

Оглавление

Введение.....	11
Глава 1. Парламентский контроль в Российской Федерации....	16
Раздел 1. Парламентский контроль на федеральном уровне	16
§ 1. Содержание системы парламентского контроля в Российской Федерации на примере его форм	16
§ 2. Формы парламентского контроля в Российской Федерации	24
§ 3. Перспективы развития политической и административной функции парламентского контроля в Российской Федерации.....	43
1. Введение.....	43
2. Постановка проблемы	46
3. Анализ проблемы.....	49
4. Выводы и предложения.....	60
§ 4. Механизм взаимодействия парламента Российской Федерации с органами государственной власти при проведении парламентского контроля	65
1. Проблема содержания термина «взаимодействие»	65
2. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов государственной власти при осуществлении парламентского контроля	75
3. Практика прямых и косвенных форм взаимодействия	81
4. Практика косвенных форм взаимодействия	97
5. Внутреннее взаимодействие в сфере контрольной деятельности	138
§ 5. Опыт осуществления парламентской дипломатии как механизма парламентского контроля	145
1. Введение.....	145

2. Место и роль парламентской дипломатии в современной внешней политике	149
3. Практика парламентской дипломатии в Российской Федерации	158
4. Парламентская дипломатия как элемент парламентского контроля	163
Раздел 2. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации: калейдоскоп регулирования и практики	171
§ 1. Анализ существующей системы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации (общий обзор)	171
1. Цели парламентского контроля в субъектах Российской Федерации	183
2. Субъекты регионального парламентского контроля	186
3. Формы регионального парламентского контроля.....	191
§ 2. Справочно-аналитическая информация о формах парламентского контроля в областях Российской Федерации	214
Глава 2. Парламентский контроль в зарубежных странах	267
Введение	267
Раздел 1. Парламентский контроль в европейских странах	285
§ 1. Парламентский контроль в Скандинавских странах (Швеции, Норвегии, Дании).....	285
1. Нормативно-правовое регулирование парламентского контроля и его форм в Скандинавских странах	285
2. Характеристика отдельных форм парламентского контроля в Скандинавских странах.....	289
3. Контрольная деятельность постоянных и специальных расследовательских парламентских комитетов и комиссий.....	289

4. Контрольная деятельность специализированных парламентских комитетов по осуществлению парламентского контроля в сфере внешней политики и безопасности	296
5. Участие парламентов в отрешении от должности (импичменте) министров	299
6. Контрольная деятельность парламентских омбудсменов	307
7. Парламентский финансовый контроль. Контрольная деятельность парламентских ревизоров и Ревизионных управлений.....	310
8. Депутатские запросы (интерпелляции и вопросы)....	318
9. Парламентский контроль за деятельностью государственных компаний и корпораций	324
§ 2. Парламентский контроль в Федеративной Республике Германия	325
§ 3. Парламентский контроль в Чешской Республике	337
1. Контрольные функции Палаты депутатов Парламента Чешской Республики.....	337
2. Интерпелляция	339
3. Контрольные полномочия Сената	348
§ 4. Парламентский контроль во Франции	351
1. Вопросы правительству устные и письменные (парламентские запросы).....	354
2. Постановка вопроса о доверии правительством.....	357
3. Выражение вотума недоверия правительству	358
4. Постановка вопроса о доверии в связи с законопроектом.....	359
5. Следственные комиссии французского парламента.	362
§ 5. Парламентский контроль в Республике Сербия.....	368
1. Депутатский вопрос	370
2. Депутатские вопросы по актуальной теме	372

