

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

© 2009 г. М. В. Демидов¹

По мере развития и усложнения организационных структур современного общества все большее значение приобретают вопросы социального управления, которые имеют своей целью достижение оптимального функционирования и развития общества путем упорядочения всей организационной системы. Одной из важных функций такого управления является контроль, который всегда выступал и выступает надежным средством достижения поставленной цели.

Что же из себя представляет контроль, и парламентский контроль в частности? На этот счет существуют различные подходы и критерии.

В литературе коротко “контроль” (франц. *controle*) определяется как проверка, а также наблюдение с целью проверки²; как проверка деятельности кого-либо, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора³. Весьма полное и подробное определение понятия “контроль” с точки зрения его политико-правовой значимости дается авторским коллективом издания “Конституционное право. Энциклопедический словарь”. В нем контроль определяется как “вид деятельности, осуществляемый в целях организации выполнения законов и иных нормативных правовых актов, указаний вышестоящих органов, соблюдения дисциплины, должного использования финансовых средств и имущества, организации работы с предложениями, заявлениями и жалобами граждан и т.д.”⁴.

Особое место в системе контроля занимает государственный контроль. Его особенность прежде всего проявляется в том, что он выступает в качестве одной из форм осуществления государственной власти. Государственный контроль – одна из функций государства, которая осуществляется в целях организации выполнения законов и иных нормативных правовых актов, соблюдения государственной дисциплины, должного использования финансовых средств и имущества, относящегося к государственной или муниципальной собственности, организации работы с предложениями, заявлениями и жалобами граждан⁵.

Государственный контроль осуществляется различными органами государства. Парламентский контроль является одним из его видов и выступает непре-

менным условием устойчивого конституционного строя. Он представляет собой самостоятельный институт парламентаризма и призван не только обеспечить соблюдение и исполнение принятых им законов, но и осуществлять контроль за деятельностью исполнительной власти, представлять и защищать интересы населения всей страны.

В настоящее время вопросы организации парламентского контроля достаточно подробно и всесторонне рассмотрены рядом современных российских исследователей, таких как С.А. Авакьян⁶, А.С. Автономов⁷, М.В. Баглай⁸, О.Н. Булаков⁹, Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин¹⁰, Е.В. Коврякова¹¹, Б.А. Страшун¹², В.Е. Чиркин¹³ и др. Они раскрывают формы и содержание такого контроля. Так, С.А. Авакьян, определяя основные функции парламента Российской Федерации, 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.”¹⁴.

Другой исследователь, М.В. Баглай парламентский контроль представляет прежде всего в виде права “представительного органа участвовать в формировании исполнительных органов государственной власти, требовать от них отчета о своей деятельности и отпавлять в отставку министров или правительства в

¹ Заместитель председателя Контрольно-счетной палаты Государственного совета Чувашской Республики, кандидат юридических наук.

² См.: Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. М., 2007. С. 392.

³ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993. С. 298.

⁴ Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. и рук. авт. колл. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 322.

⁵ См.: там же. С. 149.

⁶ См.: Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999. С. 405–406; *Его же*. Конституционное право России. Учебный курс. В 2-х т. Т. 2. М., 2007. С. 371–439.

⁷ См.: Автономов А.С. Парламентский контроль // Парламентское право России. Учебное пособие. М., 1999. С. 182–205.

⁸ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1998. С. 505–508.

⁹ См.: Булаков О.Н. Парламентское право Российской Федерации. Серия “Высшее образование”. М.–Ростов-н/Д., 2004. С. 93–109.

¹⁰ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник. М., 2000. С. 358–399.

¹¹ См.: Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005.

¹² См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б.А. Страшун. Учебник. В 4-х т. Т. 1–2. Часть Общая. М., 2000. С. 563–578.

¹³ См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть // Гос. и право. 1993. № 4. С. 10–18; *Его же*. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 360–366.

¹⁴ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. С. 386.

целом в случае признания их деятельности неудовлетворительной”¹⁵.

Таким образом, следует согласиться с тем, что под парламентским контролем понимается одна из основных функций парламента, направленная на осуществление контроля за деятельностью исполнительной власти в области государственного строительства, государственных финансов и собственности, а также в других сферах. Такой контроль парламентом обеспечивается с помощью различных методов и способов: постановки вопроса о доверии правительству, резолюции порицания, интерпелляции, письменных и устных вопросов правительству, парламентских и депутатских запросов, парламентских расследований и др.

