

Ю.Г. Федотова

**ИНСТИТУТ
ПАРЛАМЕНТСКОГО
РАССЛЕДОВАНИЯ
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

12+

Москва, 2014

Юлия Федотова

**Институт парламентского
расследования в
Российской Федерации**

«ЛитРес: Самиздат»

2014

Федотова Ю. Г.

Институт парламентского расследования в Российской Федерации
/ Ю. Г. Федотова — «ЛитРес: Самиздат», 2014

Монография посвящена актуальным вопросам понятия, содержания и сущности конституционно-правового института парламентского расследования, а также выявлению проблем правового регулирования парламентского контроля и парламентского расследования Федерального Собрания Российской Федерации и парламентских (депутатских) расследований законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Монография предназначена для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов, практических работников, а также для широкого круга читателей, интересующихся конституционно-правовыми проблемами.

© Федотова Ю. Г., 2014
© ЛитРес: Самиздат, 2014

Содержание

Институт парламентского расследования в Российской Федерации	6
Оглавление	7
Введение	8
Глава I. Парламентское расследование как форма реализации контрольной функции законодательного (представительного) органа	11
1.1. Парламентский контроль в системе функций законодательного (представительного) органа государственной власти	11
1.2. Конституционно-правовое регулирование парламентского контроля в Российской Федерации	20
Конец ознакомительного фрагмента.	27

Юлия Григорьевна Федотова

Институт парламентского расследования в Российской Федерации

Монография

Рецензенты:

Ю.И. Скуратов – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права Российского государственного социального университета

В.В. Красинский – доктор юридических наук, член Общественного консультативного научно-методического Совета при ЦИК России

А.Ю. Сунгуров – доктор политических наук, заведующий кафедрой прикладной политологии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург

Монография посвящена актуальным вопросам понятия, содержания и сущности конституционно-правового института парламентского расследования, а также выявлению проблем правового регулирования парламентского контроля и парламентского расследования Федерального Собрания Российской Федерации и парламентских (депутатских) расследований законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Монография предназначена для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов, практических работников, а также для широкого круга читателей, интересующихся конституционно-правовыми проблемами.

Оглавление

Введение	
Глава I. Парламентское расследование как форма реализации контрольной функции законодательного (представительного) органа	
1.1. Парламентский контроль в системе функций законодательного (представительного) органа государственной власти	
1.2. Конституционно-правовое регулирование парламентского контроля в Российской Федерации	
1.3. Понятие и содержание института парламентского расследования	
1.4. Предназначение института парламентского расследования	
Глава II. Конституционно-правовое регулирование парламентского расследования в Российской Федерации и зарубежных странах	
2.1. Конституционно-правовые основы парламентских расследований в зарубежных странах	
2.2. Конституционное регулирование парламентских расследований в Российской Федерации	
2.3. Законодательное регулирование института парламентского расследования в России	
2.4. Законопроекты о парламентском контроле и парламентском расследовании в России	
Глава III. Порядок проведения парламентского расследования Федеральным Собранием Российской Федерации	
3.1. Возбуждение парламентского расследования Федеральным Собранием Российской Федерации	
3.2. Факты и обстоятельства, составляющие предмет парламентского расследования Федерального Собрания Российской Федерации	
3.3. Факты и обстоятельства, исключенные из предмета парламентского расследования Федерального Собрания Российской Федерации	
3.4. Порядок работы парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования	
3.5. Правовые последствия парламентского расследования Федерального Собрания Российской Федерации	
Глава IV. Правовое регулирование института парламентского (депутатского) расследования в законодательстве субъектов Российской Федерации	
4.1. Конституционное регулирование парламентского контроля законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации	
4.2. Законодательное регулирование парламентского контроля и парламентского расследования в субъектах Российской Федерации	
4.3. Порядок проведения парламентских (депутатских) расследований законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации	
Заключение	
Библиографический список	

Введение

Осуществление контрольной функции, присущей всякому парламенту, занимает важное место в деятельности законодательного (представительного) органа.¹ По существу от контрольных полномочий парламента зависит его действительное место в системе государственных органов. Институт парламентских расследований выступает необходимым средством парламентского контроля в странах с любой формой правления, это общеправовой элемент, необходимый для любого государства. Особенностью данной формы парламентского контроля является и то, что парламентские расследования являются действенным элементом механизма защиты прав и свобод человека и гражданина. Данный институт позволяет законодательному органу не только выявить причины и условия конкретных фактов или обстоятельств, но и осуществить комплексный подход к решению проблемы законодательного регулирования общественных отношений. Итоги парламентского расследования могут быть связаны не только с выявлением и устранением имеющихся нарушений в деятельности подконтрольных субъектов, но и устранением причин их возникновения.

Конституционное регулирование контрольных полномочий российского парламента не предоставляет достаточных возможностей для осуществления парламентского контроля. Действенным шагом к укреплению контрольной функции стало принятие Федерального закона от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».² Тем не менее, потребность в таких расследованиях возникла задолго до законодательного урегулирования института, практика проведения парламентских (депутатских) расследований на общедепутатском и региональном уровнях имела до принятия Закона № 196-ФЗ. Данная практика была обусловлена необходимостью решения проблем, которые не могли быть выявлены и устранены иными государственными органами (например, выявление причин и условий совершения террористических актов, фактов коррупции, грубых и массовых нарушений прав и свобод человека и гражданина, в частности, на проведение собраний, митингов и демонстраций, и др.). Поэтому в послании Президента РФ Федеральному Собранию 2005 года рекомендуется не «ввести», а именно «утвердить» законом процедуру парламентских расследований.³ Принятие 7 мая 2013 году Федерального закона № 77-ФЗ «О парламентском контроле»⁴ и внесение изменений в Закон № 196-ФЗ усиливают контрольные полномочия Федерального Собрания, способствуют повышению эффективности работы комитетов Совета Федерации и Государственной Думы и усилению возможностей для осуществления парламентского финансового контроля.

При этом имеются достаточные основания полагать, что принятый Закон № 196-ФЗ не в полной мере способствует повышению качества осуществления законодательной функции и усилению контроля за соблюдением прав человека и деятельностью подконтрольных субъектов, и прежде всего в связи с отсутствием определения понятия парламентского расследования, установлением его предмета по принципу остаточной компетенции, усложненным порядком

¹ Гранкин И.В. Парламент России. 2-е изд., доп. – М.: Изд-во гуманитарной литературы, 2001. С. 325-329; Парламентское право России: учеб. пособие / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. – М.: Юрист, 2000. С. 182; Исаков В.Б. Федеральное Собрание Российской Федерации // Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2007. С. 358-359.

² О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

³ Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию РФ: Послание Президента РФ от 25.04.2005 // Российская газета. 2005. № 86.

⁴ Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Собрание законодательства РФ. 13.05.2013. № 19. Ст. 2304.

возбуждения расследований, недостаточным объемом полномочий членов комиссии, возможности воспрепятствования ее работе, недостаточной регламентации правовых последствий расследований. На общенациональном уровне отсутствуют рамочные нормы о парламентских расследованиях на уровне субъекта Российской Федерации.

Вопросы осуществления парламентского контроля раскрыты в отдельных, комплексных исследованиях С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, И.В. Гранкина, Е.И. Козловой и О.Е. Кутафина, А.Н. Кокотова и М.И. Кукушкина, И.М. Степанова и Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина и др. Контрольной функции парламента посвящены работы М.В. Демидова, Е.В. Ковряковой, А.И. Козлова, М.Г. Никитенко, И.П. Паргачевой, А.Е. Постникова, Г.Д. Садовниковой, Е.А. Соломатиной, В.К. Стениной, Ю.А. Тихомирова, А.Н. Шерина и др. Парламентский финансовый контроль исследован М.В. Демидовым, И.П. Окуличем и Д.Н. Усатовым, Д.И. Романовым, А.В. Скоковым и др.

