уставах, а в законах субъектов РФ, регламентирующих деятельность

¹ Луценко Е. В. Контрольные полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2006. № 2.

законодательных органов. Так, в частности, контрольные полномочия законодательного органа Республики Башкортостан осуществляются на основании Закона от 01.11.2011 «О контроле Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан за исполнением законов Республики Башкортостан». В Республике Мордовия основные формы и порядок осуществления Государственным Собранием Республики Мордовия парламентского контроля за соблюдением и исполнением законов установлены Законом Республики Мордовия от 30.10.2008 «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия».

Формы реализации парламентского контроля и пределы его осуществления можно выявить только при анализе тех предметов ведения, которые закреплены за региональными парламентами. Под парламентским контролем понимают конституционное полномочие представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по соответствию деятельности региональных органов исполнительной власти Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов РФ, федеральному и региональному законодательству, по обеспечению эффективной реализации принимаемых парламентами законов¹.

Основными целями регионального парламентского контроля можно назвать цели, вытекающие из ст. 2 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»: обеспечение соблюдения и исполнения конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации; защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение эффективного функционирования государственной власти на региональном уровне; укрепление законности и правопорядка; выявление ключевых проблем в деятельности региональных государ-

¹ Григорьева Е. П. Парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти: конституционно-правовые аспекты. М., 2012.

ственных органов, повышение эффективности системы государственного управления; противодействие коррупции; изучение практики применения федерального и регионального законодательства и выработка рекомендаций, направленных на его совершенствование и повышение эффективности исполнения.

В вышеназванном федеральном законе отсутствует указание на задачи парламентского контроля, которые получили свое отражение в региональном законодательстве. Так, Регламентом Законодательного Собрания Краснодарского края к ним отнесены следующие: анализ соблюдения и исполнения краевых законов; выявление и устранение причин, препятствующих надлежащему и эффективному соблюдению и исполнению краевого законодательства; приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным; принятие решений по вопросам контроля за соблюдением и исполнением краевых законов. Таким образом, задачи регионального парламентского контроля, в полной мере соответствуют правовой природе парламента.

Содержание парламентского контроля выражено в закрепленных полномочиях законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а его формы – в установлении определенных способов и средств реализации данных полномочий. Контрольные полномочия — постоянный элемент, присущий деятельности региональных законодательных органов. Вместе с их развитием совершенствуется содержание, формы и методы контрольной деятельности парламентов. При этом остается неизменной сущность регионального парламентского контроля, заключающаяся в контроле населением субъекта федерации, осуществляемом через законодательный (представительный) орган, являющийся выразителем его суверенных прав.

В распоряжении законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации имеются достаточные широкие контрольные полномочия, в которых проявляется специфика парламентов, обеспечивающих интересы российских регионов. Данные полномочия нашли свое выражение в нормативном регулировании деятельности региональных парламентов. Так, в соответствии п. 3.31 ст. 16 Закона Краснодарского края «О Законодательном Собрании Краснодарского края» Законодательное Собрание осуществляет контроль за: исполнением федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и Краснодарского края, законодательства Краснодарского края, принимаемого Законодательным Собранием; исполнением краевого бюджета, использованием кредитных ресурсов и ассигнований из федерального бюджета; выполнением государственных программ Краснодарского края и планов социально экономического развития края; соблюдением установленного порядка управления и распоряжения государственной федеральной собственностью и собственностью Краснодарского края. Нормы аналогичного содержания закреплены в региональных нормативно-правовых актах большинства субъектов РФ. Таким образом, контрольные полномочия региональных парламентов относятся к следующим важнейшим блокам: контроль за целевым и эффективным использованием государственных бюджетных средств; контроль за деятельностью государственных органов; контроль за исполнением федерального и регионального законодательства государственными органами и должностными лицами.

Как уже отмечалось, региональный парламент осуществляет контрольную функцию при помощи самых разнообразных методов и форм. Согласно региональному законодательству, парламентский контроль осуществляется в следующих формах: рассмотрение информации о соблюдении и ходе ис-

полнения федерального и регионального законодательств; проведение депутатами парламентов проверок исполнения нормативно-правовых актов; депутатский запрос; парламентские слушания; парламентские расследования. Наряду с этими, отдельные субъекты Российской Федерации выделяют следующие формы контроля: принятие решения об устранении нарушений, которые выявлены при его осуществлении; подготовка ежегодного доклада о состоянии законодательства и его рассмотрение региональным законодательным органом; проведение еженедельных планерных совещаний депутатов, работающих на постоянной основе; проведение конференций, семинаров, круглые столы по вопросам контроля; обращение с иском в соответствующий суд в случае нарушения регионального законодательства, повлекшего нанесение ущерба субъекту Российской Федерации.

Таким образом, формы правового регулирования, цели, задачи, формы и методы парламентского контроля, механизм его осуществления субъекты РФ устанавливают самостоятельно. Современное состояние регионального парламентского контроля характеризуется многообразием форм реализации контрольной деятельности, а также разнообразием источников его регламентации. Вместе с тем, на региональном уровне отсутствует комплексное правовое регулирование контрольной деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов российской Федерации. Поэтому А. Н. Чертков и Д. В. Азаров предлагают субъектам РФ принять специальный закон, достаточно полно и системно регулирующий отношения в данной сфере. Такой закон должен содержать «правовую основу контрольной деятельности парламента, а также ее цели, задачи и принципы. Важно концентрированно и максимально подробно отразить контрольные полномочия законодательного органа в виде открытого перечня, определить организацию и обеспечение исполнения

его контрольных полномочий, основы порядка их осуществления»¹. Целесообразно законодательно закрепить отдельные формы парламентского контроля, положения о порядке их осуществления, а также вопрос инициативы осуществления контрольных полномочий законодательным органом, включая обращения конкретного числа граждан, проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. А в регламенте законодательного органа более подробно определить формы ответов на запросы законодательного органа и депутатов тех структур, деятельность которых стала объектом парламентского контроля.

Примером такого комплексного подхода является Закон Республики Северная Осетия – Алания от 08.04.2014 «О парламентском контроле в Республике Северная Осетия – Алания», регулирующий осуществление парламентского контроля Парламентом Республики Северная Осетия – Алания, депутатами Парламента, комитетами и комиссиями Парламента, парламентской комиссией по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, Контрольно-счетной палатой республики парламентского контроля.

¹ Чертков А. Н., Азаров Д. В. Правовое регулирование регионального парламентского контроля, осуществляемое субъектами Российской Федерации // Адвокат. 2014. № 1.

ГЛАВА 2. ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В ст. 5 Федерального закона «О парламентском контроле» названы 18 форм контрольной деятельности парламента, каждая из которых имеет свои особенности:

«1) рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

2) проведение палатами Федерального Собрания РФ, комитетами палат Федерального Собрания РФ, Счетной палатой РФ мероприятий по осуществлению предварительного парламентского контроля, текущего парламентского контроля и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений;

3) заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе ответов на вопросы, поставленные Государственной Думой;

4) рассмотрение Государственной Думой годовых отчетов Центрального банка РФ и принятие решений по ним;

5) заслушивание докладов Председателя Центрального банка РФ о деятельности Центрального банка РФ при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;

6) осуществление в отношении Центрального банка РФ парламентского контроля в иных формах в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)";

7) направление палатами Федерального Собрания Российской Федерации парламентских запросов;

8) направление членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы запросов членов Совета Федерации, запросов депутатов Государственной Думы (далее – депутатский запрос);

9) заслушивание на заседаниях палат Федерального Собрания РФ информации членов Правительства РФ, руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, ответов указанных должностных лиц на вопросы членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы в рамках "правительственного часа", а также заслушивание информации указанных должностных лиц на заседаниях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания РФ;

10) заслушивание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Центрального банка Российской Федерации, Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, иных должностных лиц;

11) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты Российской Федерации, заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудиторов Счетной палаты Российской Федерации;

12) осуществление палатами Федерального Собрания Российской Федерации взаимодействия со Счетной палатой Российской Федерации в случаях и формах, предусмотренных Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации";

13) осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации;

14) заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению;

15) направление представителей палат Федерального Собрания Российской Федерации в организации, создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов, и их отзыв из данных организаций;

16) приглашение членов Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц на заседания комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации;

17) проведение парламентских слушаний;

18) проведение парламентских расследований»¹.

Рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству Российской Федерации

Согласно п. «б» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ к ведению Государственной Думы относится решение вопроса о доверии Правительству. Тем самым нижняя палата Федерального Собрания, не обладая правом привлекать министров к конституционной ответственности за незаконные действия, наделена возможностью выразить недоверие Правительству за политическую нецелесообразность его действий.

Правовая основа осуществления указанной процедуры установлена ч. 3 ст. 117 Конституции РФ и гл. 18 Регламента Государственной Думы². Ни Конституция РФ, ни нормы федерального законодательства не раскрывают оснований постановки вопроса о доверии Правительству. Поэтому можно только предположить, что основанием для данной формы парламентского контроля является неудовлетворение политикой, проводимой Правительством; неисполнение федерального бюджета и др. Предложение о выражении недоверия Пра-

¹ О парламентском контроле : федер. закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2304.

² Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 18.12.2015) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801,37.

вительству согласно ст. 149 Регламента Государственной Думы вносится в письменной форме в Совет Государственной Думы депутатской группой, численность которой составляет не менее одной пятой от общего числа депутатов. К предложению прилагается проект постановления Государственной Думы и список депутатов, инициировавших выражение недоверия Правительству с указанием фракций.

Государственная Дума должна рассмотреть вопрос о выражении недоверия Правительству в недельный срок после его внесения. В ходе его обсуждения на заседании Государственной Думы с заявлением вправе выступить Председатель Правительства или его заместитель (в случае отсутствия председателя). Депутаты имеют возможность задавать вопросы Председателю и членам Правительства. Обсуждение прекращается по предложению об этом, одобренному большинством голосов депутатов, принявших участие в голосовании. Если в ходе обсуждения депутаты Государственной Думы, которые инициировали выражение недоверия Правительству отзовут свои подписи и при этом численность депутатов Государственной Думы, внесших предложение о выражении недоверия Правительству, становится меньше одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы, то вопрос о выражении недоверия Правительству исключается из порядка работы палаты без дополнительного голосования.

Постановление о недоверии Правительству принимается открытым или тайным голосованием большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Выражение Государственной Думой недоверия Правительству не означает обязательной его отставки. Решение вопроса об отставке высшего органа исполнительной власти – прерогатива Президента РФ. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент РФ либо объявляет об отставке Правительства, либо распускает Государственную Думу.