Институт парламентского контроля в большей или меньшей степени присутствует в любой стране. Объем контрольных полномочий парламента во многом зависит от формы правления государства, а также от сложившихся в данной стране традиций и исторического наследия. В большинстве государств мира считается, что парламентский контроль за исполнением законов и деятельностью исполнительной власти (наряду с представительской и законодательной функциями) составляет одно из основных направлений в деятельности законодательного органа.

К числу основных видов парламентского контроля в России можно отнести:

- контроль за соблюдением и исполнением федеральных законов и законов субъектов Федерации;
- контроль за деятельностью Правительства РФ и органов исполнительной власти регионов;
- парламентский финансовый контроль;
- контроль за соблюдением прав человека;
- контроль за внешнеполитической деятельностью;
- контроль в сфере обороны и безопасности.

Конституция РФ (ст. 94) определила Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации как представительный и законодательный орган Российского государства¹⁶. Таким образом, на первое место выдвигаются представительская и законодательная функции парламента.

Представительный орган во всех государствах формируется непосредственно народом и представляет интересы всего населения государства. Но представительская природа Федерального Собрания имеет свои особенности. Депутаты Государственной Думы РФ избираются гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права по федеральному избирательному округу, а в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Поэтому члены Совета Федерации являются не представителями народа, а представителями от конкретных субъектов РФ, т.е. образуют особую форму представительства – территориальную.

Федеральное Собрание является единственным законодательным органом государственной власти Российской Федерации. Его законодательная функция прежде всего проявляется в том, что Совет Федерации,

его члены, депутаты Государственной Думы обладают правом законодательной инициативы (ст. 104 Конституции РФ). Согласно ст. 105 Конституции федеральные законы принимаются Государственной Думой и должны быть одобрены Советом Федерации.

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. При этом большое значение имеет конституционное положение о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно через органы государственной власти. Но в то же время он не имеет конкретных форм осуществления контроля. В данной ситуации функции контроля со стороны народа реально и наиболее эффективно возможно осуществить только посредством парламентской деятельности.

Большинство исследователей в области конституционного права придерживаются мнения, что деятельность палат Федерального Собрания никоим образом не может ограничиваться только функциями представительства и принятия законов. Они рассматривают их намного шире, представляя парламент страны как активного участника внутриполитических и внешнеполитических процессов Российского государства¹⁷.

Осуществляя разностороннюю деятельность, парламент не может не иметь определенного круга контрольных полномочий. В советский период развития парламентаризма законодательные органы были наделены широкими полномочиями в сфере контроля. Так, в соответствии с Конституцией РСФСР 1978 г. Верховный Совет РСФСР, являясь высшим органом государственной власти РСФСР, был правомочен (юридически) решать все вопросы, отнесенные к ведению РСФСР. Он являлся высшим контрольным органом и осуществлял контроль за деятельностью всех подотчетных ему органов¹⁸. Однако в тот период наблюдалось существенное различие между конституционно-правовым статусом и реальными возможностями представительных органов по осуществлению функции контроля.

Конституционная реформа в России в 1988–1993 гг. проходила в сложных условиях. Процесс разработки проекта новой Конституции РФ и ее принятие шли в острой борьбе и противостоянии законодательной и исполнительной ветвей власти. Принятый в этих условиях в 1993 г. Основной Закон страны закрепил широкие полномочия за исполнительной властью, практически оградив ее от какого-либо действенного контроля со стороны парламента.

В тексте ныне действующей Конституции РФ отсутствуют нормы, которые напрямую указывали бы контрольные функции Федерального Собрания РФ. Такие нормы не содержатся и в Федеральном конституционном законе “О Правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 г.¹⁹ (в ред. от 2 марта 2007 г.). Только п. 5 ст. 101 Конституции гласит: “Для осу-

¹⁷ См., например: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. С. 385–386.

¹⁸ См.: Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

¹⁵ Баглай М.В. Указ. соч. С. 505.

¹⁶ См.: Конституция Российской Федерации. М., 2008. С. 31.

ществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом»²⁰.

Тем не менее палаты Федерального Собрания обладают некоторыми полномочиями, составляющими традиционное содержание парламентского контроля. К их числу относятся: дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, назначение и освобождение от должности Председателя Банка России (Государственная Дума, ст. 103 Конституции), назначение на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ, а также Генерального прокурора России (Совет Федерации, ст. 102 Конституции). Сюда же относится и обсуждение политики Правительства с возможностью в последующем поставить вопрос о доверии ему (ст. 103 и 117 Конституции). В Конституции РФ предусмотрен также определенный механизм контроля со стороны законодательного органа за соответствием указов Президента РФ Конституции и федеральным законам.