Особенности осуществления парламентского контроля в зарубежных странах раскрыты в трудах А. Авдулова и А. Кулькина, С.П. Александровой, В. Богдэнора, С.Л. Долиновского, Л.С. Жакаевой, М.А. Исаева, А.Д. Керимова, Е.В. Ковряковой, В.И. Лафитского, А.Г. Орлова, В. Попова, М.А. Сапроновой и др., в комплексных исследованиях И.А. Алебастровой, Д.А. Ковачева, М.Н. Лазаревой, В.В. Маклакова, А.А. Мишина, С.В. Пронкина и О.Е. Петруниной, Б.А. Страшуна, В.Е. Чиркина и др.

Проблемам института парламентского расследования в Российской Федерации и зарубежных странах уделено внимание А.Ю. Малумова, Г.Ю. Малумова, И.В. Гранкина, А.А. Еропкина, А.П. Зрелова и М.В. Краснова, Ю.Ф. Кваши, И.П. Окулича, Г.Д. Садовниковой, К.В. Суркова, С.Н. Шевердяева, А.В. Шляпникова и А.А. Рождествовиной и др. Отдельные проблемы института в теоретическом аспекте, а также практические вопросы проведения парламентских расследований (в частности, формы взаимодействия парламентских комиссий с органами внутренних дел) изложены в диссертационных исследованиях Д.А. Гусарова, А.А. Спиридонова, Д.Б. Трошева, Е.М. Якимовой.

Тем не менее, ряд серьезных теоретических проблем остается не решенным, в юридической литературе не получили должного обобщения и осмысления вопросы содержания и функциональной характеристики института парламентского расследования, что создает препятствия для разработки практических рекомендаций, направленных на повышение результативности парламентских расследований. Так, в 2008 году С.А. Авакьян, исследуя возможные пути изменения баланса властей в России, отметил, что в целях повышения эффективности работы российского парламента, а также усиления его роли следует принципиально изменить Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».⁵

В настоящее время не получила должного распространения разработка теоретических и практических вопросов сущности парламентского расследования как формы реализации контрольной функции законодательного (представительного) органа государственной власти. В науке конституционного права отсутствуют конституционно-правовые исследования, в которых был бы представлен научный подход к парламентским расследованиям как к форме парламентского контроля и элементу механизма защиты прав и свобод человека и гражданина, что могло бы послужить основой для формулирования предложений по преобразованию механизма правового регулирования парламентских расследований как системы деятельности законодательных (представительных) органов как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Российской Федерации. Совершенствование института парламентского расследования в России с учетом отечественного и зарубежного опыта расследований является необходи-

⁵ Авакьян С.А. О возможных и конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 2-6.

мым в целях повышения эффективности реализации всех функций законодательного (представительного) органа государственной власти, становления исследуемого института как действенного механизма защиты гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, что способствует укреплению основных конституционных начал организации российского государства.

Глава I. Парламентское расследование как форма реализации контрольной функции законодательного (представительного) органа

1.1. Парламентский контроль в системе функций законодательного (представительного) органа государственной власти

В системе разделения властей законодательная власть призвана устанавливать посредством принятия законов определенные правила поведения и осуществлять контроль их исполнения. Исполнительная власть направлена на исполнительно-распорядительную деятельность, судебная призвана разрешать правовые споры. Ряд исследователей указывают на первостепенное место законодательной власти в системе разделения властей. Во-первых, ею устанавливаются правила поведения по отношению к другим ветвям государственной власти. Во-вторых, определяя организацию и функционирование исполнительной и судебной власти, она выполняет ориентирующую роль по отношению к ним, что не лишает их самостоятельности, а, напротив, нацеливает на качественное и продуктивное функционирование. В-третьих, законодательная власть выполняет контрольную функцию, проверяя качество и своевременность реализации законов.⁶

И.В. Гранкин указывает, что главным критерием парламентаризма является формирование и функционирование парламента на основе принципа разделения властей; высший законодательный орган представляет интересы различных социальных и политических сил общества и как власть законодательная является действенным противовесом исполнительной, обеспечивая баланс властей и гражданское согласие.⁷ В.И. Ерыгина полагает, что утверждение о том, что основным принципом парламентаризма является принцип разделения властей, является спорным. По мнению указанного автора, парламентаризм в широком смысле слова – это система взаимоотношений между обществом в лице политических партий и высшим законодательным и исполнительным органами государственной власти, регулируемая конституционными, процессуальными и материальными нормами, обусловленная конкретно-историческими факторами и основанная на принципах разделения и сотрудничества властей, плюрализма, многопартийности, политической конкуренции, народного представительства.⁸ Несмотря на отличия в определении парламентаризма, авторы признают, что его необходимыми признаками являются народное представительство, а также наличие у законодательного органа полномочий, позволяющих парламенту обеспечивать взаимодействие и баланс ветвей государственной власти.

В науке определяют парламент как представительный орган, осуществляющий законодательную власть.⁹ Законодательную власть характеризуют как обособленную сферу государственной деятельности, осуществляющей в установленном законом порядке народом или пред-

⁶ Безруков А.В. Законодательная власть в системе разделения властей // Современное право. 2010. № 2. С. 34-37.

⁷ Гранкин И.В. Сущность российского парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2005. С. 27-30.

⁸ Ерыгина В.И. Исследование сущности и признаков парламентаризма в отечественной юридической науке // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 3. С. 40-45.

⁹ Голик Ю.В., Карапетян Л.М. Государственная власть и партии власти // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10. С. 2-9.

ставительными органами разработку и принятие законодательных решений, а также контроль их реализации.¹⁰ Анализ классификаций функций парламента позволяет прийти к выводу о том, что контрольная функция выступает необходимым направлением деятельности законодательного (представительного) органа. При этом в юридической науке не сформировался единый подход к определению функций парламента.

Еще в 1915 году С.А. Котляревский выделял такие полномочия парламента как законодательные, бюджетные, контролирующие, участие во внешней политике государства.¹¹ И.П. Окулич, Д.Н. Усатов, исследуя развитие государственного контроля, отмечают, что к началу XX века конституционное право выделяло три основные функции парламента: законодательную, бюджетную и контрольную. Формы, как и результативность парламентарского контроля, зависят от формы правления, при этом парламентарский контроль в целом есть во всех демократических странах. В парламентарских республиках и конституционных монархиях правительство ответственно перед парламентом, поэтому признание его работы неудовлетворительной влечет отставку правительства. В президентских (полупрезидентских) республиках законодательные (представительные) органы таких полномочий не имеют, но благодаря деятельности комитетов и комиссий, его информационных служб контроль за исполнительной властью также достаточно эффективен.¹²

В юридической литературе указывается, что компетенция современного российского парламента состоит из основных функций: законодательной, представительной, конституционной, внутриорганизационной, контрольной.¹³ Парламент является одним из органов, осуществляющих функцию публичного представительства. Некоторые исследователи относят к праву публичного представительства, в частности, нормы парламентарского права, регулирующие процесс выражения, согласования и консолидации различных интересов в парламенте, в том числе нормы процессуального характера, определяющие участие фракций и оппозиции в парламентарских процедурах (парламентарские дебаты и слушания, формирование внутрипарламентарских структур и др.).¹⁴

Как отмечает Г.Д. Садовникова, обеспечение представительной функции парламента с помощью парламентарских процедур представляет особый интерес, поскольку детальная правовая регламентация деятельности представительных органов необходима для проявления их сущности как органов народного представительства. Процедуры работы представительных органов должны обеспечивать условия для равного статуса депутатов, активной работы каждого депутата, поддержания его связи с избирателями. В период становления парламентаризма исполнительная власть, возглавляемая монархами, стремилась к ограничению времени работы парламентартов с целью избежать парламентарского контроля на как можно более длительный период. Исходя из представительной природы парламента его состав меняется от созыва к созыву. Так как в законотворческом процессе участвуют и иные ветви власти, которые могут оказать влияние на содержание парламентарских процедур и объем контрольных полномочий, регламент по своей форме и содержанию должен оставаться нормативным правовым актом самой палаты. При незаконном вмешательстве в деятельность парламента законодательный орган вправе осуществить судебные функции в соответствии со специальными правилами (Великобритания), общими судами (ФРГ), парламентом и судом в зависимости от тяжести правонарушения (Индия), парламентарской комиссией (комитетом).¹⁵

¹⁰ Безруков А.В. Указ. соч. С. 34-37.

¹¹ Котляревский С.А. Власть и право: Проблема правового государства. – СПб.: Лань, 2001. С. 90.

¹² Окулич И.П., Усатов Д.Н. Конституционно-правовые основы деятельности государственных контрольно-счетных органов в Российской Федерации. – Челябинск: РЕКПОЛ, 2008. С. 48-52, 60-61.

¹³ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: Юринформцентр, 2001. С. 144.

¹⁴ Филиппова Н.А. Право публичного представительства // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 17-23.

¹⁵ Садовникова Г.Д. Парламентарские процедуры: роль и значение в обеспечении представительной функции парламента //

И.А. Макаров выделяет законодательную (основную), представительную и контрольную функции парламента. Представительная основана на принципе выборности парламентов и связана с проведением воли и интересов народа в деятельность государственной власти, гарантируется механизмом воздействия на нее со стороны избирателей. Контрольная проявляется в осуществлении контроля за соблюдением и исполнением законов, бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, установленного порядка распоряжения государственной собственностью. Парламентская процедура как юридически регламентированный порядок, на основании которого парламент реализует входящие в его компетенцию права, должна обеспечивать наиболее качественное выполнение парламентом каждой из своих функций.¹⁶

К учредительной функции парламента Е.В. Мандрыка относит принятие конституции (хотя в некоторых странах, в том числе России, новую конституцию вправе одобрить специальный орган – учредительное собрание или подобный институт) и поправок к основному закону, их принятие является реализацией законодательной функции. Парламент выполняет контрольную и кадровую функции. Полномочия по кадровым назначениям входят в механизм сдержек и противовесов в отношениях между ветвями власти.¹⁷

Ученые сходятся во мнении о том, что главной, одной из важнейших, составляющих основу правового статуса парламента, выступает законодательная функция, которая при этом не является единственной.¹⁸ Понятие представительной функции рассматривается как более широкое по отношению к понятию законодательной функции, так как включает в себя понятия «законодательный орган государственной власти», «представительный орган муниципального образования».¹⁹ Наряду с законодательными парламента осуществляют контрольные функции. Минимальный парламентский контроль – бюджетный и финансовый. Третья функция – кадровая (органообразующая). Объем кадровых полномочий парламента зависит от формы правления и наиболее широк в парламентских странах.²⁰ Как указывает Е.В. Коврякова, формы парламентского контроля как способы его существования и выражения носят информативный (консультативный), санкционирующий (резолютивный или решающий) и бюджетно-финансовый характер. На основании этого данным автором выделены соответствующие виды контроля.²¹

Ж.И. Овсепян указывает, что «по классическим меркам парламента выполняют две основные функции – законодательную и контрольную» и «отсутствие общей формулы о парламенте как органе не только законодательной, но и контрольной власти не означает, что Федеральное Собрание вообще лишено контрольных полномочий».²² «Парламент, являясь представительным органом народа, призван не только принимать законы, но и обязан контролировать их соблюдение и исполнение, таким образом защищая интересы всего населения страны».²³

Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12. С. 2-6.

¹⁶ Макаров И.А. Процедуры реализации принципа законности в деятельности законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Юрид. мир. 2008. № 11. С. 65-69.

¹⁷ Мандрыка Е.В. К вопросу компетенции парламентов России и Украины // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 21. С. 16-18.

¹⁸ Любимов Н.А. Качество российского конституционного законодательства: некоторые проблемы и решения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 18-21.

¹⁹ Калугина Т.В. О конституционно-правовой формуле наименования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 55-60.

²⁰ Овсепян Ж.И. Парламент как основа демократического конституционного строя (проблемы и перспективы развития в Российской Федерации) // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2. С. 9-17.

²¹ Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. – М.: Городец, 2005. С. 12.

²² Овсепян Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2006. (Сер. «Монографии»; вып. 5). С. 273.

²³ Демидов М.В. Парламентский контроль в Российской Федерации: современное состояние и проблемы реализации // Государство и право. 2009. № 4. С. 87.

Контроль как самостоятельная, функционально обособленная деятельность выражается в сознательной, целенаправленной, организующей работе по повышению эффективности государственного механизма.²⁴ Контроль не чрезвычайная мера, а неотъемлемая часть управленческой деятельности, направленная на обеспечение законности в работе органов публичной власти. Контроль классифицируют по периодичности (предварительный, текущий, последующий), субъектам (президентский, парламентский, конституционный, судебный, судебно-конституционный, федеральный), предмету (государственный и муниципальный; бюджетный, валютный, экспортный).²⁵ По субъекту контроля в зависимости от его природы, роли и места в системе управления различают государственный, муниципальный, общественный, частный. Исходя из направленности контроля, характерных признаков его субъектов выделяют внутренний (ведомственный, внутриведомственный) и внешний (вневедомственный, межведомственный, надведомственный).²⁶

Исследователи указывают, что контроль является видом деятельности, осуществляемым в целях организации выполнения законов и иных нормативных правовых актов, указаний вышестоящих органов, соблюдения дисциплины, должного использования финансовых средств и имущества, организации работы с обращениями граждан и т. д.²⁷ «Органы контрольной власти независимы в осуществлении своих функций и в процессе этого осуществления не подчинены никаким другим органам. Их независимость... закреплена в конституциях».²⁸ Понятие контроля включает в себя общественный, парламентский, ведомственный административный контроль, прокурорский надзор.²⁹ Общее определение контроля – это наблюдение с целью проверки исполнения правовых норм или управленческих решений. Так, общественный контроль не обладает властно-правовым характером, не является обязательным, его субъектами не могут быть органы государственной власти и местного самоуправления, исполняется от имени общественности и граждан.³⁰

А.М. Тарасов полагает, что слово «контроль» английского происхождения и имеет три семантических варианта: проверять или контролировать; требовать отчета; сдерживать и направлять свободные действия.³¹ Следует согласиться с тем, что вряд ли стоит абсолютизировать информационный аспект контроля и ограничивать контроль получением информации; особенностью информационного контроля является то, что он в своем содержании пассивен.³² Специфика контроля парламента – органа государственной власти, – заключается в возможности не только наблюдать, но и сдерживать и направлять свободные действия, влиять на подконтрольный объект. Парламентский контроль не сводится исключительно к осуществлению проверочных действий с последующим применением санкций в случае обнаружения наруше-

²⁴ Зубарев С.М. Контроль за деятельностью государственных гражданских служащих: вопросы теории и правового регулирования // Доступ из справочно-поисковой системы «Консультант-плюс».

²⁵ Бурмистров А.С. Структура контрольной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С. 11-15.

²⁶ Окулич И.П., Усатов Д.Н. Указ. соч.

²⁷ Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. и рук. авт. колл. С.А. Авакьян. – М., 2001. С. 322.

²⁸ Даньшина Н.А. К вопросу о контрольной власти // Административное и муниципальное право. 2008. № 2. С. 39-43.

²⁹ Зырянов С.М. Обеспечение законности в административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 27-33.

³⁰ Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юрид. мир. 2010. № 3. С. 32-39.

³¹ Тарасов А.М. Технология государственного (президентского) контроля: элементы эффективности // Право и политика. 2001. № 12. С. 51.

³² Окулич И.П., Усатов Д.Н. Проблемы контроля за деятельностью Счетной палаты Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2. С. 33-35.

ний. Его результатом является не столько фиксация недостатков в деятельности исполнительной власти, сколько выяснение причин этих недостатков и их устранение.³³

По мнению большинства конституционалистов, контрольная функция является обязательной для парламента, что вытекает из сущности законодательного и представительного органа, институт парламентского контроля в большей или меньшей степени присутствует в любой стране, где имеется парламент.³⁴ Сильная и стабильная власть невозможна без контроля, дисциплины и ответственности.³⁵ Более того, осуществление контрольных полномочий пронизывает всю компетенцию законодательного органа власти. В этом аспекте контроль предстает не столько самостоятельной функцией, сколько элементом общей государственной воли, выражаемой при принятии государственно-правовых и государственно-исполнительских решений.³⁶

Анализ отечественной и зарубежной литературы позволяет заключить, что контрольная функция парламента Великобритании исторически послужила основой возникновения законодательной функции.³⁷ С XVII века становление Парламента происходило в условиях необходимости оформления противовеса власти монарха. Именно парламентский контроль послужил важным средством ограничения власти Короны. В 1640 году Долгий парламент осуществлял, в частности, контроль над налогообложением, в этот период оформляется механизм финансового контроля и индивидуальной ответственности министров. Правительство становится подотчетным Парламенту, происходит назначение отобранных комиссий для расследования деятельности отдельных исполнительных органов, например, осуществляющих расходы на содержание армии. В 1861 году была сформирована комиссия для проверки расходов всех департаментов и учреждений. С этого момента расширяется не только масштаб контроля, но и его предмет (вопросы политики, экономики и производства). Комиссии, формирующиеся в «непартийной атмосфере», уполномочены вызывать свидетелей, требовать представления документов. Система комиссий становится связанной со структурой министерств. Комитеты получили право контролировать «расходы, управление и политику» министерств и подведомственных им органов.³⁸ Тем не менее отсутствие детального правового регулирования имеет негативные последствия для реализации возможности эффективного проведения парламентских расследований. С.Л. Долиновский отметил, что парламентский контроль лишен необходимых санкций. Крайней мерой, на которую имеет право Палата общин, является вотум

³³ Козлов А.И. Институт парламентского контроля в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы: сравнительно-правовой анализ // Современное право. 2011. № 4. С. 29.

³⁴ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2-х т. – М.: Юристъ, 2007. Т. 2. С. 385-386; Парламентское право России : курс лекций / О.Н. Булаков, И.Н. Рязанцев; под общ. ред. О.Н. Булакова. – М.: Юстицинформ, 2007. 296 с.; Демидов М.В. Указ. соч. С. 87; Исаков В.Б. Указ. соч. С. 358-359; Макоев А.В., Хамуков А.В. Институт парламентского контроля над исполнительной властью в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 5. С. 7-8; Никитенко М.Г. Депутатские слушания в контексте функционального аспекта деятельности представительных органов // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №7. С. 7-9; Окулич И.П., Усатов Д.Н. Конституционно-правовые основы деятельности государственных контрольно-счетных органов в Российской Федерации. С. 48-52, 60-61; Шерин А.Н. Парламентский контроль: зарубежный, советский и российский опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 11. С. 6-10; Яблонская А.Б. Контрольная функция органов законодательной власти Российской Федерации // Гражданин и право. 2010. № 2. С. 28-37.

³⁵ Бурмистров А.С. Указ. соч. С. 11-15.

³⁶ Окулич И.П., Усатов Д.Н. Указ. соч. С. 48-52.

³⁷ Александрова С.П. Великая Ремонстрация и требования английского парламента о контроле над исполнительной властью // История государства и права. 2009. № 12. С. 32-36; Ковалев И.Г. Законодательное регулирование судебных полномочий британской Палаты лордов в конце XIX-XX в. // История государства и права. 2008. № 23. С. 26-28; Чуксина В.В. Несудебная защита прав человека в системе национальной правозащитной деятельности Российской Федерации и зарубежных государств // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 29-33; Mackenzie K. Parliament. – London: W.E.S. Mackay E Co, Chatham, 1962. 103 p.

³⁸ Mackenzie K. Op. cit. P. 37, 45, 90-91.

недоверия, но это не влечет за собой обязательной отставки правительства.³⁹ Проведение расследований может быть основано на самостоятельных биллях, поэтому достаточно разнообразна практика в отношении сбора доказательств, применения принципа гласности расследования, обязательности допроса под присягой. Поэтому выводы комиссий имеют различное значение.⁴⁰ Акт о расследованиях 2005 года не является основополагающим документом и не устанавливает эффективный механизм парламентского расследования.

Несмотря на то, что контрольные полномочия зарубежных парламентов разнятся, контрольная функция является традиционной для парламента. Кроме того, она может рассматриваться в качестве необходимой для реализации законодательной функции. «Парламент должен обладать достаточной информацией о положении дел в стране. Изучение деятельности правительства в комиссиях проходит во всех странах, независимо от их формы правления».⁴¹

С.А. Авакьян, определяя основные функции парламента РФ, отмечает, что он должен «в пределах своих полномочий и присущими ему формами осуществлять функцию парламентского контроля в области государственного строительства, деятельности других органов, исполнения бюджета и т. д.»⁴² М.В. Баглай определяет парламентский контроль как право «представительного органа участвовать в формировании исполнительных органов государственной власти, требовать от них отчета о своей деятельности и отправлять в отставку министров или правительства в целом в случае признания их деятельности неудовлетворительной».⁴³ «Парламентский контроль является одним из видов государственного контроля и выступает неременным условием устойчивого конституционного строя», одна из основных функций парламента, направленная на осуществление контроля за деятельностью исполнительной власти. Такой контроль обеспечивается с помощью различных методов и способов: постановка вопроса о доверии правительству, интерпелляция, парламентские и депутатские запросы, парламентские расследования и др.⁴⁴

Д.Б. Трошев указывает, что парламентский контроль представляет собой законную, обладающую легитимностью, вытекающую из принципа разделения властей деятельность Федерального Собрания РФ по наблюдению за функционированием Правительства РФ, иных органов исполнительной власти, государственных органов, органов местного самоуправления, выявлению допущенных ими нарушений, установлению условий нарушений, выработке предложений по предупреждению нарушений в будущем.⁴⁵ Парламентский контроль определяется как осуществляемый высшим законодательным органом комплекс мер по постоянному наблюдению и проверке деятельности системы, устранению выявленных нарушений и предупреждению возможных несоответствий.⁴⁶ Парламентский контроль характеризуют как систему норм, регулиующую порядок проведения наблюдения и проверки в основном деятельности органов исполнительной власти, осуществляемый как парламентским большинством и оппозицией,

³⁹ Долиновский С.Л. Парламентский контроль в Великобритании в конце XIX - начале XX в. // История государства и права. 2008. № 23. С. 24-25.

⁴⁰ Daily Hansard. Debate. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm090624/debtext/90624-0017.htm>.

⁴¹ Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран: общая часть: учебник. – М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 666-673; Patterson T. The American Democracy. – N.Y.: McGraw-hill Publishing Co., 1990. P. 402-405.

⁴² Авакьян С.А. Конституционное право России. С. 386.

⁴³ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. – М.: БЕК, 1998. С. 505-508.

⁴⁴ Демидов М.В. Парламентский финансовый контроль и факторы его действенности // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11. С. 2-5.

⁴⁵ Трошев Д.Б. Парламентские расследования как форма контроля Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. С. 7.

⁴⁶ Утяшев М.М., Корнилаева А.А. Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ // Право и политика. 2001. № 1. С. 29-32.

так и вспомогательными органами высшего законодательного органа, направленный на оценку этой деятельности с возможным применением санкций (вотума недоверия и т. п.).⁴⁷

Е.А. Соломатина раскрывает понятие контроля законодательной власти в трех аспектах: как систематическую и конструктивную деятельность парламента, одну из основных его функций, то есть как вид деятельности, реализующийся через закрепленные правовые формы; как систему мер, обеспечивающих обнаружение негативных явлений и тенденций в состоянии и функционировании подконтрольных объектов, проверки законности и выполнения легитимно принятых норм, отражающих общегосударственные интересы; как конечный элемент процесса управленческой деятельности, направленный на систематизацию мер предупредительного, исправляющего, пресекающего, а иногда и карательного воздействия.⁴⁸

Государственный финансовый контроль возник на ранних стадиях развития российского государства первоначально в рамках общего государственного контроля и уже к концу XIX - началу XX века представлял собой единую централизованную систему. Особенность финансового контроля в том, что парламент не единственный субъект, уполномоченный на его осуществление.⁴⁹ Многие исследователи считают, что парламентский финансовый контроль является видом государственного финансового контроля. Д.И. Романов отмечает, что в целом бюджетный контроль осуществляется парламентом, главой государства.⁵⁰ Утверждение парламентом бюджета и контроль за его исполнением определяют как форму парламентского контроля – бюджетно-финансовый контроль.⁵¹ И.П. Окулич, Д.Н. Усатов указывают, что особенностью деятельности Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов в субъектах Российской Федерации является то, что осуществляемый этими органами контроль – и государственный финансовый контроль, как это указано в ст. 1 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», и парламентский контроль, так как данные органы создаются законодательными органами и подотчетны им.⁵²

Институт финансового контроля никогда не был надстроечной структурой, а служил базовым компонентом укрепления государственности. К приоритетным задачам любого современного государства относится осуществление контроля за исполнением государственного бюджета и состоянием финансов. В правовых демократических государствах интересы населения призван выражать парламент страны. Поэтому парламентский финансовый контроль является одним из важных элементов в обеспечении сбалансированности полномочий ветвей власти. В большинстве зарубежных стран созданы специализированные органы (например, Главное контрольное управление США, Счетная палата Франции). Не стала исключением и Россия.⁵³ Счетная палата РФ является высшим и единственным постоянно действующим органом в системе парламентского контроля, выполняющим функции организатора и осуществляющим контроль за исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета, бюджетов внебюджетных фондов, за эффективным использованием федеральной собственности.⁵⁴

⁴⁷ Коврякова Е.В. Указ. соч. С. 12.

⁴⁸ Соломатина Е.А. Понятие, сущность и основные черты парламентского контроля за деятельностью правоохранительных органов // Юрид. мир. 2006. № 10. С. 74-77.

⁴⁹ Окулич И.П., Усатов Д.Н. Указ. соч. 178 с.

⁵⁰ Романов Д.И. Бюджетный контроль как фактор противодействия коррупции при управлении резервным фондом // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 73-75.

⁵¹ Паргачева И.П. Особенности взаимодействия второй палаты парламента с исполнительными органами власти: мировая практика // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 3-10.

⁵² Окулич И.П., Усатов Д.Н. Указ. соч.

⁵³ Скоков А.В. Счетная палата Российской Федерации как орган парламентского контроля // Российская юстиция. 2009. № 5. С. 44-47.

⁵⁴ Окулич И.П., Усатов Д.Н. Проблемы контроля за деятельностью Счетной палаты Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2. С. 33-35.

Ученые выделяют парламентский, административный, независимый (аудиторский) финансовый контроль. Органы муниципального финансового контроля находятся вне системы органов государственного финансового контроля.⁵⁵ Образованные исполнительной властью и ей подотчетные органы осуществляют внутренний государственный финансовый контроль. Парламентский контроль принято называть внешним.⁵⁶ Выделяют органы общей (Счетная палата РФ, контрольно-счетные палаты субъектов РФ, подразделения законодательных органов), отраслевой, межотраслевой и специальной компетенции.⁵⁷ Действующим российским законодательством предусмотрено, что законодательные (представительные) органы осуществляют предварительный, текущий, последующий финансовый контроль.⁵⁸

Участниками правоотношений, возникающих при реализации парламентом контрольных функций в финансовой сфере, являются государственные органы представительной власти; государственные органы, имеющие исполнительно-распорядительные функции и, с одной стороны, являющиеся объектом финансового контроля со стороны представительной власти, а с другой – осуществляющие внутренний (ведомственный) финансовый контроль; органы местного самоуправления, являющиеся участниками бюджетного процесса; имущественно-хозяйственные органы и организации, пользующиеся финансовыми ресурсами государства.⁵⁹

Как считают ученые, в настоящее время организационно-правовая система финансового контроля в России не является эффективно функционирующей.⁶⁰ Так, не предусмотрены действенный механизм контроля за самой Счетной палатой Российской Федерации и порядок взаимодействия с другими субъектами, осуществляющими контрольные функции.⁶¹ Отсутствуют четкие границы между сферами юрисдикции контролирующих органов как по горизонтали, так и по вертикали. В то же время «парламентский надзор за деятельностью исполнительной власти, включающий, в частности, утверждение и контроль за исполнением бюджета, является одним из столпов демократического государственного устройства, а потому не может быть ограничен ни по объектам, ни по предмету.⁶² Одной из актуальных проблем является отсутствие единой концепции государственного финансового контроля в России. Остаются не принятым федеральный закон о государственном финансовом контроле. Отсутствует федеральное законодательство, налагающее меру ответственности за неисполнение представлений и предписаний контрольно-счетных органов, за непредставление информации, предоставление неполной, недостоверной информации, за отказ от допуска на проверяемый объект. Парламенты субъектов Российской Федерации не могут устанавливать меры бюджетной ответственности. Контрольные органы субъектов РФ не предусмотрены в системе органов, рассматривающих административные правонарушения, связанные с использованием бюджетных средств.⁶³

⁵⁵ Клейменов Я.С. Проблемы организации государственного финансового контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 69-72.

⁵⁶ Демидов М.В. Внешний государственный финансовый контроль как форма реализации парламентского финансового контроля в России // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 2. С. 12-16; Лагутин И.Б. Проблемы организации и правового регулирования органов финансового контроля исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Современное право. 2011. № 4. С. 36.

⁵⁷ Бурцев В.В. Государственный финансовый контроль: методология и организация. – М.: Маркетинг, 2000. 392 с.

⁵⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁵⁹ Демидов М.В. Субъекты и объекты парламентского финансового контроля // Российская юстиция. 2009. № 5. С. 36-41.

⁶⁰ Клейменов Я.С. Указ. соч. С. 69-72; Романов Д.И. Указ. соч. С. 73-75.

⁶¹ Окулич И.П., Усатов Д.Н. Указ. соч. С. 33-35.

⁶² Золотарева А.Б. Проблемы определения границ и организации системы государственного и муниципального финансового контроля // Современное право. 2008. № 12. С. 73-79.

⁶³ Демидов М.В. Внешний государственный финансовый контроль как форма реализации парламентского финансового контроля в России. С. 12-16.

Таким образом, выделение контрольной функции в числе ведущих функций парламента является вполне обоснованным. Содержание данной функции зависит от особенностей становления и реализации контрольных полномочий в странах различных правовых систем. Парламентский контроль включает в себя парламентский финансовый контроль, который является видом государственного финансового контроля. В рамках реализации контрольной функции возможно исполнение парламентом судебных полномочий, а именно в случаях осуществления права разрешения в процессуальном порядке вопроса о привлечении к ответственности виновных субъектов.

1.2. Конституционно-правовое регулирование парламентского контроля в Российской Федерации

Как отмечает А.К. Колибаб, данные парламентского контроля более точно и ярко говорят о состоянии дел в государстве, чем предлагаемые и принимаемые законы. Парламент, не обладая достаточными средствами воздействия на государственный аппарат, может благодаря контрольным полномочиям хотя бы фиксировать нарушения в системе государственного управления, предавать их гласности, тем самым сдерживая правительство.⁶⁴

В литературе парламентский контроль, парламентское расследование как форма парламентского контроля рассматриваются как важные механизмы реализации правозащитной и правоохранительной деятельности.⁶⁵ Поскольку парламентский контроль признается составным элементом механизма контроля за соблюдением прав человека, а «способность осуществлять его зависит от соотношения законодательной и исполнительной власти, исследователи считают необходимым расширение контрольной функции парламента, так как этот способ обеспечения прав граждан используется еще недостаточно, а полномочия Федерального Собрания в указанной сфере урезаны. Российская Конституция, к сожалению, отводит парламентскому контролю незначительное место».⁶⁶ В демократических государствах парламенты являются «центральным звеном правоохранительной системы, и для определения места парламента в системе государственных органов важное значение имеет его компетенция».⁶⁷

7 мая 2013 года после многолетних дискуссий был принят Федеральный закон № 77-ФЗ «О парламентском контроле». Его принятие восполнило пробел конституционного положения о том, что Федеральное Собрание РФ - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации (ст. 94).

Принятие Закона № 77-ФЗ приобретает особую значимость, поскольку законодательно оформило порядок реализации такого правозащитного механизма, как парламентский контроль, поскольку в качестве одной из его целей согласно ст. 2 Закона № 77-ФЗ является защита гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина. В качестве цели парламентского контроля указано и противодействие коррупции (п. 5 ст. 2 Закона № 77-ФЗ). Особенно важным является то, что в соответствии со ст. 2 Закона № 77-ФЗ в числе целей парламентского контроля указано на укрепление законности и правопорядка, обеспечение соблюдения Конституции РФ, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов. Таким образом, субъекты парламентского контроля общенационального уровня осуществляют деятельность по обеспечению реализации Конституции РФ и защите прав и свобод личности. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина является также и принципом парламентского контроля (п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона № 77-ФЗ).

Следует отметить особое значение закрепленного в п. 5 ч. 1 ст. 3 Закона № 77-ФЗ принципа системности парламентского контроля. Значимость данного принципа состоит в том, что системность применения всех форм парламентского контроля, комплексный подход к решению стоящих перед субъектами парламентского контроля вопросов сделает возможным дости-

⁶⁴ Институты конституционного права иностранных государств / А.Н. Домрин, Н.М. Касаткин, Д.А. Ковачев, А.К. Колибаб, В.И. Лафитский [и др.] – М: Городец-издат, 2002. С. 302-303.

⁶⁵ Автономов А.С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность: науч. изд. – М.: Новое лит. обозрение, 2009. С. 252; Могунова М.А. Парламенты зарубежных государств // Конституционное право зарубежных стран: учебник / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М.: Норма, 2003. С. 246; Соломатина Е.А. Указ. соч. С. 74-77.

⁶⁶ Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты): курс лекций / В.В. Бабрин, В.Н. Бутылин, И.В. Гончаров. – М.: Академия управления МВД России, 2007. 254 с.

⁶⁷ Конституционное право зарубежных стран: учебник / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. 2-е изд., перераб. – М.: Норма, 2009. С. 307-308.

жение целей парламентского контроля. Подчеркнем, что далеко не каждая форма парламентского контроля способствует достижению всех поставленных в Законе № 77-ФЗ задач, поэтому важным является систематическое применение данных форм по мере их необходимости. В этой связи представляется важным и обоснованным установление в гл. 3 Закона № 77-ФЗ правовых основ планирования и осуществления парламентского контроля. При этом парламентское расследование как форма парламентского контроля представляет именно то средство, проведение которого может способствовать достижению всех указанных законодателем задач.

Стоит отметить, что, возлагая на субъекты парламентского контроля соответствующие задачи по достижению целей парламентского контроля, с учетом значимости реализации всех функций парламента и социальной роли законодательного (представительного) органа государственной власти в Законе № 77-ФЗ четко прослеживается отделение парламентского контроля от деятельности по осуществлению правосудия, расследования преступлений, оперативно-разыскной деятельности, деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и указано на недопустимость вмешательства субъектов парламентского контроля в данную деятельность (ч. 3 ст. 3). Эти положения соответствуют конституционной норме о самостоятельности органов всех ветвей власти (ст. 10 Конституции РФ).

Закрепление принципа гласности парламентского контроля (п. 6 ч. 1 ст. 3 Закона № 77-ФЗ) обеспечивает реализацию и усиливает не только контрольную функцию парламента, но и его представительную функцию. Отметим, что закрепленные в ст. 2 Закона № 77-ФЗ цели парламентского контроля призваны способствовать также и более качественной реализации законотворческой функции парламента.

Отметим, что Закон № 77-ФЗ в качестве субъектов парламентского контроля определяет именно общедомеральные органы – Парламент России, его палаты, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, образуемые ими органы. Данное положение соответствует положениям ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, согласно которой система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом, а также п. «н» ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, в соответствии с которым установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В соответствии с изложенным нельзя не указать на целесообразность закрепления в региональном законодательстве контрольных полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, нельзя не отметить отсутствие в числе форм парламентского контроля (ст. 5 Закона № 77-ФЗ) такой конституционно определенной формы, как выдвижение обвинения перед Президентом РФ для отрешения его от должности (ст. 93 Конституции РФ). За пределами законодательно установленных форм парламентского контроля остался и правовой мониторинг, предполагающий изучение, наблюдение за практикой реализации законов без вмешательства в деятельность правоприменительных органов. Не стоит акцентировать внимание на значимости правового мониторинга в достижении поставленных в Законе № 77-ФЗ целей, состоящих, в частности, в выявлении ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышении эффективности системы государственного управления и привлечении внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения, изучении практики применения законодательства Российской Федерации, выработки

рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышении эффективности его исполнения.

Также разработчиками Закона № 77-ФЗ не учтено, что предусмотренные регламентами палат Федерального Собрания РФ «круглые столы», конференции, семинары и иные мероприятия по вопросам ведения палат, пресс-конференции, деятельность рабочих групп, экспертных советов могут иметь контрольный характер. Как известно, каждая из палат Федерального Собрания РФ принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности (ч. 4 ст. 101 Конституции РФ), то есть может определить возможность осуществления контрольных полномочий в приемлемой форме самостоятельно. В связи с изложенным считаем необходимым установление открытого перечня форм парламентского контроля в ст. 5 и гл. 2 Закона № 77-ФЗ.

Полагаем также, что нормы анализируемого Закона № 77-ФЗ должны содержать положения, касающиеся взаимодействия субъектов парламентского контроля с органами, обладающими специальными сведениями, осуществляющими сбор, систематизацию, хранение определенной информации. Это касается прежде всего правоохранительных органов, органов финансового контроля. Такое взаимодействие будет способствовать достижению целей парламентского контроля.

Считаем очень важным и прогрессивным изложение в ст. 15 Закона № 77-ФЗ видов решений палат Федерального Собрания РФ по результатам проведения мероприятий по осуществлению парламентского контроля, в частности, по совершенствованию законодательства. В качестве предложения укажем, что по итогам применения средств парламентского контроля возможно принятие не только решений о необходимости совершенствования нормативно-правового регулирования, но и проведения определенных социально-экономических мероприятий, финансирования за счет средств федерального бюджета целевых программ соответствующей отрасли, мероприятий, работ, предоставлении бюджетных инвестиций и т. п. Кроме того, считаем не совсем соответствующим целям парламентского контроля употребление понятия «обратиться» применительно к лицам, имеющим право принимать решения об освобождении от должности лиц, деятельность которых носила неудовлетворительный характер, либо право вносить представления об отстранении указанных лиц от должности, органам прокуратуры РФ или Следственному комитету РФ. На наш взгляд, субъекты парламентского контроля не обращаются, а направляют соответствующие сведения, материалы с изложением мер, которые рекомендовано провести соответствующим органам или должностным лицам.

Подчеркнем необходимость своевременной и качественной реализации принципа гласности парламентского контроля вплоть до стадии принятия решений по итогам проведения контрольных мероприятий. Это способствует реализации и права каждого на получение информации, что позволит заинтересованным лицам ссылаться на факты, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения дела, без необходимости их доказывания по существу. Таким образом, итоги парламентского контроля, доведенные до общего сведения, приобретут правовой режим общеизвестных фактов, что облегчит процедуру судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций в диспозитивном порядке.

Правовыми актами и ранее, до принятия Закона № 77-ФЗ были предусмотрены такие формы парламентского контроля, как парламентские слушания, форумы, «круглые столы», конференции, семинары и иные мероприятия по вопросам ведения палат. В соответствии с регламентами палат могут проводиться пресс-конференции, создаваться рабочие группы, экспертные советы.⁶⁸ Генеральная цель парламентских слушаний – выявление мнения участни-

⁶⁸ О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.2002 № 33-СФ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635; О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

ков слушаний по определенным проблемам, их проведение в целом способствует улучшению качества нормотворческой деятельности. Как отмечает М.Г. Никитенко, законы будут лишь «мертвой буквой», если законодательные органы не будут иметь возможности контролировать действия исполнительной власти, призванной реализовывать эти законы.⁶⁹ Законом предусмотрено направление парламентских и депутатских запросов, приглашение членов Правительства РФ, других должностных лиц на заседание палаты, получение членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы информации.⁷⁰ Запрос призван служить средством контроля за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления, средством выявления и устранения недостатков в их работе.⁷¹ Должностное лицо должно дать ответ на запрос палаты в устной (на заседании палаты) или письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня его получения или в иной установленный срок. Должностное лицо должно дать ответ на запрос парламентария не позднее чем через 30 дней или в иной согласованный срок.

«Правительственный час» предназначен для ответов членов Правительства РФ, должностных лиц на вопросы депутатов. На нем рассматривается один из блоков вопросов по сфере деятельности исполнительных органов. Должностные лица должны безотлагательно дать ответ на обращение члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы и предоставить запрашиваемые документы или сведения. Комитеты и комиссии вправе направлять обращения по вопросам их ведения членам Правительства РФ и руководителям федеральных органов исполнительной власти.

Государственная Дума вправе выразить недоверие Правительству РФ. Председатель Правительства РФ вправе поставить вопрос о доверии Правительству РФ. В этом случае Государственная Дума вправе либо выразить Правительству РФ доверие, либо отказать в доверии. Практика реализации данной конституционной нормы отсутствует. Правом выражения недоверия обладает только одна из палат российского парламента. Исследователи указывают на сложность реализации данной формы парламентского контроля.⁷²

Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности может быть внесено по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Государственной Думы. Предложение направляется на заключение специальной комиссии для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, в Верховный Суд РФ. Комиссия избирается Государственной Думой в составе Председателя, его заместителя и 10-12 членов комиссии с учетом равного представительства фракций. Комиссия заслушивает лиц, которые могут сообщить о фактах, положенных в основу обвинения, рассматривает документы, заслушивает представителя Президента РФ. По итогам обсуждения двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственная Дума принимает постановление о выдвижении обвинения, которое в пятидневный срок направляется в Совет Федерации. Председатель Совета Федерации направляет постановление и все связанные с обвинением документы в Комитет по конституционному законодательству и созывает заседание для принятия решения о направлении запроса в Конституционный Суд РФ о даче заключения о соблюдении порядка выдвижения обвинения. Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения обвинения. Решение считается принятым, если за него проголосовало не менее

⁶⁹ Никитенко М.Г. Указ. соч. С. 7-9.

⁷⁰ О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

⁷¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2010. С. 458.

⁷² Еропкин А.А. Парламентские расследования в России и во Франции: прошлое и настоящее // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3 (70). С. 24.

двух третей от общего числа членов палаты. Как указывают ученые, процедура отрешения Президента РФ от должности сложна и практически невыполнима,⁷³ «неправомерность российского парламента создавать комиссии по расследованию делает специальную комиссию по формулированию выдвигаемого Думой обвинения чисто внутренним органом палаты, компетенция которой не распространяется за ее пределы».⁷⁴

Правовой мониторинг предполагает изучение, наблюдение за практикой реализации законов без вмешательства в деятельность правоприменительных органов. Однако для его проведения нет реальной правовой и организационной базы.⁷⁵ Отсутствует единая концептуально-методологическая основа правового мониторинга, что приводит к снижению его эффективности.⁷⁶

Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату (ч. 5 ст. 101 Конституции РФ).⁷⁷ Обязательному включению в планы и программы ее работы подлежат поручения Совета Федерации и Государственной Думы, обращения не менее одной пятой от общего числа членов палат. Внеплановые контрольные мероприятия проводятся на основании постановлений палаты, по обращению не менее одной пятой от общего числа членов палаты или по решению Коллегии Палаты. В частности, Счетная палата осуществляет контроль за использованием средств федеральных внебюджетных фондов и валютных средств, разрабатывает предложения по совершенствованию бюджетного законодательства и развитию бюджетно-финансовой системы РФ.⁷⁸

Конституционный Суд РФ признал, что парламентский контроль за осуществлением федерального бюджета является неотъемлемой конституционной формой осуществления Федеральным Собранием государственной власти, одним из необходимых его полномочий как представительного и законодательного органа РФ и существенным элементом системы сдержек и противовесов в демократическом государстве, основанном на принципах господства права и разделения властей. По мнению Н.С. Бондаря, контрольные полномочия Счетной палаты принципиально отличаются от контрольных полномочий Правительства РФ.⁷⁹ Правительство РФ информирует Государственную Думу об исполнении федерального бюджета, предоставляет необходимую информацию в Счетную палату.⁸⁰ Тем не менее представление Правительством РФ информации носит сугубо финансовый характер и не призвано отражать эффективность работы исполнительных органов.

Попыткой усилить парламентский контроль можно считать внесение поправки в Конституцию РФ, а именно отнесение к ведению Государственной Думы заслушивания ежегодных

⁷³ Окулич И.П. Роль депутатских расследований в системе гарантий парламентских полномочий // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2008. № 1-2. С. 12; Садовникова Г.Д. Парламентские расследования и развитие института парламентского контроля в РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2. С. 11-15; Якимова Е.М. Правовое регулирование института парламентских расследований в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2010. С. 8.

⁷⁴ Конституционное право государств Европы: учеб. пособие / отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 210-213.

⁷⁵ Гранкин И.В. Контрольная деятельность палат парламента России: состояние и пути совершенствования // Конституционное и муниципальное право. № 6. 2006. С. 24-28.

⁷⁶ Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. 2008. № 10. С. 5-11.

⁷⁷ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек. № 237.

⁷⁸ О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

⁷⁹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского: Постановление КС РФ от 23.04.2004 № 9-П // Собрание законодательства РФ. 2004. № 29.

⁸⁰ О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.⁸¹ Менее успешные попытки усилить контрольную функцию предпринимались путем принятия законов о внесении изменений в статьи 101, 102, 103 Конституции РФ в 1995, 1998, 1999 годах в целях наделения палат Федерального Собрания РФ правом создавать комиссии для проведения расследований и осуществления контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти и должностных лиц. В настоящее время законодательное регулирование контрольной функции российского парламента не предоставляет его палатам широких полномочий. Проблемы реализации парламентского контроля по-прежнему актуальны.

Исследователи признают, что парламентские расследования – важный аспект контрольной деятельности парламента, действенный институт, с помощью которого законодательная власть может реализовать контрольные полномочия. Полномочия парламента на создание следственных комиссий относят к классическим средствам информативного (консультативного) контроля над правительством.⁸² Специфика парламентского расследования как формы парламентского контроля заключается в том, что данный институт позволяет законодательному органу не только применить контрольные полномочия по конкретному факту или обстоятельству, но и осуществить комплексный подход к решению проблемы законодательного регулирования общественных отношений путем последующего совершенствования нормативных правовых актов. Итоги парламентского расследования могут быть связаны не только с выявлением и устранением имеющихся нарушений в деятельности подконтрольных субъектов, но и устранением причин возникновения правонарушений. Тем самым эффективность проведения парламентского расследования является важным фактором действенности осуществления законодательной власти в целом. Поэтому совершенствование института парламентского расследования в России является необходимым в целях повышения эффективности реализации всех функций законодательного органа, становления исследуемого института как действенного механизма защиты гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, что способствует укреплению основных конституционных начал организации российского государства.

Принятие Федерального закона 2005 года «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» способствует расширению контрольной функции российского законодательного (представительного) органа. Тем не менее механизм правового регулирования парламентских расследований нельзя признать совершенным, некоторые нормы действующего Закона препятствуют инициированию и проведению расследования, сводят его результаты на нет. Данное обстоятельство не соответствует потребностям в укреплении парламентского контроля и становлении эффективного механизма защиты гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина.

На момент принятия Федерального закона № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ» «фактически отсутствовала детально разработанная и одобренная органами государственной власти в качестве подлежащей реализации концепция парламентского контроля и одного из его институтов, парламентских расследований. В целях формирования эффективного института парламентских расследований данная позиция была рекомендована рабочей группе Государственной Думы по разработке законопроекта».⁸³ По

⁸¹ О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // Российская газета. 2008. 31 дек. № 267.

⁸² Коврякова Е.В. Парламентский контроль в зарубежных странах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. 26 с.; Паргачева И.П. Указ. соч. С. 3-10.

⁸³ Рекомендации круглого стола на тему «О процедуре парламентских расследований». Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы Федерального Собрания РФ. 09.06.2005. URL: <http://www.duma.gov.ru/gosstroj/stol9.06.05.htm>.

нашему мнению, принятие закона не решило данных проблем, которые по-прежнему актуальны и требуют разрешения.

Ученые отмечают, что важнейшей антикоррупционной мерой является полнокровная реализация одной из трех важнейших функций парламента – контрольной, и парламентские расследования должны стать действенным средством борьбы с этим явлением. Сущность конституционного строя – народовластие, а главный его критерий – сильный парламент. Поэтому важнейшим направлением повышения качества государственной службы является усиление контрольных полномочий парламента. Если парламент обладает реальными сдержками и противовесами, то конституционный строй не номинальный, а реальный. Парламентаризм, а точнее, представительная демократия – антитеза не только авторитаризму, но и коррупции. В этом состоит конституционная ценность представительной демократии.⁸⁴

В России институт парламентского контроля недостаточно развит, несмотря на то, что его применение и развитие могли бы способствовать укреплению демократических начал. В литературе отмечают пути преобразования парламентского контроля в целях совершенствования системы российского конституционализма и превращения института в реальный механизм защиты прав человека, в частности, с учетом зарубежной практики предлагаются изменения в Конституцию Российской Федерации.⁸⁵

Таким образом, контрольная функция является обязательной функцией парламента, но правовое регулирование контрольной функции законодательных (представительных) органов в Российской Федерации нельзя признать совершенным. Отсутствие специальной нормы о парламентском контроле в Конституции РФ повлекло за собой не только длительность дискуссий ученых о наличии контрольной функции у парламента, но и несовершенство законодательного регулирования парламентского контроля в России. Парламентское расследование является особой формой парламентского контроля, позволяющей законодательному (представительному) органу реагировать на наиболее острые проблемы. Именно поэтому исследование и определение направлений совершенствования института парламентского расследования в России является необходимым в целях повышения эффективности осуществления всех функций парламента и становления действенного механизма защиты прав и свобод человека, что способствует укреплению основ конституционного строя Российской Федерации. Глядя на актуальность проблем правового статуса личности и отраслевых вопросов правоприменения в области прав и свобод человека и гражданина, на сегодняшний день можно констатировать, что Основной закон Российского государства выступает наиважнейшим источником прямо и косвенно закрепленных юридических гарантий. Полагаем, что с учетом динамики развития конституционно-правовых отношений и расширения предмета конституционного права России⁸⁶

⁸⁴ Боброва Н.А. Понятие конституционного строя, двойственность его природы // Право и политика. 2002. № 2. С. 18-24; Боброва Н.А., Заикин Д.А. Парламентские формы борьбы с коррупцией // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 24-28.

⁸⁵ Авакьян С.А. Проблемы конституционного строительства в Российской Федерации // Актуальные вопросы государства и права в Российской Федерации и Республике Македонии: сб. науч. ст. – М.: Статут, 2006. Вып. 1. С. 6-21; Гончаров В.В. Взаимодействие и совершенствование законодательной (представительной) и исполнительной власти в России // Юрид. мир. 2008. № 6 (138). С. 31-34; Гранкин И.В. Парламент России. С. 325-326, 341-343; Колюшин Е.И. Пути реформирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 4. С. 7-10; Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. С. 583; Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел. 254 с.; Парламентское право России. 296 с.; Чуксина В.В. Указ. соч. С. 29-33; Шаклеин Н.И. Конституционно-правовой статус федерального и региональных парламентов российской Федерации и проблемы его совершенствования: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2010. 44 с.

⁸⁶ Авакьян С.А. Тенденции развития конституционно-правового регулирования общественных отношений в современной России // Конституция Российской Федерации: политико-экономические приоритеты: мат. всерос. науч.-практ. конф. – Омск, 2009. С. 12-21.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.