3. Деятельность анкетных комитетов и комиссий.....	378
4. Отчет Правительства о своей деятельности перед Народной скупщиной.....	380
5. Выражение недоверия Правительству или министру	381
6. Защитник граждан.....	383
7. Парламентский контроль за службами безопасности...	387
§ 6. Парламентский контроль в Австрии	391
1. Конституционно-правовые основы парламентаризма в Австрии.....	391
2. Формы парламентского контроля за федеральным правительством	392
3. Контроль над делегированным законодательством..	398
4. Контроль над внешней политикой.....	399
5. Формы парламентского контроля над внешней политикой	402
6. Контроль над деятельностью омбудсменов.....	409
Раздел 2. Парламентский контроль в странах американского континента и в Австралии.....	413
§ 1. Парламентский контроль в Канаде.....	413
1. Комиссары парламента.....	415
2. Контрольная деятельность комитетов	418
3. Финансово-бюджетный контроль	420
4. Депутатские запросы (устные и письменные вопросы Правительству)	422
6. Контроль делегированного законодательства	422
7. Вотум недоверия.....	423
§ 2. Парламентский контроль в США.....	424
1. Деятельность комитетов (постоянных, специальных и расследовательских).....	430
2. Инструменты контроля	435

3. Импичмент.....	435
4. Финансово-бюджетный контроль	437
§ 3. Парламентский контроль в Австралии.....	441
1. Деятельность комитетов	442
2. Парламентские запросы (устные и письменные)	448
3. Вотум недоверия.....	450
4. Контроль делегированного законодательства	453
5. Особенности финансово-бюджетного контроля.....	454
Раздел 3. Парламентский контроль в азиатских странах	456
§ 1. Парламентский контроль в Японии	456
1. Согласование кандидатур членов правительства парламентом.....	458
2. Контроль в отношении петиционных прав граждан	459
3. Деятельность советов по надзору и государственной тайне	459
4. Ответственность министров	459
5. Деятельность постоянных и расследовательских комитетов.....	460
6. Деятельность постоянных комитетов по парламентскому контролю.....	464
7. Депутатские запросы. Петиции	467
8. Проведение правительственных часов	469
9. Вотум недоверия.....	469
10. Финансовый парламентский контроль	471
§ 2. Парламентский контроль в Китайской Народной Республике	473
1. Заслушивание и ознакомление со специальным отчетом о работе народного правительства, народного суда и народной прокуратуры.....	478

2. Рассмотрение и утверждение итоговых отчетов, заслушивание и рассмотрение отчетов о выполнении национальных планов и бюджетов экономического и социального развития, а также заслушивание и рассмотрение отчетов о ревизионной работе.....	480
3. Проверка реализации и выполнения законов и правил.....	481
4. Проверка нормативно-правовых актов.....	483
5. Подготовка и направление запросов	485
6. Создание следственной комиссии.....	486
7. Обсуждение и принятие решения об отстранении от должности	487
Глава 3. Эффективность парламентского контроля в Российской Федерации.....	492
§ 1. Общая оценка состояния системы парламентского контроля в Российской Федерации.....	492
§ 2. Критерии эффективности форм парламентского контроля и ключевые направления развития системы парламентского контроля в Российской Федерации.....	503
§ 3. Рекомендации по изменению нормативных правовых актов в целях совершенствования системы парламентского контроля в Российской Федерации.....	516

Авторский коллектив:

Кафедра конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина

- Зав. кафедрой конституционного и муниципального права д.ю.н., проф. Комарова В. В. — § 4 разд. 1 гл. 1; гл. 3 (совм. с Садовниковой Г. Д., Варлен М. В., Кабышевым С. В., Заикиным С. С., Петуховой Н. В., Смоляровым М. В.);
- д.ю.н., проф. Садовникова Г. Д. — гл. 3 (совм. с Комаровой В. В., Варлен М. В., Кабышевым С. В., Заикиным С. С., Петуховой Н. В., Смоляровым М. В.);
- д.ю.н., проф. Варлен М. В. — §§ 3, 5 разд. 1 гл. 1; гл. 3 (совм. с Комаровой В. В., Садовниковой Г. Д., Кабышевым С. В., Заикиным С. С., Петуховой Н. В., Смоляровым М. В.);
- к.ю.н., проф. Кабышев С. В. — гл. 3 (совм. с Комаровой В. В., Садовниковой Г. Д., Варлен М. В., Заикиным С. С., Петуховой Н. В., Смоляровым М. В.);
- к.ю.н., ст. преп. Заикин С. С. — § 2 разд. 2 гл. 1; гл. 3 (совм. с Комаровой В. В., Садовниковой Г. Д., Варлен М. В., Кабышевым С. В., Петуховой Н. В., Смоляровым М. В.);
- к.ю.н, преп. Петухова Н. В. — §§ 1-2 разд. 1 гл. 1; § 2 разд. 2 гл. 1; гл. 3 (совм. с Комаровой В. В., Садовниковой Г. Д., Варлен М. В., Кабышевым С. В., Заикиным С. С., Смоляровым М. В.)

**Кафедра конституционного права
Московского государственного института
международных отношений МИД России**

Зав. кафедрой конституционного права,
к.ю.н., доц. Ракитская И. А. — § 1 разд. 1 гл. 2;
введение гл. 2 (совм. с Кремянской Е. А.);
д.ю.н., проф. Лейбо Ю. И. — § 2 разд. 1 гл. 2;
д.ю.н., проф. Павлов Е. Я. — § 3 разд. 1 гл. 2;
к.ю.н., доц. Карпенко К. В. — § 4 разд. 1 гл. 2;
к.ю.н., доц. Половченко К. А. — § 5 разд. 1 гл. 2;
к.ю.н., ст. преп. Водяницкая Е. А. — § 6 разд. 1 гл. 2;
и.о. зав. кафедрой публичного права
(Одинцовский филиал),
к.ю.н, доц. Кремянская Е. А. — §§ 1-2 разд. 2 гл. 2;
§ 3 разд. 2 гл. 2 — совм. с Войтович Е. А.;
введение гл. 2 (совм. с Ракитской И. А.);
к.ю.н., доц. Кузнецова Т. О. — § 1 разд. 3 гл. 2;
к.ю.н., ст. преп. Базина О. О. — § 2 разд. 3 гл. 2;
преп. Войтович Е. А. — § 3 разд. 2 гл. 2
(совм. с Кремянской Е. А.)

**Кафедра правовых и гуманитарных дисциплин
ЧОУ ВО «Московский университет имени С. Ю. Витте»**

Ст. преп. Смоляров М. В. — гл. 3
(совм. с Комаровой В. В., Садовниковой Г. Д., Варлен М. В.,
Кабышевым С. В., Заикиным С. С., Петуховой Н. В.)

Введение

В современных условиях назрела необходимость в дальнейшем развитии теории парламентаризма и одного из его важнейших элементов — парламентского контроля, совершенствовании практики парламентского контроля и повышении его эффективности. Актуальными являются научные разработки, включающие общий теоретический анализ парламентаризма как одного из важнейших атрибутов правового демократического государства, его становления и тенденций развития; исследование и оценка главных черт современного состояния, положительных и отрицательных трендов, опасностей и резервов позитивной динамики парламентского контроля, в том числе правового регулирования и практики функционирования; выработка предложений по совершенствованию законодательства в соответствующих сферах. Результатом таких исследований должно стать научное обоснование оптимальных направлений совершенствования федерального и регионального законодательства, закрепляющего формы и процедуры парламентского контроля, гарантирующего его эффективное осуществление.

Авторы настоящего исследования, отстаивая единые концептуальные подходы в отношении основных направлений и путей развития парламентаризма и парламентского контроля, подчас имеют несколько различающиеся позиции по поводу оптимизации правового регулирования отдельных вопросов, что нашло отражение в настоящей работе.