Вместе с тем Конституция РФ отдельными положениями закрепляет невозможность роспуска Государственной Думы; в течение года после ее избрания (ч. 3 ст. 109 Конституции РФ); с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации (ч. 4 ст. 109 Конституции РФ); в период действия военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ (ч. 5 ст. 109 Конституции РФ).

В соответствии с ч. 4 ст. 117 Конституции РФ Председатель Правительства РФ вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Это должно быть оформлено мотивированным представлением, текст которого должен быть сразу распространен среди депутатов Государственной Думы. Данный вопрос рассматривается Государственной Думой во внеочередном порядке. Совет Государственной Думы может определить срок, который необходим для проведения правовой экспертизы и изучения фактических обстоятельств, послуживших основанием для постановки вопроса о доверии Правительству. В случае если Председатель Правительства ставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству в тот период, когда внесено, либо рассматривается Государственной Думой предложение о выражении недоверия Правительству, первым должно быть рассмотрено предложение депутатов Государственной Думы о выражении недоверия Правительству РФ. В случае принятия Государственной Думой постановления о недоверии Правительству РФ и объявления Президентом РФ о несогласии с решением Государственной Думы, представление Председателя Правительства рассматривается по истечении трех месяцев со дня его внесения.

Обсуждение вопроса о доверии Правительству РФ, поставленного его Председателем, проводится в порядке, анало-

гичном порядке рассмотрения вопроса о выражении недоверия Правительству. Решение о доверии Правительству РФ принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, результаты голосования оформляются постановлением. Если такое решение, не принимается, на голосование ставится вопрос об отказе в доверии Правительству Российской Федерации. Если ни одно из решений (выражение доверия или отказ в доверии) не принято, рассмотрение вопроса прекращается (ст. 154 гл. 18 Регламента Государственной Думы).

Практика работы российского парламента показала, что право Государственной Думы отказать в доверии Правительству – недостаточный и не всегда эффективный инструмент. Казалось бы, решение вопроса о доверии либо недоверии Правительству является очень сильным средством в руках законодательной власти, однако, отставка Правительства, вызванная потерей доверия со стороны законодательного органа, сопровождается досрочным роспуском парламента, который депутатский корпус старается все-таки избежать. Данная процедура позволяет говорить о парламентском контроле в отношении исполнительной власти, но не об ответственности Правительства и отдельных его членов.

Проведение палатами, комитетами палат Федерального Собрания РФ, Счетной палатой РФ мероприятий по осуществлению парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений

В соответствии с п. 2 ст. 5 ФЗ «О парламентском контроле» к субъектам парламентского контроля, осуществляющим мероприятия по предварительному, текущему и последующему парламентскому контролю в сфере бюджетных правоотношений отнесены палаты Федерального Собрания и ко-

митеты палат Федерального Собрания и Счетная палата РФ. Предварительный парламентский контроль в сфере бюджетных правоотношений осуществляется в ходе обсуждения и утверждения проектов законов по бюджетно-финансовым вопросам с целью определения достоверности и обоснованности показателей формирования федеральных бюджетов. Текущий парламентский контроль проводится в процессе рассмотрения конкретных вопросов по исполнению бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами. Последующий парламентский контроль осуществляется в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

К полномочиям палат Федерального Собрания относятся рассмотрение и утверждение федерального бюджета России, отчета о его исполнении, рассмотрение и принятие законов по вопросам федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии, установление размеров государственного внутреннего и внешнего долга и др.

Конституция РФ закрепила за Федеральным Собранием право контролировать исполнение федерального бюджета, реализуемое через создание специального органа – Счетной палаты. В ней закреплено, что Правительство разрабатывает и обеспечивает исполнение федерального бюджета (ч. 1 ст. 114 Конституции РФ), а парламент «для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета образует Счетную палату» (ч. 5 ст. 101 Конституции РФ), к тому же федеральный бюджет принимается в форме федерального закона, подлежащего обязательному прохождению через палаты парламента (п. «а» ст. 106 конституции РФ). Таким образом, впервые в истории нашего государства на конституционном уровне закреплено создание государственного контрольного органа –

Счетной палаты РФ, которая является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию РФ¹.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия и учреждения, на федеральные внебюджетные фонды, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от форм собственности, если они используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею.

В процессе исполнения федерального бюджета Счетная палата контролирует полноту и своевременность поступлений доходов федерального бюджета, а также вносит предложения по устранению отклонений и нарушений, выявленных в результате контроля².

Согласно ст. 18 Федерального закона № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата осуществляет предварительный аудит формирования федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в целях установления их соответствия законодательству Российской Федерации, а также определения обоснованности показателей проектов бюджетов. В рамках такого аудита Счетная палата осуществляет комплекс экспертно-аналитических и контрольных мероприятий, проверку и анализ обоснованности показателей проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов

¹ О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 05.04.2013. № 41-ФЗ (ред. от 27.10. 2015) // Российская газета. 2013. 10 апреля.

² Кузнеченкова В. Е. Роль Счетной палаты Российской Федерации в противодействии коррупции в финансово-бюджетной сфере // Финансовое право. 2012. № 6.

Российской Федерации, наличия и состояния нормативной методической базы их формирования, оценку проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации как инструментов социально-экономической политики государства, их соответствия положениям посланий Президента Российской Федерации и иных программных документов, оценку качества прогнозирования доходов федерального бюджета, использования бюджетных средств, инвестиционной и долговой политики, а также эффективности межбюджетных отношений.

Счетная палата подготавливает заключения на проекты федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и представляет их палатам Федерального Собрания.

Статья 19 ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» устанавливает порядок анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета. В процессе исполнения федерального бюджета Счетной палатой анализируется полнота и своевременность поступлений доходов федерального бюджета, выявляются отклонения и нарушения, проводится их анализ, вносятся предложения по их устранению.

Счетная палата ежеквартально представляет палатам Федерального Собрания оперативный доклад о ходе исполнения федерального бюджета, в котором приводится анализ данных о доходах, расходах и об источниках финансирования дефицита федерального бюджета. Форма такого доклада утверждается Государственной Думой по согласованию с Советом Федерации.

В соответствии со ст. 20 вышеназванного закона Счетная палата осуществляет последующий контроль в ходе проверки исполнения федеральных законов о федеральном бюджете и

бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за отчетный финансовый год в целях определения соответствия фактических показателей исполнения бюджетов показателям, утвержденным соответствующими законами о бюджете, полноты и своевременности исполнения показателей бюджета, в ходе внешней проверки годовых отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета в целях установления законности исполнения бюджетов, достоверности учета и отчетности, эффективности использования средств бюджетов, а также в ходе проведения тематических проверок. Бесспорно, когда в руках контрольного органа сосредоточены полномочия на проведение и последующего контроля, эффективность его контрольной деятельности значительно повышается, а, следовательно, повышается и степень воздействия парламента на управление в сфере финансов.

Счетная палата осуществляет комплекс контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по проверке исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в отчетном финансовом году.

Счетная палата осуществляет внешнюю проверку годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и подготавливает заключения на отчеты об их исполнении. Эти заключения представляются в Государственную Думу и Совет Федерации, а также направляются в Правительство Российской Федерации.

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата вправе направить руководителям объектов

контроля представления для принятия мер по устранению выявленных недостатков и нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации (ст. 26).

В представлении Счетной палаты РФ отражаются: информация о выявленных нарушениях нормативных правовых актов, требования о принятии мер по устранению выявленных нарушений и привлечении к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства, а также сроки принятия мер по устранению нарушений и представления ответа по результатам рассмотрения представления. Представления подготавливаются аудиторам Счетной палаты РФ, принимаются Коллегией и подписываются в каждом конкретном случае должностными лицами Счетной палаты, подготовившими представление Счетной палаты.

В случаях невыполнения представлений, несоблюдения сроков их выполнения Счетная палата имеет право направлять руководителям объектов контроля обязательные для выполнения предписания для принятия мер по устранению выявленных недостатков и нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации. При невыполнении или ненадлежащем выполнении предписаний Счетной палаты Коллегия Счетной палаты может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам объектов контроля (ст. 27). И как конечный результат деятельности Счетной палаты – предоставление ежегодного отчета о своей работе Совету Федерации и Государственной Думе, который в дальнейшем подлежит обязательному опубликованию.

***Заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов
Правительства РФ о результатах его деятельности,
в том числе ответов на вопросы,
поставленные Государственной Думой***

Законом РФ о поправке к Конституции РФ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»¹ ч. 1 ст. 103 Конституции РФ дополнена пунктом "в", согласно которому к ведению Государственной Думы относится полномочие по заслушиванию ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Кроме того, изменен п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, в соответствии с которым Правительство РФ представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Поправки, установившие расширение контрольных полномочий парламента за деятельностью Правительства РФ, призваны повысить роль нижней палаты российского парламента как важнейшего демократического института в государственной и общественной жизни страны.

В соответствии со ст. 154.2 Регламента ежегодно фракции направляют в Комитет по Регламенту и организации работы Государственной Думы вопросы о деятельности Правительства РФ. Срок представления вопросов и их количество вопросов от каждой фракции устанавливаются Советом Государственной Думы. Перечень вопросов от фракции должен быть утвержден решением фракции.

Вышеназванный комитет обобщает поступившие вопросы, формирует перечень вопросов Государственной Думы о

¹ О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации : Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 // Российская газета. 2008. 31 декабря.

деятельности Правительства РФ, который после утверждения Советом Государственной Думы направляется в Правительство РФ. Дата рассмотрения вопроса о ежегодном отчете Правительства о результатах его деятельности устанавливается Советом Государственной Думы по согласованию с Председателем Правительства РФ. При рассмотрении этого вопроса Государственная Дума на своем заседании заслушивает Председателя Правительства РФ. Депутаты вправе задавать вопросы Председателю Правительства, высказывать свое мнение о деятельности Правительства. По итогам рассмотрения ежегодного отчета Правительства РФ о результатах его деятельности Государственная Дума вправе принять постановление. Проект такого постановления на рассмотрение палаты вносит Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

Следует отметить, что отчет Правительства РФ Государственной Думе не влечет никаких правовых последствий и это превращает его в информационное сообщение. Как отмечается в научной литературе «подотчетность обычно включает не просто представление информации об исполнении, но также возможность обсуждения, вопросы к подотчетному и его ответы и в конечном счете оценку или даже суд поведения подотчетного субъектом контроля»¹ По мнению Р. М. Дзидзоева, «отчет Правительства перед Государственной Думой мог бы стать действенной формой парламентского контроля в России, будучи увязанным с идеей парламентской ответственности Правительства, с правом Государственной Думы выражать недоверие Правительству»².