Кроме этого, нормы, закрепляющие контрольные полномочия Федерального Собрания, содержатся в отдельных федеральных законах. В частности, в Федеральном законе «О государственной охране» от 27 мая 1996 г.²¹ (в ред. от 14 июля 2008 г.) говорится, что контроль за деятельностью федеральных органов государственной охраны наряду с Президентом РФ, Правительством и судебными органами осуществляет и Федеральное Собрание (ст. 31).

В Федеральном законе «О внешней разведке» от 10 января 1996 г.²² (в ред. от 14 февраля 2007 г.) специальная ст. 24 определяет порядок осуществления парламентского контроля за деятельностью органов внешней разведки Российской Федерации. Так, в ней предусмотрено, что парламентский контроль за деятельностью органов внешней разведки осуществляется путем проверки Счетной палатой РФ исполнения утвержденных Федеральным Собранием расходов на содержание этого органа, а также через соответствующие комитеты (подкомитеты), создаваемые каждой из палат.

Определенные контрольные функции палат Федерального Собрания в порядке решения вопросов внутреннего распорядка (ч. 4 ст. 101 Конституции) своей деятельности могли бы быть предусмотрены в принятых ими регламентах. Такая практика распространена в деятельности ряда зарубежных парламентов. Однако регламенты Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ не содержат отдельных глав либо статей, посвященных контрольной деятельности палат и их органов.

Сегодня все более актуальным становится вопрос о возможных путях обеспечения сбалансированности законодательной и исполнительной ветвей государственной власти. В связи с этим представляют интерес законопроекты, расширяющие контрольные полномочия парламента. К примеру, в январе 2003 г. такой

проект закона в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу был внесен Законодательным собранием Пермской области²³. Представленный им проект федерального закона «О парламентском контроле за соблюдением и исполнением федеральных законов» предусматривает установление контрольных полномочий палат Федерального Собрания за исполнением федеральных законов органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными и религиозными объединениями и их должностными лицами. Его принятие существенно повысило бы роль парламента в системе государственного контроля.

Данный документ обращает на себя внимание тем, что в нем достаточно подробно регламентированы формы парламентского контроля, установлен порядок их реализации и полномочия органов, осуществляющих такой контроль. В представленном законопроекте особая роль в осуществлении парламентского контроля отводится комитетам и комиссиям палат Федерального Собрания с тем, чтобы контрольная деятельность стала основополагающей в их работе. С целью ее активизации законопроект предусматривает формирование в палатах законодательного органа специализированных временных комиссий по контролю за соблюдением и исполнением конкретных федеральных законов с установлением их состава, задач и сроков осуществления парламентского контроля.

Советом Государственной Думы еще в марте 2003 г. было принято решение, в котором он поручил Комитету Государственной Думы по государственному строительству с учетом замечаний и предложений подготовить указанный законопроект к рассмотрению Государственной Думой и включил его в примерную программу законопроектной работы Думы. Однако в последующем, по всей видимости, данный проект закона не нашел поддержки у депутатов и на сегодняшний день не принят.

В период подготовки и после проведения выборов Президента РФ в марте 2008 г. было высказано немало мнений по поводу перераспределения отдельных полномочий между Президентом РФ и Правительством РФ в сторону укрепления и расширения компетенции последней в рамках действующего законодательства. Такие тенденции стали характерной чертой во взаимоотношениях нового Президента РФ с новым составом Правительства. Однако в этой ситуации на прежних позициях остается Федеральное Собрание, не имеющее ощутимых средств парламентского контроля за исполнительной властью, а значит, и эффективных рычагов влияния на государственную политику.

При рассмотрении данного аспекта большую значимость приобретают научные труды, посвященные проблемам обеспечения принципа сбалансированности полномочий парламента и исполнительной власти. В связи с этим заслуживает внимания публикация проф. С.А. Авакьяна, посвященная теме конституционно легитимных возможностей изменения баланса

²⁰ См.: Конституция Российской Федерации. С. 33.

²¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 22. Ст. 2594.

²² См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 143.

²³ На основании Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» от 25 марта 2004 г. с 1 декабря 2005 г. образован новый субъект Российской Федерации – Пермский край.