Теоретической основой исследования явились труды классиков философско-правовой мысли: Сократа, Платона, Аристотеля, Томаса Мора, Жана Бодена, Жана-Жака Руссо, работы Локка, Гоббса, Дюги, Монтескье, Канта, Гегеля и др. Под влиянием идей парламентаризма и представительного правления находились и отечественные ученые дооктябрьского периода: В. М. Гессен, С. Е. Десницкий, Н. И. Кареев, М. М. Ковалевский, Н. М. Коркунов,

С. А. Котляревский, Л. И. Лазаревский, С. А. Корф, П. И. Новгородцев, В. М. Устинов, Б. Н. Чичерин, Л. А. Шалланд, И. А. Ильин и другие, чьи труды использованы в настоящем исследовании.

Авторы обращались также к современным научным работам, в том числе трудам авторов настоящего экспертно-аналитического исследования, и работам советского периода известных ученых-конституционалистов, внесших наиболее значительный вклад в развитие идей парламентаризма и парламентского контроля как необходимого элемента и условия демократии, в числе которых: С. А. Авакьян, А. С. Автономов, П. А. Астафичев, Г. В. Атаманчук, М. В. Баглай, Н. А. Богданова, Г. В. Барабашев, М. В. Варлен, И. В. Гранкин, Л. А. Григорян, Д. Л. Златопольский, С. В. Кабышев, К. В. Карпенко, А. И. Ким, Е. И. Козлова, А. И. Ковлер, В. В. Комарова, Г. Н. Комкова, Н. М. Колосова, Е. А. Кремьянская, Б. С. Крылов, Т. О. Кузнецова, О. Е. Кутафин, Б. М. Лазарев, В. А. Лебедев, Ю. И. Лейбо, А. И. Лепешкин, А. П. Любимов, Г. В. Мальцев, А. А. Мишин, М. А. Могунова, Н. В. Петухова, К. А. Половченко, И. А. Ракитская, Г. Д. Садовникова, И. М. Степанов, Б. А. Страшун, Ю. А. Тихомиров, Я. Н. Уманский, Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин, К. Ф. Шерemet, Б. С. Эбзеев.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и специальные методы познания. Институт парламентского контроля исследован в диалектическом развитии, диалектической связи с другими социальными явлениями. Используются исторический, социологический, формально-логический, системно-структурный методы, а также специальные правоведческие методы познания: сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический, др. Социологический метод позволил показать место института парламентского контроля в социуме в аспектах статики и динамики. Исторический метод дал возможность проследить эволюцию правового закрепления института парламентского контроля, уловить

тенденции и определить пути дальнейшего развития. Сравнительно-правовой метод позволил показать общее и особенное в правовом регулировании форм и методов парламентского контроля, выделить пригодные для российских условий аспекты правового регулирования и правоприменительной практики в исследуемой сфере. Методы системно-структурного, системно-функционального анализа дают возможность детально раскрыть правовую модель парламентского контроля в России, соотношение отдельных его элементов, выявить объективно существующие системно-структурные связи, вскрыть сильные и слабые стороны исследуемого института и составляющих его элементов. Методы формальной логики: описание, классификации, формулирование выводов из имеющихся посылок – позволяют охарактеризовать формы и инструменты парламентского контроля в их единстве и многообразии, исследовать соответствующие правовые нормы, взаимодействие органов, участвующих в осуществлении парламентского контроля с институтами гражданского общества с позиций их конкретного нормативного содержания, выявить пробелы и дефекты правового регулирования, сформулировать предложения по их устранению.

Апробация результатов исследования возможна в направлениях дальнейшего развития теоретических научных трудов по данной тематике, поиска наиболее оптимальных путей решения проблем, выявленных в ходе настоящего исследования, трансформации результатов, в том числе предложений авторов, в законопроекты, совершенствование правоприменительной практики, обучения и повышения квалификации депутатов, работников аппаратов государственных органов, осуществляющих и участвующих в осуществлении парламентского контроля.