¹ Княгинин Д. К. К вопросу о понятии публичной подотчетности // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13. С. 11.

² Дзидзоев Р. М. Институт ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах своей деятельности и вопросы парламентской ответственности Правительства // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 21.

Рассмотрение Государственной Думой годовых отчетов Центрального банка РФ и принятие решений по ним

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Указанная статья устанавливает, что Государственная Дума рассматривает годовой отчет Банка России и принимает по нему решение. Отчетный период устанавливается с 1 января по 31 декабря включительно.

Годовой отчет формируется Советом директоров Банка России, рассматривается Национальным банковским советом и представляется, не позднее 15 мая года, следующего за отчетным в Государственную Думу в порядке, предусмотренном ст. 25 Закона, Государственная Дума направляет годовой отчет Банка России Президенту РФ и на заключение в Правительство РФ. Государственная Дума рассматривает годовой отчет Банка России до 1 июля года, следующего за отчетным.

Годовой отчет Банка России предварительно рассматривается на заседаниях (совместных или отдельных) комитета Государственной Думы по финансовому рынку и комитета Государственной Думы по бюджету и налогам. Комитет Государственной Думы по финансовому рынку вносит проект постановления Государственной Думы по данному вопросу на рассмотрение палаты. Комитет Государственной Думы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству готовит заключение по указанному вопросу, которое направляет в Комитет Государственной Думы по финансовому рынку.

Годовой отчет Банка России публикуется не позднее 15 июля года, следующего за отчетным.

Заслушивание докладов Председателя Центрального банка России о деятельности Центрального банка РФ при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики

При рассмотрении годового отчета Банка России Государственная Дума заслушивает доклад Председателя Банка России о деятельности Банка России, а также содоклады представителей Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, Комитета Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам и Комитета Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству. Депутаты Государственной Думы, присутствующие на заседании, вправе задавать вопросы Председателю Центрального банка и его содокладчикам, высказывать свое мнение о деятельности Банка России и его годовом отчете. Преимущественное право на выступление принадлежит представителям фракций в Государственной Думе и комитетов палаты. По итогам рассмотрения годового отчета Банка России Государственная Дума принимает постановление (ст. 173 Регламента).

Новой формой осуществления парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений стало требование федерального закона «О парламентском контроле» представлять в Государственную Думу проекты государственных программ Российской Федерации, основных направлений налоговой политики Российской Федерации и основных направлений бюджетной политики Российской Федерации одновременно с их внесением на рассмотрение в Правительство Российской Федерации.

Осуществление в отношении Центрального банка РФ парламентского контроля в иных формах

Полномочия Государственной Думы в отношении Банка России можно подразделить на следующие группы: «участие

Государственной Думы в формировании Национального банковского совета и органов управления Банком России; рассмотрение основополагающих документов Банка России, заслушивание докладов Председателя Банка России, проведение парламентских слушаний по вопросам деятельности Банка России; принятие решений о проверках Счетной палатой деятельности Банка России»¹.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Государственная Дума:

1) назначает на должность сроком на пять лет и освобождает от должности Председателя Банка России по представлению Президента РФ. Одно и то же лицо не может занимать должность Председателя Банка более трех сроков подряд. Кандидат для назначения на должность Председателя Банка выступает перед Государственной Думой с краткой программой предстоящей деятельности. Депутаты Государственной Думы вправе задавать вопросы кандидату, высказывать свое мнение по предложенной кандидатуре. Председатель Банка России считается назначенным, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. В случае отклонения предложенной кандидатуры, Президент РФ в течение двух недель вносит на рассмотрение Государственной Думы новую кандидатуру, при этом одна и та же кандидатура не может вноситься более двух раз. Государственная Дума может освободить от должности Председателя Банка России по представлению Президента РФ только в случаях: истечения срока полномочий; невозможности исполнения служебных обязанностей по состоянию здоровья; подачи личного заявления об отставке; совершения преступления установленного вступившим в законную силу приговором су-

¹ Солдатова В. И., Сапожникова Ю. В. Комментарий к Федеральному закону от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (постатейный). М., 2011.

да; нарушения законодательства, регулирующего деятельность Банка России; непринятия мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, и т. д.;

2) назначает на должность сроком на пять лет и освобождает от должности членов Совета директоров Банка России по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом РФ. Кандидатура члена Совета директоров предварительно рассматривается на заседании комитета Государственной Думы по финансовому рынку. Кандидат выступает перед Государственной Думой с изложением своих взглядов на предстоящую деятельность. Член Совета директоров считается назначенным, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. Члены Совета директоров освобождаются от должности: Председателем Банка России – по истечении срока полномочий; Государственной Думой по представлению Председателя Банка – до истечения срока полномочий;

3) направляет и отзывает представителей Государственной Думы в Национальном банковском совете в рамках своей квоты. В составе Национального финансового совета 12 человек, трое направляются Государственной Думой из числа ее депутатов. Кандидатуры в состав Национального финансового совета выдвигаются депутатами и предварительно рассматриваются на заседании Комитета Государственной Думы по финансовому рынку. Решение Государственной Думы по данному вопросу считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы;

4) рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и принимает по ним решение. Банк России ежегодно не позднее срока внесения в Государственную Думу Правительством РФ проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период представляет в Государствен-

ную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и не позднее 1 декабря – основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год. Содержание и порядок представления регламентируется ст. 45 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Закона. Государственная Дума рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и принимает соответствующее решение не позднее принятия Государственной Думой федерального закона о федеральном бюджете на предстоящий год;

5) принимает решение о проверке Счетной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений. Указанное решение может быть принято только на основании предложения Национального банковского совета;

б) проводит парламентские слушания о деятельности Банка России с участием его представителей.

Направление палатами Федерального Собрания РФ парламентских запросов

В соответствии со ст. 13 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Совет Федерации, Государственная Дума вправе направить парламентский запрос Председателю и членам Правительства РФ, Генеральному прокурору РФ, Председателю Следственного комитета РФ, Председателю Центрального банка РФ, председателю Центральной избирательной комиссии РФ и председателям других избирательных комиссий, Председателю Счетной палаты РФ, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов

государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ.

Парламентский запрос содержит требование к указанным органам и должностным лицам представить информацию по тому или иному вопросу, входящему в их компетенцию. Исключения составляют парламентские запросы, адресованные Генеральному прокурору РФ или Председателю Следственного комитета РФ, предметом которых, в большинстве случаев, являются нарушения, допущенные органами государственной власти, местного самоуправления, либо должностными лицами.

Парламентский запрос в форме постановления палаты парламента принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания РФ.

Должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать ответ на него в устной (на заседании соответствующей палаты Федерального РФ) или письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня получения парламентского запроса или в иной, установленный соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации срок. Ответ должен быть подписан тем должностным лицом, которому направлен парламентский запрос, либо лицом, временно исполняющим его обязанности. Письменный ответ на парламентский запрос оглашается председательствующим на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания РФ. Копии письменного ответа в течение пяти дней после его получения направляются всем членам палаты Федерального Собрания, от имени которой был направлен парламентский запрос. Палата Федерального Собрания РФ в случае, если ответ на парламентский запрос признан неудовлетворительным,

вправе принять решение о повторном направлении парламентского запроса.

Процедура парламентского запроса Советом Федерации регулируется ст. 81–83 гл. 9 Регламента палаты. Предложение о парламентском запросе может вноситься на рассмотрение палаты Председателем Совета Федерации, его первым заместителем, заместителем, комитетом Совета Федерации по вопросам его ведения, двумя членами Совета Федерации, представляющими один субъект Российской Федерации, или группой членов Совета Федерации численностью не менее пяти человек. Проект постановления Совета Федерации о парламентском запросе Совета Федерации направляется инициаторами запроса Председателю Совета Федерации для включения вопроса в повестку дня очередного заседания Совета Федерации.

К проекту постановления палаты прилагаются проект парламентского запроса Совета Федерации и иные материалы. В проекте могут содержаться предложения о предпочтительной форме ответа на запрос: устной или письменной. Совет Федерации принимает постановление о парламентском запросе Совета Федерации большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации.

В случае направления парламентского запроса нескольким должностным лицам Председатель Совета Федерации направляет их письменные ответы инициатору парламентского запроса для подготовки обобщенной информации, которая доводится до сведения членов Совета Федерации.

В Государственной Думе процедура парламентского запроса регулируется ст. 47 Регламента палаты. Проекты парламентского запроса и соответствующего постановления Государственной Думы вносятся на рассмотрение Государственной Думы и рассматриваются палатой в порядке, установленном ст. 93 и 94 Регламента палаты.

Законодатель, закрепляя право на парламентский запрос, к сожалению, не подчеркивает его значимость, возможно по-

этому, регулируя процедурные моменты прохождения запроса через соответствующую палату парламента, не акцентирует внимание на конечном результате – вынесении рекомендаций, принятии решения, предполагаемых санкциях. Можно предположить, что государственный орган или должностное лицо, к которому был адресован запрос, ограничивается ответом на него в письменной форме и обсуждением, при единственном условии – запрос должен быть в рамках компетенции названных органов.

Направление членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы депутатских запросов

Средством привлечения внимания парламента к злободневной проблеме является депутатский запрос, который представляет собой обращение члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы к органам государственной власти и местного самоуправления, либо к их должностным лицам с требованием о предоставлении необходимой парламентарии для работы информации по вопросу, находящемуся в компетенции представительного органа. Основное отличие парламентского и депутатского запросов заключается в их содержании. Парламентский запрос направлен на уведомление органов власти и их должностных лиц о фактах правонарушений по вопросам, отнесенным к их компетенции. Целью депутатского запроса является получение от указанных субъектов информации, необходимой члену Совета Федерации и депутату Государственной Думы для принятия решения по вопросам, отнесенным к их ведению.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» член Совета Федерации, депутат Государственной Думы (инициатор запроса) вправе направить запрос Председателю Прави-

тельства РФ, членам Правительства, Генеральному прокурору РФ, Председателю Следственного комитета РФ, Председателю Центрального банка РФ, Председателю Центральной избирательной комиссии РФ, председателям других избирательных комиссий, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц. Возможности субъектов, направляющих депутатский запрос, ограничиваются кругом органов власти и местного самоуправления, характерным и для парламентского запроса. Перечень адресатов депутатского запроса отличается от круга адресатов парламентского запроса только тем, что последний включает Председателя Счетной палаты РФ.

Сохраняет свою обязательность и принцип невмешательства в деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц. Однако, этот принцип частично утрачивает смысл, поскольку целью депутатского запроса является получение необходимой информации, которая отнесена к компетенции соответствующего органа власти либо должностного лица. В процессе получения информации возможность вмешательства в деятельность указанных субъектов минимизируется.

Запрос члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы направляется ими самостоятельно и не требует оглашения на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания РФ, т. е. роль самого представительного органа власти в данном случае минимизируется, запрос рассматривается в качестве частного проявления инициативы членом Совета Федерации либо депутатом Государственной Думы.

Депутатский запрос направляется как в устной, так и в письменной форме. Письменная форма запроса предполагает изложение его на официальном бланке за подписью инициатора такого запроса. Порядок реализации устного депутатского запроса не регламентируется, что допускает возможность использовать любые формы, которые позволяют установить и подтвердить факт получения такого запроса, а также момент его получения. Такой запрос может быть сделан в устной форме на заседании органа государственной власти или местного самоуправления, поскольку инициатору запроса предоставлено право участия в заседании органа власти, в адрес которого направлен запрос. О дне рассмотрения поставленных в запросе вопросов инициатор запроса должен быть извещен заблаговременно, но не позднее чем за три дня до дня заседания соответствующего органа. При рассмотрении вопросов, указанных в депутатском запросе, инициатор запроса вправе задавать уточняющие вопросы для установления фактов, имеющих непосредственное значение в рамках депутатского запроса. Член Совета Федерации и депутат Государственной Думы самостоятельно принимают решение о необходимости и возможности участия в таких заседаниях. Закон не наделяет их правом передачи этой возможности иному субъекту, что, с одной стороны, предполагает необходимость личного участия инициатора запроса, а с другой – отсутствие законодательного запрета на передачу полномочий допускает такую возможность, например, в отношении помощников депутатов Государственной Думы.

Предоставляя возможность инициатору запроса принимать непосредственное участие в обсуждении соответствующих вопросов, законодатель ограничивает его деятельность недопустимостью вмешательства в деятельность органов дознания, следователей и судов. Однако установление этих ограничений не воспрещает обращаться к указанным органам власти с депутатским запросом. В отношении органов власти,

как правило, не проводятся обсуждения вопросов, включенных в депутатский запрос, а лишь направляется письменный ответ на него.

В отличие от парламентского запроса, ответ на депутатский запрос должен быть дан только в письменной форме на официальном бланке соответствующего органа и подписан тем должностным лицом, которому направлен запрос, либо лицом, временно исполняющим его обязанности. Срок для ответа на депутатский запрос существенно увеличен. Установлен минимальный срок – один месяц со дня получения запроса. Кроме того, для подготовки обоснованного ответа на депутатский запрос инициатору и адресату запроса предоставлена возможность самостоятельно установить срок для ответа, который может быть как больше, так и меньше нормативно установленного. Ответ адресуется не автору запроса (члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы), а соответствующей палате, представителем которой является инициатор запроса.

Заслушивание на заседаниях палат Федерального Собрания РФ, комитетов и комиссий информации членов Правительства РФ, должностных лиц федеральных государственных органов ответов на вопросы членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы в рамках «правительственного часа»

Наиболее распространенной формой контроля, дающей возможность привлечь своевременно внимание общественности к действиям Правительства и федеральных государственных органов, либо реализации полномочий соответствующим должностным лицом, является вопрос¹. Эта форма используется также для получения подробных сведений, которые по-

¹ Авакьян С. А. Федеральное Собрание – парламент России. М., 1998. С. 84.

могают членам парламента понять суть сложных законопроектов. Ответы на вопросы парламентариев удобны и для Правительства, и для должностных лиц, так как не влекут за собой применения политических санкций, но предполагают политическую ответственность.

Конституцией РФ конкретно не закрепляется такая форма контроля, как вопросы к Правительству и должностным лицам. Вместе с тем анализ ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» и Регламентов палат позволяет заключить, что при реализации своих полномочий парламентарии наделены правом обращения с «вопросами» к федеральным государственным органам, членам Правительства, и соответствующим должностным лицам.

Вышеназванным законом установлен круг лиц, которых Совет Федерации и Государственная Дума вправе приглашать на заседания соответствующей палаты для обращения к ним с вопросами: председатель Правительства РФ, члены Правительства РФ, Генеральный прокурор РФ, Председатель Центрального банка РФ, Председатель Центральной избирательной комиссии РФ, руководители иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, председателей Пенсионного фонда РФ, Государственного фонда занятости населения РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ.

Для ответов Правительства на поставленные вопросы, каждая из палат парламента отводит время, называемое «правительственным часом» (гл. 5 Регламента Государственной Думы ФС РФ, гл. 8 Регламента Совета Федерации ФС РФ), проведение которого соответствующей палатой строго регламентировано (закреплен день, продолжительность и форма проведения заседания, возможное количество вопросов, форма вопросов и ответов на них и т. п.). Вопросы могут быть

сформулированы парламентариями как в устной, так и в письменной форме.

Обращение с вопросами имеет свои процедурные особенности, которые отражаются в Регламентах. Так, в Государственной Думе «правительственный час» проводится, как правило, два раза в месяц по средам с 11:00 до 14:00 с перерывом с 12:00 до 12:30. Проект плана проведения «правительственного часа», подготовленный Комитетом Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, рассматривается Советом Государственной Думы с учетом мнения полномочного представителя Президента РФ в Государственной Думе и полномочного представителя Правительства РФ в Государственной Думе и включается в проект порядка работы Государственной Думы.

В плане проведения «правительственного часа» указываются инициалы, фамилии и должности приглашаемых на «правительственный час» должностных лиц, а также даты их приглашения на заседания Государственной Думы. В плане проведения «правительственного часа» могут быть указаны также темы «правительственных часов».

Время выступлений строго регламентировано: членам Правительства – не более 20 минут; депутатам, задавшим письменный вопрос, предоставляется право на один уточняющий устный вопрос и заключительное 5-минутное выступление по существу поставленного им письменного вопроса. Прения в рамках «правительственного часа» не проводятся.

Решение о приглашении должностных лиц для ответов на вопросы Совета Федерации принимается большинством голосов от общего числа его членов и оформляется выпиской из протокола заседания Совета Федерации. Председатель Совета Федерации не позднее чем за 24 ч до начала заседания палаты согласует с приглашенным должностным лицом вопрос о его прибытии и перечень материалов, необходимых для представления членам Совета Федерации по заданным вопросам. «Пра-

вительственный час» проводится в первый день очередного заседания Совета Федерации. Его продолжительность на заседании Совета Федерации не может превышать одного часа. Приглашенному должностному лицу предоставляется до 15 минут для выступления по существу заданных ему письменных вопросов. Время для ответов на устные вопросы членов Совета Федерации устанавливается по решению палаты, принимаемому большинством голосов членов Совета Федерации.

Заслушивание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ, Генерального прокурора РФ, Председателя Центрального банка РФ, Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, иных должностных лиц

Согласно ст. 38 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» члены Правительства Российской Федерации обязаны по приглашению палат Федерального Собрания присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, определенном регламентами палат. Члены Правительства Российской Федерации по приглашению палат Федерального Собрания Российской Федерации выступают на их заседаниях с информацией по вопросам, носящим чрезвычайный характер. Приглашение палаты Федерального Собрания с указанием интересующих членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы вопросов направляется члену Правительства РФ не менее чем за пять дней до проведения заседания палаты. В случае невозможности присутствия на заседании палаты Федерального Собрания соответствующий член Правительства заблаговременно уведомляет об этом палату Феде-

рального Собрания с указанием причины отсутствия и указанием должностного лица, которое может прибыть на заседание и ответить на поставленные вопросы.

В ст. 12 вышеназванного закона установлено, что для расследования причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий Правительство РФ вправе учреждать правительственные комиссии по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий. По решению Правительства РФ к работе в указанных комиссиях могут привлекаться представители Федерального Собрания Российской Федерации. Соответствующее приглашение направляется в палаты Федерального Собрания. После этого по представлению профильного комитета палата Федерального Собрания принимает решение о направлении представителя палаты для работы в составе правительственной комиссии. Об этом принимается постановление палаты Федерального Собрания РФ. Отчет об итогах деятельности правительственной комиссии предоставляется представителем палаты Федерального Собрания РФ, который участвовал в работе правительственной комиссии, на заседании профильного комитета палаты Федерального Собрания. В случае выявления неполноты информации о причинах возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий профильный комитет палаты Федерального Собрания вправе направить указанную информацию в Правительство либо соответствующий государственный орган или соответствующему должностному лицу.

***Назначение на должность и освобождение от должности
Председателя, заместителей Председателя Счетной
палаты РФ и аудиторов Счетной палаты РФ***

Счетная палата формируется на паритетных началах Государственной Думой и Советом Федерации (ч. 1 ст. 102, ч. 1

ст. 103 Конституции РФ) и состоит из Председателя Счетной палаты, заместителя председателя Счетной палаты, аудиторов Счетной палаты, аппарата Счетной палаты.

В соответствии со ст. 7 ФЗ «О счетной палате Российской Федерации» Председатель Счетной палаты назначается на должность Государственной Думой сроком на шесть лет по представлению Президента РФ. Одно и то же лицо не может занимать должность Председателя Счетной палаты более двух сроков подряд.

Предложения о кандидатах на должность Председателя Счетной палаты вносятся Президенту РФ Советом Государственной Думы по предложению фракций в Государственной Думе (не менее трех кандидатур). Председатель Государственной Думы не позднее чем за четыре месяца до истечения полномочий действующего Председателя Счетной палаты направляет поступившие предложения о кандидатах на должность Председателя Счетной палаты Президенту РФ. Президент выбирает из выдвинутых кандидатур одну и вносит ее в Государственную Думу для назначения на должность Председателя Счетной палаты. В случае, если ни одна из внесенных кандидатур не будет поддержана Президентом РФ, он вправе выдвинуть иную кандидатуру и представить ее в Государственную Думу для назначения на должность Председателя Счетной палаты.

Кандидат на должность Председателя Счетной палаты выступает перед Государственной Думой с краткой программой предстоящей деятельности. Депутаты, присутствующие на заседании, вправе задавать вопросы кандидату, высказывать свое мнение по предложенной кандидатуре, выступать за или против нее. Решение о назначении принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. По вопросу о назначении на должность Председателя Счетной палаты Государственная Дума принимает постановление.