властей в Российской Федерации²⁴. В ней автор вполне обоснованно ставит вопрос о необходимости более эффективного использования уже имеющихся средств парламентского контроля. В качестве осуществления конкретных шагов в данном направлении он предлагает:

во-первых, в реализации контрольных полномочий парламента усилить значение таких средств, как парламентский запрос и правительственный час, с тем чтобы в рамках этих институтов можно было выносить решения как о принятии к сведению информации представителей Правительства РФ и иных должностных лиц, так и об оценке состояния дел в соответствующих отраслях или деятельности компетентных органов;

во-вторых, принципиально изменить Федеральный закон “О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации” от 27 декабря 2005 г.²⁵, поскольку он допускает парламентское расследование только по решению обеих палат, и отказ на любой стадии одной из палат от участия в парламентском расследовании означает его прекращение.

Вне сомнения, реализация на практике в рамках действующего конституционно-правового поля подобных мер существенно укрепила бы возможности осуществления парламентского контроля.

Одними из важнейших принципов федеративного устройства в соответствии с Конституцией являются единство системы государственной власти и разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации. В этих условиях проблема осуществления реального парламентского контроля выступает не только в качестве федеральной. В большей степени свою особую актуальность она приобретает на уровне субъектов Федерации. Именно там, как правило, законодательный орган находится под сильным влиянием исполнительной власти региона.

Стремление в Конституции России закрепить сильную исполнительную власть со слабым механизмом со стороны парламента нашло свое отражение при принятии большинства конституций республик в начале – середине 90-х годов прошлого столетия. Если до принятия Конституции 1993 г. они практически все являлись высшими органами государственной власти с полномочиями решать вопросы, отнесенные к ведению республик, формировать правительство и осуществлять контроль за деятельностью всех подотчетных им органов, то в новых конституциях их правовое положение существенно изменилось. В 18 республиках из 21 парламенты имели статус высшего представительного и законодательного органа республики. Только в Республике Саха (Якутия), Татарстане и Удмуртской Республике они были определены как высшие представительные, законодательные и контрольные органы. В ныне действующих редакциях конституций республик характеристика парламента не только как представительного и законодательного, но и как контрольного органа сохранилась лишь в Республике Саха (Якутия) и Удмуртской Республике.

Конституция РФ оговаривает, что система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается субъектами самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральными законами (ст. 77). Таким нормативным актом на сегодняшний день является Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г.²⁶ (в ред. от 29 марта 2008 г.). Он достаточно жестко регламентирует круг полномочий, в том числе и контрольных, которыми могут быть наделены парламенты субъектов Федерации.

В частности, в этом Законе они определены как законодательные (представительные) органы государственной власти, являющиеся постоянно действующими высшими и единственными органами законодательной власти субъекта Российской Федерации (ст. 4). По сути, исходя из нормы данной статьи, в конституциях республик и уставах других субъектов не должно быть иной формулировки правового положения парламента региона. В связи с этим возникает вопрос: вступают ли нормы Конституции Республики Саха (Якутия) и Удмуртской Республики в противоречие со ст. 4 указанного Закона или же нет? На наш взгляд, здесь нет принципиального несоответствия регионального законодательства федеральному, потому что п/п. “а” п. 4 ст. 5 Закона от 6 октября 1999 г. предоставляет законодательным органам субъектов право осуществлять наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъектов РФ. Однако на практике многие парламенты субъектов Федерации в части контрольных полномочий ограничиваются в основных законах регионов и законах, регламентирующих их правовой статус, общими формулировками без указания форм и методов их осуществления, а также механизма правовой ответственности.

Определение в субъектах РФ возможностей контроля их законодательными органами за исполнительной властью в виде установления системы исполнительных органов государственной власти, согласования кандидатур для назначения членов правительства, заслушивания докладов и отчетов руководителей о соблюдении и исполнении законов субъекта вполне согласуется с действующим законодательством. Первые два полномочия вытекают непосредственно из положений Конституции РФ и Федерального закона от 6 октября 1999 г. Последнее – не противоречит принципу разделения властей в том случае, если этим не вводится общая подотчетность исполнительной власти по всем вопросам ее компетенции законодательной власти с правом последней давать какие-либо указания или принимать решения, непосредственно влекущие ответственность должностных лиц исполнительной власти.

²⁴ Подробнее см.: *Авакьян С.А.* О возможных и конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 2–6.

²⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

²⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

В данной ситуации предоставление докладов, посланий и других сообщений, имеющих информационный характер, не может рассматриваться как нарушающее принцип разделения властей²⁷.

Другой важный момент, непосредственно связанный с реализацией контрольных полномочий законодательных органов субъектов РФ, – это пределы или же перечень компетенции, который можно было бы отнести к “общим принципам”.

Конституция, закрепляя за федеральной властью право устанавливать общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, нигде не оговаривает, что же относится к таким принципам, каковы их пределы регулирования. На практике на сегодняшний день, используя понятие “общие принципы”, федеральный законодатель зачастую детально регулирует компетенцию органов государственной власти регионов и, как правило, не в сторону расширения их полномочий, а в направлении усиления влияния федеральных органов власти на деятельность органов государственной власти субъектов.

В этих условиях необходимо определить четкие законодательные границы участия в рамках совместного ведения федеральных органов в организации деятельности органов государственной власти субъектов Федерации.

Есть определенные проблемы и в реализации парламентского контроля за соблюдением и исполнением прав и свобод человека и гражданина, который возложен на Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В докладе последнего за 2007 г. указывается, что создание институтов уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации идет неоправданно замедленными темпами. По состоянию на 1 января 2008 г., они были учреждены только в 44 субъектах Федерации²⁸. В качестве основных причин “неспешности процесса учреждения института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации” отмечают: с одной стороны, непонимание необходимости его учреждения со стороны законодателя, а с другой – осознанное нежелание руководства субъекта Федерации создавать неподотчетный ему орган, наделенный правом оценивать действия власти.

Как видно из доклада, отсутствие института уполномоченного по правам человека во многих регионах никоим образом не говорит о том, что там права человека не нарушаются или нарушаются недостаточно часто, для того чтобы учредить такой институт. Нередко ситуация совершенно обратная.

Практика показывает, что в обеспечении парламентского контроля за соблюдением прав человека через институт уполномоченного по правам человека немало нерешенных проблем, особенно на уровне субъектов РФ. Одной из главных, на наш взгляд, является отсутствие осознания и восприятия как должностными лицами государства, так и гражданами, обще-

ством в целом, что повсеместное функционирование такого государственного (парламентского) правозащитного института является необходимым элементом правового государства. В этой связи, как представляется, заслуживает поддержки со стороны парламентариев предложение Уполномоченного по правам человека о необходимости внесения изменений в Закон “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации”, с тем чтобы в нем предусматривалась норма, закрепляющая положение о том, что в субъектах Федерации не “может учреждаться должность Уполномоченного...”, но, более четко, – “учреждается должность Уполномоченного...” (п. 1 ст. 5).

Одним из действенных инструментов, с помощью которого законодательная власть может реализовать свои контрольные полномочия, является парламентское расследование. Отсутствие ранее института контроля парламента за деятельностью исполнительной власти в целом негативно влияло на развитие демократических начал в Российском государстве.

Предусмотренный в Законе “О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации” механизм парламентского расследования имеет, по высказываниям многих исследователей, к мнению которых присоединяется и автор данной работы, серьезные недостатки²⁹. С нашей точки зрения, Закон определил слишком узкий круг обстоятельств, в связи с которыми могут быть проведены парламентские расследования. К их числу отнесены только факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина и обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствиями.

В то же время первый законопроект “О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации”, внесенный в Государственную Думу еще в июне 2002 г. группой депутатов (всего семь депутатов) и принятый Думой в первом чтении 7 октября 2003 г.³⁰, а затем отклоненный постановлением Думы от 16 сентября 2005 г.³¹ в связи с внесением президентского варианта проекта закона о парламентском расследовании, содержал более широкий перечень оснований для проведения парламентских расследований. Так, они могли проводиться и в случаях грубых нарушений Конституции и федерального законодательства при подготовке и проведении выборов, совершения действий, не совместимых со статусом соответствующего должностного лица федеральных органов государственной власти, выявления причин и обстоятельств конфликтов, имеющих общественную значи-

²⁹ См., например: Авакьян С.А. О возможных и конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации. С. 5.

³⁰ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О проекте федерального закона № 214764-3 “О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации”» от 7 октября 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 42. Ст. 4002.

³¹ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О проекте федерального закона № 214764-3 “О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации”» от 16 сентября 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 39. Ст. 3905.

²⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ “По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края” от 18 января 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

²⁸ См.: Росс. газ. 2008. 14 марта.

мость, за исключением территориальных споров и конфликтов между субъектами РФ.

Значительные трудности для функционирования комиссии парламентского расследования создает и ряд других положений Закона. В частности, требуется, чтобы решения о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования и о составе комиссии оформлялись постановлениями обеих палат Федерального Собрания. Если же одна из палат не примет таких решений, то парламентское расследование не проводится (ст. 8).

По результатам парламентского расследования готовится итоговый доклад комиссии. Он считается утвержденным, если за него проголосуют более половины от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. В случае его неутверждения хотя бы одной из палат деятельность комиссии прекращается, т.е. все нужно будет начинать сначала. Таким образом, предусмотренный порядок проведения парламентских расследований неоправданно усложнен. Он делает затруднительным проведение таких расследований по общественно значимым вопросам государственной жизни, что не способствует повышению эффективности и действенности парламентского контроля.

Особое место в структуре контрольных полномочий законодательных органов в Российской Федерации занимает парламентский финансовый контроль. Во-первых, он предусмотрен непосредственно в Конституции РФ и в Основных Законах субъектов Федерации. Во-вторых, контрольные функции федерального парламента, законодательных органов регионов за исполнением бюджетов достаточно подробно регламентированы специальным федеральным законом – Бюджетным кодексом РФ. В-третьих, свои контрольные полномочия за распоряжением исполнительной властью финансовыми ресурсами законодательные органы реализуют не только непосредственно сами, но и в большей степени через специально создаваемые ими для этого органы государственного финансового контроля – контрольно-счетные органы.

На современном этапе развития государственного финансового контроля актуальной стала проблема системного подхода к его функционированию. Организация эффективного управления государственными финансовыми и материальными ресурсами и осуществление действенного контроля за их использованием во многом зависят от наличия в государстве Единой концепции государственного финансового контроля. Однако данная Концепция еще не принята и с 2000 г. находится на различных стадиях разработки и согласования.

На сегодняшний день существуют два основных варианта проекта Единой концепции. Первый разработан Правительством РФ. Он исходит из того, что за исполнительными органами власти должны быть закреплены функции как внешнего, так и внутреннего

государственного финансового контроля, а орган парламентского финансового контроля (Счетная палата РФ) не может быть высшим органом государственного финансового контроля.

Второй вариант, подготовленный Счетной палатой РФ, предусматривает приоритетное положение парламентского финансового (внешнего) контроля, его ведущую роль в обеспечении действенного функционирования всей системы государственного финансового контроля в России. По Концепции такая доминирующая роль законодательных органов в сфере финансового контроля проявляется в том, что она основывается на разграничении деятельности органов государственного финансового контроля в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации разграничением функций и полномочий органов законодательной и исполнительной ветвей власти. На наш взгляд, таким образом наиболее четко и конкретнее определяется роль парламента и его органов в осуществлении своих контрольных функций в рациональном использовании финансовых ресурсов страны. В этом случае за органами исполнительной власти закрепляются только полномочия в области внутреннего финансового контроля, а не внешнего. К тому же по данной Концепции для координации деятельности органов государственного финансового контроля допускается возможность создания Координационного совета при Президенте РФ. Его председателем должен являться председатель Счетной палаты РФ.

Как следствие принятия Единой концепции государственного финансового контроля, на ее основе должны быть разработаны проекты федеральных законов “О государственном финансовом контроле” и “Об основах организации и деятельности контрольно-счетных органов в субъектах Российской Федерации”. В них предполагается регламентировать правовую основу функционирования государственного финансового контроля в России.

Наличие в стране нормативно закрепленной Единой концепции государственного финансового контроля обеспечило бы создание всеобъемлющего государственного финансового контроля. Создание такой системы позволит в полном соответствии с принципом бюджетного федерализма, закрепленным в Конституции РФ, охватить финансовым контролем управление всеми государственными финансовыми и материальными ресурсами. Ее принятие создаст основу для функционирования эффективной системы государственного финансового контроля в целом для единой общероссийской политики в этой сфере, определит место и роль законодательных и исполнительных органов власти в данном процессе.

Таким образом, рассматривая конституционно-правовые основы парламентского контроля, можно сделать вывод о том, что расширение возможностей этого института является необходимым перспективным направлением развития парламентаризма на уровне как Российской Федерации, так и конкретных ее субъектов.