Объектом исследования явились общественные отношения, складывающиеся в сфере функционирования системы парламентского контроля в России на федеральном и региональном уровнях, зарубежных странах, включая

современное состояние нормативного правового регулирования и сложившуюся правоприменительную практику.

Целью данного коллективного научного труда явилась выработка предложений по совершенствованию системы парламентского контроля, в том числе в части контроля правоприменения.

Задачи данного исследования авторы видят в следующем:

- Проанализировать конституционные основы парламентского контроля в Российской Федерации, федеральных органов парламентского контроля, федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ, регулирующее их деятельность.

- Проанализировать опыт ведущих стран Европы, Азии, США, Австралии, Канады, Японии и законодательное регулирование в области парламентского контроля, выявить перспективные формы парламентского контроля.

- Оценить эффективность применения существующих форм парламентского контроля.

- Разработать научно обоснованные рекомендации по повышению эффективности функционирования системы парламентского контроля, включая новые формы взаимодействия субъектов парламентского контроля.

Авторы приходят к выводу, что построение эффективной модели парламентского контроля возможно при реализации следующих ключевых направлений развития системы парламентского контроля в Российской Федерации:

- совершенствование нормативно-правового регулирования;

- усиления контроля за реализацией существующих форм, форматов, инструментов парламентского контроля и предлагаемых новых форм;

- реализация существующих и поиск новых форм взаимодействия Государственной Думы с государственными органами и институтами гражданского общества;

- развитие форм информационного обеспечения парламентского контроля;

– усиление ответственности подконтрольных субъектов.

В работе дается оценка целесообразности разработки и принятия изменений в Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле», в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, связанные с обеспечением форм парламентского контроля. Признаны целесообразными дальнейшее обсуждение целесообразности внесения поправок в статьи 102 и 117 Конституции РФ, разработка и принятие поправок в Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле», в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в части установления основ парламентского контроля в субъектах РФ федеральным законодательством, расширения круга подконтрольных органов, расширения форм, форматов и инструментов парламентского контроля, совершенствования процедур.

В представленном научном труде присутствуют разработанные авторами на основе анализа отечественного и зарубежного законодательства рекомендации по совершенствованию системы парламентского контроля в Российской Федерации. Сформулированы ключевые положения новых норм нормативных актов, в том числе определены нормы, подлежащие изменению.

Содержащиеся в настоящем исследовании выводы и предложения призваны способствовать эффективности парламентского контроля, повышению авторитета парламента, развитию элементов парламентаризма как важной составляющей конституционализма и конституционного государства.

Авторский коллектив будет рад отзывам и предложениям, которые можно направлять по адресу: msal_kpr@mail.ru

Глава 1. Парламентский контроль в Российской Федерации

Раздел 1. Парламентский контроль на федеральном уровне

§ 1. Содержание системы парламентского контроля в Российской Федерации на примере его форм

Контрольная функция является традиционной функцией парламента наряду с законодательной, представительной и бюджетной. Термин «парламентский контроль» получил свое правовое оформление еще до принятия Конституции РФ 1993 года в Декларации прав и свобод человека и гражданина 1991 года. В соответствии с частью 1 статьи 40 этого документа парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации возлагался на Парламентского уполномоченного по правам человека. Однако в Конституции РФ, принятой в условиях глубочайшего политического кризиса, выразившегося в противостоянии главы государства и парламента, контрольная функция парламента практически не была институционализована.

В дальнейшем развитие института парламентского контроля происходило весьма медленно путем конституционного и законодательного закрепления отдельных контрольных полномочий федерального парламента и депутатов. Более активно процесс развития парламентского контроля проходил в субъектах РФ, однако зачастую с нарушением конституционного принципа разделения властей, что обусловило выработку правовых позиций Конституционного Суда РФ, направленных на установление баланса полномочий региональных законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти.