Назначение на должность заместителя Председателя Счетной палаты в соответствии с п. «и» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ относится к ведению Совета Федерации. Детализируя данное конституционное положение, ст.8 ФЗ «О счетной палате Российской Федерации» устанавливает, что заместитель Председателя Счетной палаты назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ сроком на шесть лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Председателя Счетной палаты более двух сроков подряд.

Кандидатуры (не менее трех) для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты вносятся Президенту РФ Советом палаты Совета Федерации по предложениям комитетов Совета Федерации. Из внесенных кандидатур Президент РФ выбирает одну и представляет ее в Совет Федерации для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты. В случае, если ни одна из кандидатур не будет поддержана Президентом, он может выдвинуть иную кандидатуру и представить ее в Совет Федерации для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты.

Требования к кандидату, назначаемому на должность Председателя и заместителя Председателя Счетной палаты, касаются гражданства, а также квалификации (образования и опыта работы): это должен быть гражданин РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Кандидат должен иметь высшее образование и не менее пяти лет опыта работы в области государственного управления, государственного контроля (аудита), экономики, финансов, юриспруденции. Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты не могут состоять в родственных отношениях с Президентом РФ, Председателем Совета Федерации, Председателем Государственной Думы, Председателем Правительства РФ, Председателем Конститу-

ционного Суда РФ, Председателем Верховного Суда РФ, Руководителем Администрации Президента РФ, Генеральным прокурором РФ, Председателем Следственного комитета РФ¹. Данный запрет закреплен на основании и в развитие положений ст. 10 Конституции РФ, согласно которым государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную; органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

В законе определен исчерпывающий перечень случаев, когда Председатель Счетной палаты и его заместитель подлежат досрочному освобождению от должности, к которым отнесены: «1) нарушения им законодательства Российской Федерации или совершения злоупотреблений по службе, если за такое решение проголосует большинство от общего числа депутатов Государственной Думы, Совета Федерации соответственно; 2) личного заявления об отставке; 3) признания его недееспособным вступившим в законную силу решением суда; 4) в связи с утратой доверия в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции"»². Решение о досрочном освобождении от должности Председателя Счетной палаты оформляется постановлением Государственной Думы, заместителя Председателя Счетной палаты – постановлением Совета Федерации по представлению Президента РФ.

При формировании Счетной палаты Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов сроком на шесть лет. Аудиторами Счетной палаты являются должностные лица, руководящие направлениями деятельности

¹ О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 05.04.2013. № 41-ФЗ (ред. от 27.10. 2015) // Российская газета. 2013. 10 апреля.

² Там же. Ч. 8. Ст. 7; ч. 8. Ст. 8.

Счетной палаты. Конкретное содержание направления деятельности Счетной палаты, возглавляемого аудитором, определяется Регламентом Счетной палаты. Требования к кандидатам на должность аудиторов аналогичны требованиям к кандидатурам на должность Председателя и заместителя Председателя Счетной Палаты. По вопросам о назначении на должность аудиторов Счетной палаты Совет Федерации и Государственная Дума соответственно принимают постановления. Аудитор Счетной палаты досрочно освобождается от должности решением той палаты Федерального Собрания РФ, которая его назначила.

Осуществление палатами Федерального Собрания РФ взаимодействия со Счетной палатой РФ

Взаимодействие Счетной палаты с палатами Федерального Собрания РФ осуществляется по следующим направлениям:

участие членов Счетной палаты в заседаниях палат Федерального Собрания РФ при рассмотрении проектов федерального бюджета, бюджетов, государственных внебюджетных фондов, исполнения федерального бюджета, а также отчета о работе Счетной палаты;

участие представителей Счетной палаты в заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации в рамках «правительственных часов», «парламентских слушаниях» и «круглых столах», проводимых комитетами Государственной Думы и Совета Федерации по актуальным вопросам социальной и экономической политики;

участие представителей Счетной палаты в заседаниях комитетов и комиссий палат парламента при рассмотрении проектов федеральных законов, на которые представлялось заключение Счетной палаты, результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также проектов государственных и федеральных целевых программ.

Взаимодействие Государственной Думы и Счетной палаты РФ осуществляются в виде: а) направления поручений Счетной палате о проведении контрольных мероприятий; б) направления обращений не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы; в) направления запросов комитетов, комиссий и депутатов Государственной Думы; г) рассмотрения ежегодных отчетов о работе Счетной палаты; д) рассмотрения отчетов, заключений и аналитических материалов Счетной палаты по результатам проведенных проверок, а также предложений Счетной палаты об устранении нарушений и совершенствовании бюджетного законодательства и развитии бюджетно-финансовой системы Российской Федерации.

Предложения о поручениях Счетной палате о проведении контрольных мероприятий ежегодно не позднее 1 октября направляются палатами парламента, комитетами, комиссиями и депутатами Государственной Думы в комитет Государственной Думы по бюджету и налогам для включения в план работы Счетной палаты на предстоящий год. Комитет вносит проект постановления Государственной Думы о поручении Счетной палате провести плановые контрольные мероприятия вместе с пояснительной запиской на рассмотрение палаты. Принятое постановление направляется в Счетную палату не позднее 15 декабря года, предшествующего году, в котором предлагается проведение Счетной палатой плановых контрольных мероприятий.

На пленарном заседании Государственной Думы в обязательном порядке рассматриваются отчеты Счетной палаты о результатах проверок, основаниями проведения которых стали постановления Государственной Думы и обращения не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы. Указанные отчеты Счетной палаты Государственная Дума рассматривает после их предварительного рассмотрения Комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам.

По итогам такого рассмотрения Государственная Дума принимает постановления.

Согласно ст. 31 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата представляет Государственной Думе ежегодный отчет о своей работе, который рассматривается нижней палатой в течение двух месяцев со дня внесения его в Государственную Думу. Для подготовки проекта постановления Государственной Думы ежегодный отчет Счетной палаты направляется в комитеты и комиссии, которые в течение трех недель рассматривают ежегодный отчет о работе Счетной палаты и направляют в Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам свои предложения и замечания. По итогам рассмотрения указанного отчета вышеназванный комитет с учетом представленных комитетами и комиссиями предложений и замечаний готовит на него заключение, а также проект постановления Государственной Думы об отчете о работе Счетной палаты и представляет их на рассмотрение палаты. Государственная Дума заслушивает доклад Председателя и заместителя Счетной палаты, содоклад представителя комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, а также выступления представителей других комитетов с информацией о работе Счетной палаты по направлениям деятельности аудиторов Счетной палаты. По итогам рассмотрения ежегодного отчета о работе Счетной палаты Государственная Дума принимает постановление.

Уровень взаимодействия Счетной палаты и палат Федерального Собрания показывает участие заместителя Председателя Счетной палаты и аудиторов Счетной палаты в «правительственных часах», которые за 2015 год участвовали и выступали на 21 «правительственном часе» в Государственной Думе и на 16 – в Совете Федерации. При этом они обращали внимание парламентариев на системные проблемы в отраслях экономики, выявленные по результатам проведенных экспертно-аналитических и контрольных мероприятий, указывали на

случаи неэффективного использования бюджетных средств. Итоги отдельных мероприятий рассматривались на заседаниях профильных комитетов палат Федерального Собрания. Анализ сложившейся практики свидетельствует об укреплении взаимодействия Счетной палаты с палатами Федерального Собрания РФ и оказании положительного влияния сотрудничества на эффективность деятельности Счетной палаты как инструмента осуществления парламентского контроля.

***Осуществление Государственной Думой взаимодействия
с Уполномоченным по правам человека
в Российской Федерации***

Институт Уполномоченного по правам человека является новым для России институтом, но довольно широко распространенным в мире. Мировой опыт показал, что этот институт представляет собой специфический государственный орган, способный служить одним из важнейших гарантов соблюдения прав человека, добиваясь этого оригинальными, присущими только ему средствами и методами¹.

Впервые в истории парламентский уполномоченный, осуществляющий надзор за тем, чтобы права человека не нарушались в результате действий или бездействия государственных служащих и именуемый «омбудсман», появился в Швеции в 1809 г.

Впервые правовая основа деятельности Уполномоченного по правам человека в России была создана ст. 40 Декларации прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации от 22 ноября 1991 г.², которая не только закрепила новое для российской правовой системы должностное лицо, но и зало-

¹ Комарова В. В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. 2009. № 9. С. 21–31.

² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

жила основные принципы его формирования, функции и порядок их осуществления. В продолжении этому Конституцией РФ учреждается должность Уполномоченного по правам человека (п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ), тем самым закрепляется новая форма парламентского контроля в сфере обеспечения прав человека и гражданина. К сожалению, в Конституции РФ упоминание об Уполномоченном дано через призму компетенции Государственной Думы, но при этом, Уполномоченный по правам человека (далее – Уполномоченный) не относится к высшим органам государства, не является, в то же время, ни органом законодательной власти, ни органом исполнительной власти, ни судебным органом; действует в соответствии с Федеральным конституционным законом, который был принят 26.02.1997¹.

Назначение и освобождение от должности Уполномоченного осуществляется Государственной Думой Федерального Собрания РФ (п. «д» 4.1 ст. 103 Конституции РФ, ст. 1 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» от 26.02.1997), что позволяет предположить, в какой-то степени, о подотчетности Уполномоченного нижней палате парламента. Однако, конституционные нормы, закрепляя данный институт, не раскрывают статус Уполномоченного, объем полномочий, отсылая к Федеральному конституционному закону, ст. 2 которого закрепляет, что «Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам». Отсюда, важнейшая черта статуса Уполномоченного – независимость, означающая его неподчиненность иным органам публичной власти.

1 Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. Констит. закон от 26.02.1997 (в ред. от 31.01.2016) // Российская газета. 1997. 4 марта.

Следует отметить, что в столь новом правовом учреждении для России сочетаются черты государственного и общественного института, специфически властные начала и демократичность. Этот институт отличается высокой степенью открытости и публичности в силу задач, поставленных перед ним. Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод человека. Основными направлениями деятельности Уполномоченного являются: рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению; анализ законодательства РФ в области прав человека и гражданина, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права; развитие международного сотрудничества в области прав человека; правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Свои контрольные функции Уполномоченный по правам человека осуществляет по собственной инициативе, либо по требованию или жалобам граждан. Деятельность Уполномоченного по правам человека позволяет не только защищать права и свободы человека в конкретных случаях, но и выявлять общие недостатки в деятельности органов власти, что находит отражение в ежегодных докладах Уполномоченного парламенту.

Очень важной формой реагирования является ежегодный доклад парламенту, в котором Уполномоченный анализирует наиболее часто встречающиеся нарушения прав и свобод граждан, отмечает недостатки в деятельности органов государственной власти, сообщает о случаях уголовного преследования должностных лиц, высказывает свои рекомендации по совершенствованию законодательства и практики его примене-

ния. Общее количество сводится к десяткам тысяч. Например, в 2014 г., согласно докладу нового Уполномоченного – Эллы Памфиловой: «Были приняты меры для восстановления нарушенных прав по 78,1 % жалоб (25303 жалобам из поступивших всего за 2014 г. омбудсмену 32382 жалоб)»¹.

Уполномоченный вправе обратить внимание общественности и парламента на тех требованиях, которые выдвигаются в обоснованной жалобе, путем подачи каждой палате парламента специального доклада по делу. Уполномоченный призван гарантировать помощь в качестве беспристрастного и квалифицированного органа, который не требуется привлечения адвоката или проведения состязательного процесса для разрешения жалобы и дачи рекомендаций об исправлении допущенного нарушения прав и свобод человека. Уполномоченный не связан строгими правилами при осуществлении своих функций и обладает широкими полномочиями в отношении способов, используемых в процессе разбирательства.

Уполномоченный в России представляет ежегодный доклад, информирующий парламент и общественность о положении дел по соблюдению и охране прав человека, в Государственную Думу, а также: «Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту Российской Федерации, в Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, и Генеральному прокурору РФ. По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады» (ст. 33 ФК Закона). Принимая во внимание круг лиц и органов, которые Ежегодный отчет Уполномоченного – направляющий вектор в деятельности всех органов государственной власти, указываю-

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2014 г., раздел 18 «Взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СПС Консультант-Плюс.

щий на ошибки, нарушения, предлагающий решения, обозначающий пробелы в законодательстве и т. п.

Основной метод работы Уполномоченного – рассмотрение и проверка жалоб, поступающих от граждан и входящих в круг его компетенции, также проведение инспекционных обследований подконтрольных органов. Уполномоченный обязан направить организации или должностному лицу, в решениях или действиях которых он усматривает нарушение прав и свобод человека, свое заключение. В нем даются рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод. Закон закрепляет за ним право воздействовать на нарушителей посредством других государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод: суд, прокуратуру, Конституционный Суд и т. п.¹

Законодательством установлены ограничительные механизмы подачи жалоб: «Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих». При этом должен учитываться организационный ограничитель – «...если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями принятыми по его жалобе»; а также ограничитель круга субъектов, чьи действия обжалуются – «не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания и законодательных (представительных) органов субъектов РФ» (ст. 16); и, наконец, временной ограничитель – срок исковой давности исчисляется в один год (ст. 17).

Одним из основных направлений деятельности Уполномоченного в РФ является совершенствование законодатель-

¹ Бойцова В. В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М., 2008. С. 78.

ства о правах человека и гражданина и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, но инициирование реформ в области прав человека, оказание влияния на правотворчество затрудняется тем, что у Уполномоченного нет права законодательной инициативы, механизм же реализации права на обращение к субъектам законодательной инициативы не достаточно детально проработан (ч. 2 ст. 31). Важной функцией деятельности Уполномоченного должны стать не только анализ и выявление тенденций, актуальных проблем в различных сферах, где наиболее часто встречаются нарушения прав граждан, но и на основе этих данных право вносить в парламент предложения об изменении законов или принятии новых законодательных актов.

***Заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов
Генерального прокурора РФ о состоянии законности
и правопорядка и о проделанной работе по их укреплению***

В соответствии с ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

В результате осуществления надзора органы прокуратуры осведомлены о состоянии законности практически во всех сферах правовых отношений. Прокуроры осуществляют координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и получают от них необходимую информацию. Такая информация представляется органам власти и местного самоуправления по конкретным правонарушениям и по их видам.

Одним из проявлений этого принципа гласности является ежегодное представление Генеральным прокурором РФ палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ доклада о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению

Подготовку проекта ежегодного доклада Генерального прокурора РФ Президенту РФ и палатам Федерального Собрания РФ о состоянии законности обеспечивает Главное организационно-инспекторское управление Генеральной прокуратуры на основании аналитических материалов, подготовленных главными управлениями, управлениями и отделами Генеральной прокуратуры РФ, прокурорами субъектов Российской Федерации, приравненными к ним прокурорами специализированных прокуратур.

При подготовке доклада учитываются материалы надзорной практики прокуроров по наиболее важным для государства направлениям и правоприменительной практики других органов. Опыт конструктивного сотрудничества, сложившегося между Генеральной прокуратурой и Советом Федерации способствует позитивному воздействию выработанных решений на состояние законности.

Направление представителей палат Федерального Собрания в организации, создаваемые Российской Федерацией, и их отзыв из данных организаций

В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в ЦБ существует представительный коллегиальный орган Банка России – Национальный финансовый совет, формируемый из представителей власти, уполномоченных соответствующими высшими государственными органами Российской Федерации на осуществление, контрольной функции за деятельностью Банка России. По своей

правовой природе Национальный финансовый совет является главным органом контроля за реализацией Банком России возложенных на него конституционных функций.

Численность Национального финансового совета составляет 12 человек. Двое представителей направляются от Совета Федерации из числа его членов; трое представителей направляются от Государственной Думы из числа ее депутатского состава; трое представителей направляются по распоряжению Президента РФ, трое представителей направляются по распоряжению Правительства РФ. Помимо этого, в состав Национального финансового совета входит также и Председатель Банка России. Таким образом, представители парламента должны либо входить в состав депутатского корпуса, являться действующим членом Совета Федерации.

Процедура выдвижения кандидатур в Национальный финансовый совет регулируется регламентами палат. Кандидатуры предварительно рассматриваются на заседаниях Комитета Совета Федерации финансовым рынкам и денежному обращению и Комитета Государственной Думы по финансовому рынку, которые вносят проект постановлений Совета Федерации и Государственной Думы по указанному вопросу на рассмотрение палат. Решение Совета Федерации и Государственной Думы по вопросу формирования НФС считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы соответственно. Кандидат в состав Национального финансового совета должен выступить перед Государственной Думой с изложением своих взглядов на предстоящую деятельность. Депутаты Государственной Думы, присутствующие на заседании, вправе задавать вопросы кандидату, высказывать свое мнение по обсуждаемой кандидатуре, выступать за или против нее.

Отзыв членов Национального финансового совета осуществляется органом государственной власти, направившим

их в состав Национального финансового совета. Однако положения вышеназванного закона не регламентируют сроки пребывания представителей государственных органов в составе Национального финансового совета, периодичность их сменяемости или назначения. Это вопросы законодатель относит на усмотрение тех государственных органов, которые направляют своих представителей.

***Приглашение членов Правительства РФ и иных
должностных лиц на заседания комитетов и комиссий
палат Федерального Собрания РФ***

Согласно ст. 40 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» комитеты и комиссии палат Федерального Собрания вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения членам Правительства РФ и руководителям федеральных органов исполнительной власти. В регулировании этого вопроса в законодательстве есть коллизия, которая заключается в следующем. В соответствии с Регламентами палат Федерального Собрания комитеты и комиссии палаты имеют право только запрашивать документы и материалы, необходимые для их деятельности, у руководителей государственных органов и иных организаций. Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусмотрена возможность обращения в органы публичной власти, общественные объединения и организации отдельных членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы по вопросам, связанным с их деятельностью (ч. 2 ст. 17). Таким образом, право комитетов и комиссий палат Федерального Собрания РФ на обращение в Правительство закреплено только Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Поскольку указанный закон имеет

высшую юридическую силу, после Конституции РФ, то следует признать наличие рассматриваемого правомочия комитетов и комиссий палат Федерального Собрания.

О результатах рассмотрения письменных обращений комитетов и комиссий палат Федерального Собрания и о принятых мерах члены Правительства РФ и руководители федеральных органов исполнительной власти сообщают соответствующим комитетам. Закон не содержит четкого указания о сроках рассмотрения обращений комитетов и комиссий палат Федерального Собрания. Они должны в каждом конкретном случае согласовываться с инициаторами обращения. О результатах рассмотрения и принятых по результатам обращения мерах в обязательном порядке извещаются комитеты и комиссии, его направившие.

Проведение парламентских слушаний

Наиболее эффективно формой парламентского контроля, обеспечивающей взаимодействие между различными органами государственной власти, являются парламентские слушания, которые имеют конституционное закрепление.

Парламентские слушания подразумевают публичное обсуждение какой-либо важной общественно-государственной проблемы, проводимое парламентом или палатами парламента (чаще раздельно), в том числе и тогда, когда в парламент представлен соответствующий законопроект или он уже находится в процессе рассмотрения¹. Из определения, сформулированного С. А. Авакьяном, можно заключить, что не существует четкого разграничения полномочий при определении функций парламента, поскольку, выполняя законодательную функцию (обсуждение законопроекта – одна из стадий законодательного процесса), либо кадровую (назначение, согласие на назначение

¹ Конституционное право : энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2009. С. 419.

должностных лиц и т. п.), либо бюджетно-финансовую, либо внешнеполитическую функции парламент реализует свои контрольные полномочия через парламентские слушания.

Право парламентариев на парламентские слушания закрепляет не только федеральное законодательство, но и непосредственно Конституция РФ (ч. 3 ст. 101): «Совет Федерации и Государственная Дума проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания». Обсуждаемые вопросы не могут выходить за пределы компетенции соответствующей палаты. Время, место, процедуру проведения парламентских слушаний определяет Регламент каждой из палат Федерального Собрания.

Парламентские слушания проводятся Государственной Думой по инициативе Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий Государственной Думы, фракций. Вопрос о проведении парламентских слушаний вносится для рассмотрения на заседание Совета Государственной Думы, который определяет дату парламентских слушаний.

Подготовку парламентских слушаний осуществляют соответствующие комитеты, комиссии палат парламента и их аппарат. Информация о теме парламентских слушаний, времени, и месте их проведения передается средствам массовой информации не позднее, чем за 10 дней до начала слушаний, на которые приглашаются заинтересованные лица, представители общественности, эксперты, представители средств массовой информации. Как правило, парламентские слушания открыты, но может быть принято палатами решение о проведении закрытых парламентских слушаний, что влечет за собой сужение круга участников и соблюдение правил проведения закрытого слушания со стороны парламентариев и приглашенных для участия в обсуждении (не допускаются представители СМИ).

Парламентские слушания начинаются кратким вступительным словом председательствующего, который информи-

рует о существовании обсуждаемого вопроса, его значимости, порядке проведения заседания, составе приглашенных лиц. Затем слово предоставляется представителю комитета, комиссии для заявления по обсуждаемому вопросу, после чего правом выступить обладают приглашенные лица и участвующие в заседании парламентарии. После выступлений следуют вопросы и ответы на них. Заканчиваются слушания принятием рекомендаций по обсуждаемому вопросу путем одобрения большинством принявших участие в слушаниях парламентариев соответствующей палаты. Рекомендации открытых парламентских слушаний могут публиковаться в печати, а также размещаются в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы.

При проведении закрытых слушаний сведения, обсуждаемые на данном заседании, не подлежат разглашению, они предназначены только для парламентариев, Президента, Правительства РФ и государственных органов, представители которых принимали участие в слушаниях.

Парламентские слушания являются самой действенной из всех рассмотренных форм парламентского контроля. Во-первых, она предполагает общественную значимость затрагиваемых на парламентских слушаниях вопросов, так как конституционная компетенция палат Федерального Собрания – это вопросы общегосударственного значения, вопросы, которые пересекаются со многими полномочиями конституционных органов. Во-вторых, подразумевает масштабность охвата вопросов, подлежащих обсуждению на парламентских слушаниях. В-третьих, привлекает внимание огромного количества представителей самых различных уровней власти, подразумевающая тесное сотрудничество всех органов государственной власти при обсуждении проблемных вопросов, сопровождающееся в дальнейшем выработкой рекомендаций, либо принятием решений. И, наконец, ее правовую основу составляет, прежде

всего, Конституция РФ, а развивает и конкретизирует федеральное законодательство.

Проведение парламентских расследований

Порядок проведения парламентских расследований установлен Федеральным законом от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

Согласно ст. 4 закона парламентскому расследованию подлежат: факты грубого или массового нарушения прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией РФ, а также обстоятельства, связанные с возникновением и с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» основанием для возбуждения парламентского расследования является также предложение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о создании парламентской комиссии по расследованию фактов.

В ст. 4 установлены предметы, не подлежащие парламентским расследованиям. К ним отнесены: 1) деятельность Президента РФ; 2) деятельность суда по осуществлению правосудия; 3) деятельность органов дознания и органов предварительного следствия; 4) установление виновности конкретных лиц в совершении преступления.

В соответствии со ст. 6 вышеназванного закона основаниями для возбуждения парламентского расследования являются события, ставшие известными членам Совета Федерации или депутатам Государственной Думы и связанные с указанными выше фактами и обстоятельствами.

При наличии таких фактов группа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы численностью не

менее одной пятой от общего числа соответствующей палаты Федерального Собрания направляет председателю письменное обращение о возбуждении парламентского расследования, в котором излагаются факты и обстоятельства, подлежащие парламентскому расследованию, и обосновывается необходимость и возможность его проведения. Вопрос о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования или предложения о создании комиссии рассматривается на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации, а о поддержке предложения о создании комиссии – на заседании Государственной Думы не позднее чем через 15 дней со дня поступления письменного обращения.

Решения о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования (о поддержке предложения о создании комиссии) и о составе комиссии оформляются постановлениями палат Федерального Собрания и считаются принятыми, если за них проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы соответственно.

При поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования (поддержке предложения о создании комиссии) и принятии решения о возбуждении парламентского расследования палаты Федерального Собрания на паритетных началах формируют комиссию, состоящую из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, и избирают ее сопредседателей.

Комиссия формируется на время проведения парламентского расследования и после его завершения распускается. Инициатива возбуждения парламентского расследования не может быть выдвинута и комиссия не может быть создана в течение последних шести месяцев полномочий Президента или Государственной Думы, а также в период избирательной кампании по выборам Президента или по выборам депутатов Государственной Думы.

По результатам парламентского расследования готовится итоговый доклад комиссии, содержащий выводы комиссии по расследуемым ею фактам и обстоятельствам, предложения о принятии нормативных правовых актов, направленных на устранение причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, а также предложения об освобождении от должности должностных лиц, действия которых повлекли возникновение фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования.

Итоговый доклад направляется в палаты Федерального Собрания, после утверждения Государственной Думой и Советом Федерации – Президенту РФ, в Правительство РФ, публикуется и размещается в сети Интернет. Кроме этого, доклад может быть направлен в иные органы государственной власти, Генеральному прокурору РФ, Председателю Следственного комитета РФ и в соответствующие органы местного самоуправления. Доклад в обязательном порядке рассматривается на заседании Правительства РФ, а также перечисленными выше субъектами в течение одного месяца со дня его получения. О принятом по итоговому докладу решении палаты Федерального Собрания Российской Федерации уведомляются незамедлительно.

Для решения задач комиссии по расследованию парламентарии наделяются широкими полномочиями, среди которых: право затребовать информацию и документацию от любых государственных органов, право вызова на заседание комитета для дачи показаний должностных лиц, экспертов. При проведении депутатского расследования не могут подменяться органы, которые по закону должны проводить соответствующие проверки и расследования. С. А. Авакьян отмечает, что депутатское расследование – это не уголовное расследование, и законодательный орган может давать оценки лишь в рамках своих полномочий. Если парламент сочтет, что есть

основания для передачи материалов в прокуратуру или иные правоохранительные органы, последние должны перепроверить все представленные материалы. Допросить соответствующих лиц и принять решение в соответствии с законом¹.

По окончании расследования комиссии представляют письменный отчет, который обсуждается и утверждается на пленарном заседании. Выводы по отчету носят рекомендательный характер. Если члены комиссии приходят к выводу о наличии конкретных недостатков или злоупотреблений, они поручают соответствующим государственным органам принять меры для их устранения.

Практика российского парламента показывает, что Государственная Дума достаточно часто использует предоставленное ей право образования временных комиссий, цель которых заключается в проверке тех или иных фактов, исследовании обстоятельств, изучении какого-либо вопроса. Известны случаи создания комиссии по проверке фактов нарушения избирательного законодательства при подготовке и проведении выборов на должность губернатора Ростовской области; комиссии по проверке фактов нарушения прав человека в отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащихся в следственных изоляторах временного содержания системы МВД РФ; комиссии по делам беженцев и вынужденных переселенцев. Роль парламентского расследования обусловлена результатом, на который надеются парламентарии – объективная оценка положения дел, выводы в отношении государственных органов и должностных лиц, предоставление в распоряжение общественного мнения достоверной информации, принятие правильных решений органом государственной власти.

¹ Авакьян С. А. Федеральное собрание – парламент России. М., 2009. С. 297.

Отрешение Президента от должности как форма парламентского контроля

Эта специфичная форма парламентского контроля предполагает особый порядок реализации ответственности высших должностных лиц государства. В основном применяются два способа решения вопроса об отрешении главы государства от должности: возбуждение обвинения в отношении президента парламентом и разрешение дела по существу особым судом (например, конституционным в ФРГ, Италии); возбуждение обвинения нижней палатой парламента и принятие решения верхней палатой (например, Россия, США)¹.

Среди рассмотренных форм парламентского контроля, закрепленных ст. 5 Федерального закона «О парламентском контроле» отсутствует такая конституционно установленная форма, как выдвижение обвинения против Президента РФ. Отрешение Президента РФ от должности выступает мерой юридической ответственности главы государства, выражающейся в досрочном прекращении его полномочий в связи с совершением определенных правонарушений. В качестве оснований отрешения Президента РФ от должности ст. 93 Конституции РФ называет государственную измену или совершение иного тяжкого преступления. Конституцией РФ закрепляется и процедура отрешения Президента РФ от должности, которая включает три этапа.

Первый этап состоит в выдвижении Государственной Думой обвинения против Президента для отрешения его от должности.

Порядок выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ урегулирован ч. 2 ст. 93 Конституции РФ и главой 22 регламента Государственной Думы². инициа-

¹ Парламенты мира / под ред. А. А. Мишина. М., 2011. С. 378.

² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ

тива в принятии такого решения должна исходить не менее чем от одной трети от общего числа депутатов Государственной Думы. Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ должно содержать конкретные указания на признаки преступления, предусмотренного ст. 93 Конституции РФ, которое вменяется в вину Президенту. Согласно ст. 177 Регламента ГД, предложение о выдвижении обвинения направляется Думой на заключение специальной комиссии, образуемой палатой, для оценки процедурных правил и фактической обоснованности обвинения. Специальная комиссия избирается Государственной Думой в составе председателя, избираемого большинством голосов от общего числа депутатов, заместителя председателя, избираемого на заседании комиссии и 13 членов комиссии. Члены Комиссии избираются по представлению фракций общим списком большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Состав комиссии формируется с учетом пропорционального представительства фракций. Специальная комиссия проверяет обоснованность выдвижения обвинения и соблюдение процедурных правил.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента было выдвинуто в 1998 г. по инициативе 246 депутатов Государственной Думы. Специальная комиссия, образованная постановлением Государственной Думы от 19.06.1998 проверила выдвинутые против Президента РФ обвинения по пяти пунктам: развал СССР, государственный переворот, война в Чечне, разрушение Вооруженных Сил и геноцид.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключение специальной комиссии рассматриваются на заседании Государственной Думы. Далее большинством голосов депутатов палата принимает постановление ГД о процедуре обсуждения предложения о выдвижении обвинения. По итогам обсуждения ГД двумя третями голосов от общего

числа депутатов палаты принимает постановление о выдвижении обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления для отрешения его от должности. Если предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ не получило поддержки в две трети голосов депутатов палаты, Государственная Дума принимает постановление об отказе в выдвижении обвинения против Президента РФ, которое за подписью Председателя Государственной Думы направляется в Совет Федерации и Президенту РФ. Данное постановление является окончательным и подлежит официальному опубликованию.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключение специальной комиссии рассматривались на заседании Государственной Думы 13–15 мая 1999 г. Ни один пункт обвинения не получил требуемого числа голосов депутатов.

Если предложение о выдвижении обвинения против Президента было поддержано двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, то начинается второй этап процедуры отрешения Президента от должности.

Постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ в пятидневный срок направляется в Совет Федерации, а также в Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ для дачи заключений.

Второй этап процедуры отрешения Президента от должности включает подтверждение решения Государственной Думы заключениями Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ. Согласно ст. 109 ФКЗ «О конституционном Суде Российской Федерации» Советом Федерации не позднее чем через месяц со дня принятия Государственной Думой решения о выдвижении обвинения против Президента направляется в Конституционный Суд запрос на заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. К запросу прилагается текст решения, протокол или стенограмма обсуждения этого вопроса на заседании Государственной Думы

и тексты всех связанных с этим обсуждением документов, а также текст заключения Верховного Суда РФ. Конституционным Судом РФ заключение должно быть дано не позднее 10 дней после регистрации запроса.

Следовательно, заключение Верховного Суда РФ должно быть получено Советом Федерации в месячный срок со дня принятия решения Государственной Думой, поскольку текст заключения также направляется в Конституционный Суд РФ.

Третий этап процедуры отрешения Президента от должности состоит в принятии Советом Федерации решения об отрешении Президента от должности.

Согласно ст. 168 Регламента РФ Совет Федерации начинает рассмотрение обвинения против Президента после получения постановления Государственной Думы о выдвижении обвинения, заключения специальной комиссии Государственной Думы, стенограммы заседания Государственной Думы, на котором рассматривался вопрос о выдвижении обвинения против Президента, и заключения Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента признаков преступления.

Вопрос об отрешении Президента РФ от должности без обсуждения и голосования включается первым в повестку дня заседания Совета Федерации, созываемого Председателем в срок, не превышающий 72 ч с момента получения заключения Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Рассмотрение вопроса об отрешении Президента РФ от должности на заседании Совета Федерации начинается с сообщения Председателя ГД об основаниях выдвижения обвинения против Президента РФ.

Затем слово предоставляется Председателю Конституционного Суда Российской Федерации для оглашения заключения Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения и

Председателю Верховного Суда Российской Федерации для оглашения заключения Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления. После этого заслушивается заключение Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству.

Президенту Российской Федерации либо его представителю предоставляется слово по его желанию.

В Конституции РФ установлен срок, в течение которого Совет Федерации вправе принять решение об отрешении Президента от должности. Этот срок равен трем месяцам после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинения, выдвинутые против Президента, считаются отклоненными. Отрешение Президента от должности также не состоится в случае принятия Советом Федерации до истечения трехмесячного срока решения об отклонении обвинения против Президента.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации, которое доводится через средства массовой информации до всеобщего сведения.

Таким образом, Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности только в результате весьма сложной процедуры, в которой участвуют обе палаты Федерального Собрания и два высших федеральных судебных органа РФ – Верховный Суд и Конституционный Суд.

Учитывая, что выдвижение обвинения против Президента РФ является конституционно-правовым институтом, предпочтительно урегулирование данной формы парламентского контроля федеральным законом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Институт парламентского контроля можно рассматривать в нескольких аспектах: а) как особый вид государственного контроля; б) как одну из основных функций парламента, т. е. самостоятельное направление его деятельности по наблюдению за деятельностью органов исполнительной власти в) как правовой институт в системе конституционного права

До настоящего времени юридической наукой не разработано четкое и однозначное определение парламентского контроля. Нет и легальной дефиниции данного понятия. Анализ различных точек позволяет определить парламентский контроль как деятельность палат Федерального Собрания РФ, их структурных органов и отдельных парламентариев, заключающуюся в выявлении и предотвращении нарушений при реализации органами исполнительной власти и их должностными лицами Конституции РФ, федерального и регионального законодательства. Являясь составной частью системы государственного контроля, парламентский контроль обеспечивает законность и повышение эффективности государственного управления. Его сущность состоит в осуществлении контроля в отношении органов исполнительной власти и их должностных лиц с целью установления соответствия их деятельности требованиям Конституции РФ и принятых парламентом законов.

Основной особенностью парламентского контроля является отсутствие возможности применения санкций к конкретным объектам контроля. Вместе с тем с учетом полученной информации парламентарии могут изменить федеральное законодательство в целях предотвращения нарушений и повышения эффективности государственного управления.

Создание эффективного организационно-правового механизма парламентского контроля будет способствовать формированию и совершенствованию системы государственного контроля в целом, повышению ответственности всех государственных органов и должностных лиц, защите прав и свобод граждан, обеспечению режима законности и поддержанию правопорядка в Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014. № 11-ФКЗ). – М., 2016.

2. О парламентском контроле : федер. закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (в ред. от 09.03.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 9. – Ст. 2304.

3. О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации : Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 // Российская газета. – 2008. – 31 декабря.

4. О Правительстве Российской Федерации : федер. Конституц. закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (в ред. от 03.07.2016) // Российская газета. – 1997. – 23 декабря.

5. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный Конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (в ред. от 31.01.2016) // Российская газета. – 1997. – 4 марта.

6. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Российская газета. – 1995. – 25 ноября.

7. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) // Российская газета. – 1994. – 12 мая.

8. О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 05.04.2013. № 41-ФЗ (ред. от 27.10. 2015) // Российская газета. – 2013. – 10 апреля.

9. О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон от 10.07. 2002. № 86-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Российская газета. – 2002. – 12 июля.

10. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Государственной Думы от 22.01.1998 № 2134-II ГД). – Режим доступа: www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma.

11. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Совета Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ. – Режим доступа: www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglsovets.

Учебники, монографии, комментарии, диссертации, авторефераты диссертаций, научные статьи

1. Авакьян С. А. Депутат: статус и деятельность / С. А. Авакьян. – М., 1991.

2. Авакьян С. А. Федеральное Собрание – парламент России / С. А. Авакьян. – М., 1998.

3. Байкин И. М. Прокуратура и Уполномоченный по правам человека в РФ / И. М. Байкин // Омбудсмен. – 2012. – № 2.

4. Бойцова В. В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт / В. В. Бойцова. – М., 2008.

5. Бурмистров А. С. Структура контрольной власти в России / А. С. Бурмистров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 4.

6. Васильева С. В. Конституционное право России: учебник / С. В. Васильева, В. А. Виноградов, В. Д. Мазаев. – М., 2013.

7. Выскребенцева М. Ю. К вопросу о законодательном закреплении парламентского контроля в современной России /

М. Ю. Выскребенцева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 9.

8. Гиздатов А. Р. Сущность и формы парламентского контроля в Российской Федерации / А. Р. Гиздатов // Вопросы управления. – 2014. – № 27.

9. Гранкин И. П. Парламент России / И. П. Гранкин. – М., 2011.

10. Григорьева Е. П. Парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти: конституционно-правовые аспекты / Е. П. Григорьева. – М., 2012.

11. Демидов М. В. Субъекты и объекты парламентского финансового контроля / М. В. Демидов // Российская юстиция. – 2012. – № 5.

12. Зубарев А. С. К вопросу об аутентичном толковании понятия «парламентский контроль» / А. С. Зубарев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 3.

13. Зубарев А. С. Комитеты и комиссии Государственной Думы Федерального Собрания РФ как субъекты парламентского контроля / А. С. Зубарев // Российский следователь. – 2012. – № 11.

14. Зубарев А. С. Контроль Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов исполнительной власти : дис. ... канд. юр. наук / А. С. Зубарев. – Белгород, 2015.

15. Княгинин Д. К. К вопросу о понятии публичной подотчетности / Д. К. Княгинин // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 13. – С. 11.

16. Ковачев Д. А. Конституционный принцип: его понятие, реальность, фиктивность / Д. А. Ковачев // Журнал российского права. – 2005. – № 9.

17. Комарова В. В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации / В. В. Комарова // Государство и право. – 1999. – № 9.

18. Кондрат Е. Н. Комментарий к Федеральному закону от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (постатейный) / Е. Н. Кондрат // СПС ГАРАНТ. – 2013.

19. Конституционное право : энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. – М., 2009.

20. Коровникова Е. А. Деятельность Уполномоченного по правам человека в контексте осуществления парламентского контроля в Российской Федерации / Е. А. Коровникова // Юридический мир. – 2007. – № 8.

21. Кузнеченкова В. Е. Роль Счетной палаты Российской Федерации в противодействии коррупции в финансово-бюджетной сфере / В. Е. Кузнеченкова // Финансовое право. – 2012. – № 6.

22. Луценко Е. В. Контрольные полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2006. № 2.

23. Парламентское право России : учебник / под общ. ред. О. Н. Булакова. – М., 2011.

24. Петухова Н. В. Правовая природа целей и принципов федерального парламентского контроля / Н. В. Петухова // Журнал российского права. – 2016. – № 7.

25. Савченко М. С. Правовые основы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации / М. С. Савченко // Труды Кубанского государственного аграрного университета. – 2015. – № 52.

26. Савченко М. С. Парламентский контроль: понятие и назначение / М. С. Савченко, Е. Н. Жирова // Политематический сетевой электронный научный журнал КубГАУ. – Крас-

нодар : КубГАУ, 2016. – № 02 (116). – IDA [article ID]: 1161602040. – Режим доступа: <http://ej.kubagro.ru/2016/02/pdf/40.pdf>.

27. Селивон Н. Ф. Счетная палата Российской Федерации как орган парламентского контроля / Н. Ф. Селивон, А. В. Скоков // Российская юстиция. – 2009. – № 5.

28. Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э. Д. Соколова // Юриспруденция. – 2009. – № 2.

29. Солдатова В. И. Комментарий к Федеральному закону от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (постатейный) / В. И. Солдатова, Ю. В. Сапожникова. – М., 2011.

30. Шаклеин Н. И. Проблемы становления парламентского контроля в Российской Федерации / Н. И. Шаклеин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 7.

31. Федотова Ю. Г. Законодательное регулирование парламентского контроля в Российской Федерации / Ю. Г. Федотова Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 8.

32. Чиркин В. Е. Контрольная власть / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 4.

33. Чертков А. Н. Цели и принципы парламентского контроля в Российской Федерации / А. Н. Чертков // Законодательство и экономика. – 2011. – № 8.

34. Чертков А. Н. Цели, принципы парламентского контроля и специфика их реализации в субъектах Российской Федерации / А. Н. Чертков // Законодательство и экономика. – 2013. – № 8.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	4
§ 1. Парламентский контроль: понятие, цели, виды....	4
§ 2. Принципы парламентского контроля.....	14
§ 3. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации.....	19
Глава 2. ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	26
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	81
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	82

У ч е б н о е и з д а н и е

Савченко Марина Станиславовна,
Дарда Алексей Владимирович

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ

Учебное пособие

В авторской редакции

Дизайн обложки – Н. П. Лиханская

Подписано в печать 05.09.2016. Формат 60 × 84 ¹/₁₆.

Усл. печ. л. – 5,1. Уч.-изд. л. – 4,0.

Тираж 100 экз. Заказ № .

Типография Кубанского государственного аграрного университета.
350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13