В настоящее время систему нормативных правовых актов, регулирующих федеральный парламентский контроль, составляют¹:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (далее – Федеральный закон о парламентском контроле);
- Федеральный закон от 27.12.2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о парламентском расследовании);
- Федеральный закон от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы);
- Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Регламент Совета Федерации);
- Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Регламент Государственной Думы).

В отдельную группу следует выделить законы, регулирующие статус государственных органов, участвующих в осуществлении парламентского контроля:

- Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (далее – Федеральный конституционный закон об Уполномоченном по правам человека в РФ);

¹ Здесь и далее по всему тексту приводится редакция нормативных правовых актов по состоянию на ноябрь 2018 года.

– Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о Счетной палате РФ).

Под системой понимают совокупность элементов, находящихся во взаимосвязи и постоянном взаимодействии в процессе достижения установленных целей. Следовательно, система парламентского контроля представляет собой совокупность следующих элементов: субъекты, объекты, а также формы как средства достижения целей парламентского контроля.

Цели парламентского контроля перечислены в статье 2 Федерального закона о парламентском контроле по принципу иерархии: перечень открывается общими стратегическими целями, переходя к частным, реализация которых должна способствовать достижению ключевых, общих целей парламентского контроля.

Законодатель относит к целям парламентского контроля:

1) обеспечение соблюдения Конституции РФ, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов;

2) защита гарантированных Конституцией РФ 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.

Обеспечение соблюдения Конституции РФ, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов и защита гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина — две взаимосвязанные конституционно значимые цели, поскольку именно права и свободы человека определяют смысл, содержание и применение законов, соблюдать которые обязаны все органы публичной власти, должностные лица, граждане и их объединения.

Укрепление законности и правопорядка, основы которого составляют общие принципы юридической ответственности, включая принципы справедливости, юридического равенства и правовой определенности, может обеспечиваться в процессе осуществления парламентского контроля путём выявления нарушений закона, информировании о них населения, а также постановки вопроса о привлечении виновных лиц к ответственности. С этой целью связана и следующая цель — *противодействие коррупции*. Согласно части 2 статьи 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» Федеральное Собрание РФ обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий. Развитие институтов парламентского контроля за соблюдением законодательства РФ о противодействии коррупции отнесено к мерам по профилактике коррупции (ст. 6).

Изучение практики применения законодательства РФ, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации. Данная цель представляет собой правовой мониторинг (также можно встретить термины «мониторинг правоприменительной деятельности», «мониторинг правоприменения») — комплексную систему наблюдений за применением законов и других нормативных правовых актов, сбора данных о правоприменительной практике, их анализа и обобщения, а также выработки на ее основе рекомендаций по

совершенствованию законодательной и правоприменительной практики.

Мониторинг представляет собой не цель, а форму парламентского контроля. Изучение практики применения законодательства обеспечивает реализацию вышеуказанных целей парламентского контроля (обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, защита прав и свобод человека и др.), а не само по себе является конечным результатом (идеальным или реальным), к которому стремятся субъекты контрольной деятельности. Цель парламентского контроля — это проверить, то есть удостовериться в соблюдении органами исполнительной власти, иными органами власти прав и свобод человека и гражданина, Конституции РФ и федеральных законов, их эффективной реализации. Для этого субъекты парламентского контроля (в частности, профильные комитеты) изучают практику применения законодательства Российской Федерации, то есть используют правовой мониторинг как метод или форму 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. Нечеткость формулирования указанной цели обуславливает несколько вопросов технико-юридического характера. Во-первых, словосочетание «выявление ключевых проблем» следовало бы также отнести к мониторингу, то есть одной из форм парламентского контроля, однако, понятие «ключевые проблемы» нельзя дефинировать точно, ясно и недвусмысленно. Примечательно, что в системе российского законодательства понятие «ключевые проблемы» используется, в основном, только в распоряжениях и постановлениях Правительства РФ, актах иных органов исполнительной власти, утверждающих концепции или стратегии развития и

содержащих анализ проблемы в какой-либо сфере общественных отношений. Это программные акты, на основе которых органы государственного управления осуществляют исполнение федеральных законов.

Предлагается объединить две последних цели парламентского контроля и сформулировать новую цель как *совершенствование законодательства и повышение эффективности деятельности государственных органов и их должностных лиц.*

К субъектам парламентского контроля закон относит: палаты Федерального Собрания РФ (Государственную Думу и Совет Федерации), комитеты и комиссии палат, парламентскую комиссию по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Счетная палата РФ является органом, участвующим в осуществлении парламентского контроля, однако включить орган внешнего государственного аудита (контроля) в круг субъектов парламентского контроля не позволяет его организационная обособленность и наличие собственных властных полномочий (например, право направления хозяйствующим субъектам обязательных для исполнения представлений и предписаний), хотя он и является подотчетным Федеральному Собранию.

Уполномоченный по правам человека в РФ имеет особый конституционно-правовой статус: при осуществлении своих полномочий он независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. В то же время закон предусматривает различные формы взаимодействия Федерального Собрания РФ и Уполномоченного по правам человека в РФ при осуществлении парламентского контроля (выступление с докладами на заседании Государственной Думы, право обратиться с предложением о парламентском расследовании и др.).

В науке конституционного права Счетную палату РФ и Уполномоченного по правам человека в РФ, как органы, опосредованно участвующие в осуществлении парламентского контроля, относят к специализированным органам парламентского контроля.

Недостатком Федерального закона о парламентском контроле является отсутствие указания на объекты парламентского контроля. Их можно определить только на основе анализа форм парламентского контроля.

К объектам парламентского контроля следует отнести деятельность:

- Правительства РФ, Председателя Правительства РФ, членов Правительства РФ;

- федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, государственных внебюджетных фондов РФ, их руководителей и должностных лиц;

- Центрального банка РФ;

- Генерального прокурора РФ.

Опосредованный парламентский контроль (в форме внешнего государственного аудита Счетной палаты РФ в пределах ее компетенции) осуществляется также за деятельностью:

- федеральных государственных органов (в том числе их аппаратов);

- органов государственных внебюджетных фондов, Центрального банка РФ;

- федеральных государственных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий, государственных корпораций, государственных компаний и публично-правовых компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием РФ в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческих организаций с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах;

- государственных органов субъектов РФ (в том числе их аппаратов), органов местного самоуправления;
- юридических лиц индивидуальных предпринимателей, физических лиц;
- иных организаций.

Деятельность государственных корпораций и государственных компаний, появившихся в результате децентрализации в системе управления, имеет частно-публичный характер. Ученые именуют их «квазиорганами»², поскольку, с одной стороны, это самостоятельные юридические лица, с другой стороны – для осуществления своей деятельности государственным компаниям и корпорациям передаются государственные полномочия. Госкорпорации обладают имущественной и организационной обособленностью, при этом по оценкам специалистов «серьезная часть публичного сектора экономики сконцентрирована в руках рассматриваемых организаций»³, в отношении них осуществляется значительное финансирование из федерального бюджета. Однако до сих пор не выработана системная правовая основа осуществления контроля за их деятельностью. Безусловно, парламентский контроль должен стать частью этой системы, в частности, сведения о деятельности государственных корпораций должны содержаться в ежегодном отчете Председателя Правительства РФ.

Примечательно, что Федеральный закон о парламентском контроле, хотя прямо не называет, но и не исключает из своей сферы действия деятельность государственных компаний и корпораций и даже закрепляет форму контроля – направление представителей палат Федерального Собрания РФ в организации, создаваемые РФ на основании федеральных законов, и их отзыв из данных организаций. Речь идет, прежде всего, о государственных компаниях и

² Васильева С. В. Передача государственных полномочий организациям: правовой механизм // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5. С. 32.

³ Винницкий А. В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. 732 с.

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru