

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра конституционного и муниципального права

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ
В ГЭК

Заведующий кафедрой
д-р юрид. наук, профессор

_____ Г.Н. Чеботарев
_____ 2020 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистра

**ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Правовая организация деятельности органов
публичной власти»

Выполнила работу
студентка 3 курса
заочной формы обучения

Володина
Елена
Николаевна

Руководитель
канд. юрид. наук, доцент

Тепляков
Дмитрий
Олегович

Рецензент
канд. юрид. наук, доцент кафедры
общественного здоровья и здравоохранения
ИНПР Тюменского государственного
медицинского университета

Горовенко
Сергей
Викторович

Тюмень
2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	5
1.1. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ.....	5
1.2 РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	14
ГЛАВА 2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	25
2.1. ФОРМЫ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	25
2.2. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ ФОРМ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ.....	34
2.3. АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	40
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	47
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	52

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. Важность парламентского контроля ранее уже неоднократно отмечалась в научной литературе [Авдеев, с. 236].

Вступление в силу Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (далее – Федеральный закон № 77-ФЗ) окончательно сформировало у парламента функцию, которой обладают органы исполнительной власти.

Исходя из положений части 3 статьи 3 Федерального закона № 77-ФЗ, парламентский контроль не подменяет собой правоохранительную деятельность. В тоже время наделение законотворческого органа контрольной функцией не противоречит принципу разделения властей. При этом отдельными исследователями отмечаются дефекты правового регулирования процедур парламентского контроля, что свидетельствует об актуальности выбранной тематики исследования.

Также недостатком российского законодательства в исследуемой сфере можно считать фрагментарность правового регулирования в области осуществления регионального и местного парламентского контроля. В этой связи можно говорить о концептуальном пробеле в понимании сути и возможностей осуществления региональными и местными субъектами нормотворчества контрольных полномочий. Однако, учитывая, что местное самоуправление в систему органов государственной власти не входит, мы остановимся на изучение проблематики осуществления регионального парламентского контроля на примере Тюменской области.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в рамках реализации парламентского контроля в Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы российского законодательства, научные концепции и разработки, посвященные актуальным вопросам осуществления парламентского контроля в Российской Федерации.

Цель исследования выражена в анализе правовых дефектов и актуальных вопросов реализации парламентом Российской Федерации своих контрольных функции.

Достижение поставленной цели предполагает разрешение следующих задач исследования:

1. Проведение анализа понятия «парламентский контроль» и определение его разновидностей;

2. Анализ зарубежного опыта правового регулирования регламентации парламентами контрольных функций;
3. Анализ особенностей осуществления парламентского контроля на уровне отдельных субъектов Российской Федерации (на примере Тюменской области)
4. Анализ существующих форм осуществления парламентского контроля;
5. Определение дефектов нормативного регулирования отдельных форм парламентского контроля.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Конституция Российской Федерации не содержит дефиниции и перечня форм парламентского контроля. В толковых словарях контроль определяется как «проверка, наблюдение с целью проверки исполнения законов, постановлений, управленческих решений; как проверка деятельности или наблюдение за кем- или чем-либо» [Современный словарь иностранных слов, с. 306; Словарь современного русского литературного языка, с. 167].

На наш взгляд, парламентский контроль можно представить как функцию нормотворческих органов, которая направлена на оценку деятельности органов исполнительной власти по реализации законов, а также профилактику возможных нарушений с их стороны. Следует отметить, что похожие точки зрения уже высказывались в научной литературе [Парламентское право России, с. С. 135 – 140; Коврякова, с. 12 - 13.; Корнилаева, с. 25 - 27].

При этом следует обратить внимание на то, «отсутствие прямого и четкого закрепления в Конституции РФ парламентского контроля в качестве одной из основных функций Федерального Собрания противоречит правовой логике и подрывает системообразующий характер Основного закона в части регламентации парламентских полномочий, что позволяет говорить о наличии явного дефекта. Указанный дефект не позволяет четко определить круг объектов парламентского контроля, саму сущность данного института, что может как вызвать затруднения в правоприменительной практике, так и повлечь разночтения в процессе дальнейшего нормативного регулирования парламентского контроля» [Зенин, 2018, с.39-41].

На наш взгляд, понятие парламентского контроля должно основываться на цели и задачах его осуществления.

Под целью принято понимать конечный результат осуществления деятельности, а под задачей - результаты реализации отдельных направлений по достижению цели. В этой связи, цели, которые нормативно закреплены в статье 2 Федерального закона № 77-ФЗ, за некоторым исключением, таковыми не являются. Рассмотрим те положения, которые декларируются в качестве основных целей парламентского контроля.

Обеспечение соблюдения Конституции РФ, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов. Согласно части 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации гарантом Конституции РФ является Президент России. В соответствии со статьей 94 Конституции России выполняет функции представительного и законодательного органа парламент Российской Федерации. Таким образом, Конституция РФ не наделяет парламент прямой функцией по обеспечению её соблюдения, так как такая функция распределена между президентской, исполнительной и судебной ветвями власти.

Теоретически можно предположить, что рассматриваемая «цель» достигается путем возможности осуществления влияния на кадровые назначения в органы государственного управления. В этой связи было бы логично предполагать, что такое влияние должно означать возможность влияния на порядок увольнения лиц, замещающих соответствующие государственные должности или должности государственной службы. Однако, такая возможность представлена в действующем законодательстве фрагментарно.

Защита гарантированных Конституцией РФ и прав и свобод человека и гражданина. Как таковая, данная защита, применительно к деятельности парламента, выражается в регламентировании основных элементов механизма реализации прав граждан путем законотворческого процесса.

Согласно части 2 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Федеральное собрание не наделено

правом обращения в суд с административным иском по признанию нормативных актов недействующими по причине нарушения прав, свобод и законных интересов граждан. Однако ради справедливости нужно отметить, что таким правом наделены региональные парламенты.

Часть 4 статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации также формально не предусматривает право федерального парламента на обращение в суд с административным исковым заявлением об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичного управления.

Таким образом, возможность достижения рассматриваемой «цели» также не обеспечена функционалом федерального парламента.

Укрепление законности и правопорядка. Как уже ранее отмечалось, данная «цель» достигается путем законотворческой деятельности, фрагментарными кадровыми полномочиями, а также возможностью осуществления опосредованного парламентского финансового контроля, реализуемого через деятельность Счетной палаты Российской Федерации. В тоже время отсутствие у федерального парламента правомочий по оспариванию действий, решений, актов органов исполнительной власти позволяет говорить о существенном пробеле в возможности достижения заявленной цели

Противодействие коррупции. Термин «противодействие коррупции» предусмотрен пунктом 2 статьи 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Под противодействием коррупции понимается деятельность различных субъектов права по профилактике и борьбе с коррупционными правонарушениями и минимизации и (или) ликвидации их.

В этой связи к функциям парламента отнесена профилактика коррупции в части недопущения наличия в федеральных законах коррупциогенных факторов, определяемых в соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и Постановлением Правительства РФ

от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов РФ, повышения эффективности системы государственного управления и привлечения внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения, а также изучения практики применения законодательства РФ, выработки рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства РФ и повышение эффективности его исполнения. Данные положения, указанные в пунктах 4 и 6 статьи 2 Федерального закона № 77-ФЗ, на наш взгляд, действительно можно отнести к цели осуществления парламентского контроля.

Исходя из положений статьи 1 Лимской декларации руководящих принципов контроля, контроль представляет собой неотъемлемую часть системы регулирования, направленную на выявление отклонений от принятых обязательных правил поведения. Целью контроля является приобретение возможности принять необходимые меры, в том числе привлечение виновных к ответственности и возмещение ущерба. В этой связи оценка эффективности государственного управления и включение её в процедуры парламентского контроля является актуальным направлением его совершенствования.

Под государственным управлением, согласно статье 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации», понимается деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Кроме термина «государственное управление» отдельные авторы используют понятие «государственное администрирование».

Государственное администрирование представляет собой систему административно-правовых и организационных мер, реализуемых органами

исполнительной власти в целях удовлетворения потребности личности в получении качественных государственных услуг, обеспечении безопасности. Следует отметить, что встречаются и иные точки зрения на сущность государственного администрирования [Гоголев, с. 125 - 130].

Учитывая проведенный анализ нормативно закреплённых «основных целей» парламентского контроля, можно сформулировать следующую систему цели и задач его осуществления, а также сформулировать соответствующее определение.

Целью парламентского контроля в Российской Федерации является оценка эффективности государственного управления. Задачами парламентского контроля являются: оценка эффективности нормативного регулирования и правоприменительной практики в сфере государственного и муниципального управления; оценка эффективности управленческой деятельности отдельных должностных лиц, профилактика коррупции. Таким образом, под парламентским контролем (в широком смысле) должно пониматься деятельность представительных (законодательных) органов власти по оценке эффективности государственного и муниципального управления. Указанные положения сформулированы применительно ко всем уровням осуществления парламентского контроля: федеральный, региональный, муниципальный уровень.

Под принципами контрольной деятельности понимается «прямо закрепленные в нормативных правовых актах или вытекающие из них положения, которые определяют важнейшие свойства этой деятельности» [Контролирующие органы и организации. Компетенция и полномочия, С. 13].

Частью 1 статьи 3 Федерального закона № 77-ФЗ установлены следующие принципы осуществления парламентского контроля.

Принципы законности, соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Данные принципы являются базовыми для любого вида деятельности в сфере государственного управления. Однако, на наш взгляд, применительно к сфере парламентского контроля указанные принципы носят

скорее декларативный характер. Очевидно, что реализация принципа законности в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, в правоохранительной деятельности осуществляется путем установления правила недопустимости доказательств, полученных незаконным способом. Однако в рамках реализации контрольной функции парламентом о каких-либо доказательствах речи не идет. Более того, исходя из действующего административно-процессуального законодательства, отсутствуют механизмы оценки законности применяемых форм парламентского контроля. Например, адресат парламентского запроса не вправе оспорить сам запрос. Возможной правовой оценке подлежат его действия по непредставлению информации по такому запросу.

Принцип разделения властей. Контрольные полномочия парламента не подменяют собой правоохранительные функции органов исполнительной власти. Так же правовая оценка парламентом каких-либо обстоятельств также не может в рамках действующего законодательства служить безусловным основанием для наступления юридической ответственности. Вместе с тем, в рамках реализации форм парламентского контроля в кадровой сфере решения парламента в части выражения недоверия отдельным должностным лицам должно являться безусловным основанием для их отставки.

Принцип самостоятельности и независимости субъектов парламентского контроля. Принцип независимости субъекта парламентского контроля выражается в его праве самостоятельного определения: 1) предмета контрольной деятельности; 2) методов контроля; 3) содержания и формы отчетов; 4) гарантий осуществления контрольной деятельности, к которым, в том числе, следует отнести ответственность за воспрепятствование её осуществлению.

Принцип системности. Системный подход в применении форм парламентского контроля позволяет достигнуть цели парламентского контроля. При этом достижение всех поставленных в Законе № 77-ФЗ задач путем

использования только лишь отдельных форм парламентского контроля является маловероятным [Федотова, с.58].

Принцип гласности. Информация о парламентском контроле открыта для общества и средств массовой информации, в том числе может распространяться посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Порядок размещения такой информации, а также механизм доступа граждан к ней регламентируется Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Актуальным вопросом исследования проблематики осуществления парламентского контроля является классификация его видов. В этой связи за основу можно принять следующую классификацию. В основе выделения видов парламентского контроля заложены различные критерии, такие, как субъекты контроля, сферы осуществления контроля, объекты контроля, время и цели контроля.

1. В зависимости от формы осуществления контрольной деятельности:

- непосредственный парламентский контроль, который может осуществляться как в коллективной форме соответствующей палатой парламента (парламентский запрос), так и индивидуальной форме (депутатский запрос);

- опосредованный парламентский контроль, осуществляемый отдельными органами и должностными лицами, подотчетными парламенту (Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ).

2. По времени осуществления контроля:

- предварительный парламентский контроль, направленный на предупреждение возможных нарушений законодательства. В основном данный вид контроля реализуется при осуществлении законотворческой деятельности;

- текущий парламентский контроль, который заключается в оценке эффективности реализации соответствующего закона. Наиболее полно данный

вид контроля проявляется при осуществлении опосредованного парламентского контроля через деятельность Счетной палаты РФ.

3. По сферам осуществления. Исходя из положений Федерального закона № 77-ФЗ, парламентский контроль не ограничен какими-либо сферами, в которых он может осуществляться.

4. По последствиям, исходя из полномочий палат Федерального Собрания Российской Федерации, предусмотренных Федеральным законом № 77-ФЗ.

5. По гласности процедуры (открытые формы реализации и закрытые формы);

6. По предмету (конкретный, связан с конкретным событием или делом, и абстрактный, не связан с конкретным делом).

7. По периодичности (постоянный и разовый).

Также обращает внимание отсутствие нормативно закрепленного перечня объектов парламентского контроля. Такой перечень является существенным фактором, так как при разработке нормативного акта необходимо конкретизировать его основные структурные элементы.

С другой стороны, установленные цели осуществления парламентского контроля предполагают максимально широкий круг его объектов. В этой связи введение какого-либо закрытого перечня объектов контроля на данный момент является нецелесообразным. Кроме того, положения отдельных статей Федерального Закона № 77-ФЗ, регламентирующие реализацию отдельных форм парламентского контроля, фактически ограничивают круг объектов, в отношении которых он проводится.

Также необходимо отметить, что совершенствование законодательства о парламентском контроле немислимо без изучения зарубежного правового опыта. В этой связи актуальным является рассмотрение конституционно-правовых основ его осуществления в странах Западной Европы, Азии и стран Содружества независимых государств. При этом следует отметить, что конституции соответствующих стран в той или иной степени регламентируют процедуру запросов в качестве универсальной формы парламентского

контроля. В этой связи обратим большее внимание на проведение парламентских расследований.

Австрия. Субъекты парламентского контроля правомочны осуществлять проверку деятельности федерального правительства, направляя запросы, а также формулировать рекомендации относительно реализации его функций.

Конституцией Австрии предусмотрено создание следственных комитетов. Судебные и иные органы обязаны предоставлять необходимую информацию по требованию таким комитетов.

Германия. Статьей 44 Конституции Германии предусмотрена возможность создания следственного комитета, который действует, по общему правилу, на публичной основе. Решения следственных комитетов не являются обязательными для судов.

Япония. Согласно статье 62 Конституции Японии каждая палата может производить расследование по вопросам государственного управления.

Китай. Всекитайское Собрание Народных Представителей (высший орган государственной власти Китайской Народной Республики) и его Постоянный Комитет, вправе создавать комитеты по рассмотрению отдельных вопросов. Все субъекты правоотношений обязаны предоставлять необходимую информацию по запросам таких комитетов.

Парламентский контроль в государствах СНГ. В законодательстве большинства стран СНГ предусматривается возможность проведения «правительственного часа». В Украине, Армении и Беларуси на правительство приглашается в полном составе. Могут устанавливаться ограничения по количеству вопросов, которые могут быть заданы приглашенным членам правительства. Например, в Армении, Молдове установлено ограничение на количество вопросов, с которыми депутат законодательного органа вправе обратиться к Правительству.

В Кыргызской Республике предусмотрен институт «правительственного дня», который проводится один раз в квартал по заранее утвержденной

тематике. Депутату предоставляется возможность задать только один вопрос, заранее регистрируемый в установленном порядке.

Возможность получения информации от иных органов власти в законодательстве стран СНГ реализуется через депутатский запрос. В отдельных случаях такой запрос приобретает признаки парламентского запроса. Например, в Республике Беларусь депутатский запрос может быть отправлен, только если он был включен в повестку заседания соответствующей палаты. В Армении отдельные депутаты вообще не наделены правом на направление индивидуального запроса.

В основном законодательство большинства стран СНГ предусматривает неограниченный круг органов исполнительной и судебной власти, которым может быть направлен запрос. Кроме того, законодательство Украины и Казахстана предусматривает возможность направления запроса негосударственным организациям. Статья 17 Закона РМ "О статусе депутата Парламента" от 7 апреля 1994 г. № 39-ХІІІ дает возможность направить запрос Президенту страны.

1.2. РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ)

Статья 4 Федерального закона № 77-ФЗ, устанавливающая перечень субъектов, в полномочия которых входит проведение парламентского контроля, не предусматривает законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов. В этой связи представляет интерес позиция Правового управления аппарата Государственной Думы Российской Федерации, изложенная в заключении от 28 июня 2012 г. № 2.2-1/2228. Данная позиция выражается в том, что действующее законодательство не определяет законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и представительные

органы муниципальных образований как парламенты. В этой связи о «парламентском контроле» можно говорить только применительно к Федеральному Собранию.

Данная правовая позиция следует логике формального закрепления в законе понятия «парламентский контроль». Однако, учитывая действующее законодательство данный термин необходимо толковать в широком смысле, относя к понятию «парламент» органы законодательной власти регионального и местного значения. Такая позиция является вполне обоснованной, учитывая тот факт, что возможность осуществления парламентского контроля основывается на принципе разделения властей. В этой связи законодательные органы субъектов РФ обладают полномочиями по осуществлению контрольной функции в отношении органов исполнительной власти данного субъекта Федерации. Аналогичный правовой подход реализуется и на местном уровне. Это означает, что контроль со стороны представительных органов власти федерального, регионального, местного уровня должен реализовываться на единых принципах, формах и полномочиях.

Следует отметить, что федеральное законодательство предусматривает возможность осуществления законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации контрольных полномочий. «Законодательство субъектов Российской Федерации также регламентирует такие классические институты парламентского контроля, как парламентское расследование, депутатский и парламентский запрос и т.д» [Ишеков, с. 332].

В полномочиях Российской Федерации находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (статья 72 Конституции РФ). Согласно статье 73 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Учитывая изложенные конституционные нормы, следует рассмотреть положения Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) в части осуществления регионального парламентского контроля.

Исходя из преамбулы Федерального закона № 184-ФЗ, порядок взаимодействия между законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации регулируется как федеральным законодательством, так и региональным законодательством. Пунктом «а» части 4 статьи 5 Федерального закона № 184-ФЗ законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах и формах, установленных региональным законодательством осуществляет контроль за правоприменительной деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, финансовый контроль в бюджетной, контроль за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации. Следует отметить, что указанная статья определяет нормативную основу реализации контрольных полномочий региональных парламентов, как в прямой, так и в опосредованной форме.

Как уже ранее отмечалось, основные контрольные функции парламента реализуются в кадровой сфере и в сфере контроля за расходованием бюджетных средств. Кадровая сфера регионального парламентского контроля выражается в возможности влияния на назначение должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и отдельных должностных лиц федеральных органов власти, а также в возможности влиять на отстранение их от должности. В этой связи рассмотрим данные полномочия более подробно.

Контрольные полномочия региональных парламентов в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Такие

полномочия выражаются в форме выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации. Недоверие может быть выражено в следующих случаях, указанных в части 2 статьи 19 Федерального закона № 184-ФЗ:

1) Издавания им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения. Необходимо обратить внимание на некоторую неопределенность условий применения рассматриваемого основания.

Во-первых, открытым остается вопрос о возможности применения данного основания, если нормативный акт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации противоречит законодательству частично.

Во-вторых, для установления данного основания региональный парламент вправе обратиться в суд с административным иском заявлением на основании части 3 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Согласно пункту 1 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства РФ, по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

В этой связи не понятен смысл такого условия применения рассматриваемого основания, как «не устранил указанные противоречия». Если положения нормативного акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации признаны не соответствующими закону, то они должны

быть либо отменены, либо изменены. Отмена нормативного акта полностью или отдельных его положений принципиального юридического значения не имеет, так как судебное решение, установившее запрет на применение его положений вступило в законную силу.

Механизм оценки правильности внесенных в нормативный акт изменений законодательством не предусмотрен. Следовательно, в целях разрешения возможного спора об исполнении решения суда региональный парламент вынужден будет обращаться в суд с соответствующим административным иском.

2) Установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан. Как справедливо отметил А.П. Жуков «данное определение порождает ряд проблем с точки зрения недвусмысленности его понимания. Так, возникают различные мнения о том, какой именно суд вправе устанавливать факт грубого нарушения высшим должностным лицом субъекта РФ норм права, повлекших за собой массовое нарушение прав и свобод граждан» [Жуков, с. 29]. Отрешение от должности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации может быть связано с различными основаниями, а не только с выдвижением обвинения в совершении преступления. Так, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края и в определении от 14 января 1999 года № 37-О по запросу администрации Калининградской области о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Калининградской области подтвердил конституционность института отрешения от должности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в качестве меры конституционной (уставно - правовой) ответственности при наличии вступивших в силу решений

суда о незаконности их действий или решений, то есть нарушений ими Конституции Российской Федерации, федеральных законов, устава и законов края (области).

3) Ненадлежащее исполнение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации своих обязанностей. Данное основание является оценочной категорией в силу отсутствия критериев «надлежащего» исполнения обязанностей. В этой связи имеет смысл обратить внимание на оценку эффективности деятельности высших должностных лиц субъекта Российской Федерации, которая может послужить альтернативой рассматриваемому основанию. Можно согласиться с мнением А.Е. Шатрова, что «в целом оценка эффективности позволяет добиться более качественного государственного управления, направленного на достижение таких показателей, которые бы удовлетворяли население» [Шатров, с. 83].

В соответствии с частью 1 статьи 26.3.2. Федерального закона № 184-ФЗ Президентом Российской Федерации утверждается перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В настоящее время такой перечень установлен Указ Президента РФ от 25.04.2019 № 193. Постановлением Правительства РФ от 17.07.2019 № 915 утверждена методика расчета таких показателей.

Принятое решение о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации направляется на рассмотрение Президента Российской Федерации. Если Президент Российской Федерации принимает решение об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности, то это означает отставку исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Обращает на себя внимание несогласованность оснований утраты высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации доверия регионального Парламента и доверия Президента Российской Федерации.

Согласно пункту «г» части 1 статьи 19 Федерального закона № 184-ФЗ основанием для утраты доверия Президента Российской Федерации является

совершение руководителем субъекта Российской Федерации любого коррупционного правонарушения, предусмотренного Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Таким образом, в положения статьи 19 Федерального закона № 184-ФЗ заложена системная ошибка, которая может нивелировать контрольное полномочие регионально парламента по выражению недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, так как Президент России не обязан отрешать его от должности на основании соответствующего решения законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

Контрольные полномочия региональных парламентов в отношении органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и их должностных лиц. Законодательством субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены предусматриваться контрольные функции регионального парламента, реализуемые процессе кадрового формирования высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В том числе путем выражения выражение недоверия руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Предполагается, что решение о недоверии указанным лицам должно являться основанием для их увольнения с должности.

Особенности осуществления парламентского контроля в Тюменской области. Тюменская область является сложносоставным субъектом Российской Федерации, в состав которого входят Ямало-Ненецкий автономный округ и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра. Исходя из этого, в законодательстве отдельных регионов Тюменской области наблюдаются отличия в правовом регулировании регионального парламентского контроля.

Законодательным (представительным) орган государственной власти Тюменской области является Тюменская областная Дума. В области отсутствует отдельный закон о реализации контрольных полномочий Тюменской областной Думой. Однако, к правовым основам регионального парламентского контроля можно отнести положения главы 16 Регламента

Тюменской областной Думы, утвержденного Постановлением Тюменской областной Думы от 14.02.2008 № 604. Регламент областной Думы является нормативным правовым актом, определяющим порядок деятельности Тюменской областной Думы (статья 9 Закона Тюменской области от 07.03.2003 № 121 «О порядке подготовки, принятия и действия правовых актов Тюменской области»). Учитывая, что Регламент, по сути, является локальным правовым актом, он не обладает обязательным характером для иных участников правоотношений.

Статьей 100 Регламента Тюменской областной Думы предусмотрены формы непосредственного и опосредованного парламентского контроля. К прямым формам контроля можно отнести: отчеты об исполнении законов области, а также решений и поручений областной Думы; формирование рабочих групп; анализ нормативной базы органов местного самоуправления по исполнению регионального законодательства; депутатские запросы и расследования; истребование информации, а также другие формы контроля, к которым можно отнести определенные полномочия в кадровой сфере. При этом обращает на себя внимание ситуация, при которой Тюменская областная Дума отказалась от части своих контрольных полномочий, а именно, полномочие по согласованию кандидатуры на должность прокурора области было передано Губернатору области в соответствии с Законом Тюменской области от 25.02.2015 № 4.

Также к иным формам осуществления регионального парламентского контроля следует отнести выражение недоверия Губернатору области, а также должностным лицам Правительства области. Однако анализ порядка реализации данных форм контрольной деятельности позволяет говорить о его недостаточной эффективности.

Тюменская областная Дума вправе выразить недоверие должностным лицам Правительства Тюменской области в случаях нарушения Конституции Российской Федерации, федерального и областного законодательства. Уставом области не определено, каким образом данные факты должны быть

подтверждены. Было бы логично предположить, что такое возможно либо в силу вступления в силу судебного решения, принятого в рамках административно-процессуального судопроизводства либо в рамках осуществления парламентской контрольной функции. Тем не менее, на данный момент отсутствие правовой регламентации формы и порядка подтверждения соответствующего нарушения является, на наш взгляд существенным недостатком процедуры реализации данной контрольной формы.

Если Тюменская областная Дума выразит недоверие должностному лицу Правительства области, то Губернатор либо обязан отстранить его от должности, либо обязан отклонить соответствующее постановление областной Думы. При этом решение об отклонении постановления должно быть мотивированным. При этом неясно, каким образом Губернатор может отклонить постановление Тюменской областной Думы, если соответствующие факты будут установлены решением суда. Кроме того, также наблюдается ещё один пробел в правовом регулировании, который выражается в отсутствии срока принятия Губернатором Тюменской области того или иного варианта решения. Таким образом, Губернатор вправе принимать такое решение сколько угодно долго. Механизм понуждения его к принятию решения областным законодательством не предусмотрен.

На наш взгляд, окончательное решение по спору между Думой и Губернатором в рассматриваемом вопросе должен принять Уставной суд Тюменской области, создание которого предусмотрено Уставом области.

Но здесь мы сталкиваемся еще с одной проблемой. Законом Тюменской области от 13.01.2001 № 250 действие Закона Тюменской области «Об Уставном суде Тюменской области» приостановлено на неопределенный срок. Кроме того, Законом Тюменской области от 06.04.1999 № 103 возможность разрешения споров из компетенции Уставного суда такое полномочие было исключено.

Таким образом, несмотря на потенциальную прогрессивность областного законодательства по сравнению с федеральным в части установления

индивидуальной ответственности перед парламентом должностных лиц органов исполнительной власти, данная форма осуществления парламентского контроля является декларативной.

Если рассматривать областной механизм выражения недоверия Губернатору области, то наблюдается противоречие между положениями Уставом Тюменской области и Федерального закона № 184-ФЗ. Федеральный законодатель к основаниям выражения высшему должному лицу субъекта Российской Федерации относит «ненадлежащее исполнение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) своих обязанностей». Такое основание в Статье 40 Устава области такое основание не предусматривает. По сути, статья 40 Устава области противоречит федеральному законодательству в данной части, так как федеральный закон не предусматривает возможность самовольного ограничения региональным законодателем оснований ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Порядок разрешения споров между законодательной и исполнительной ветвями власти области предусмотрен статьей 174 Регламента Тюменской областной Думы. Для этой цели предусмотрено, в том числе, создание согласительных комиссий, формируемых на паритетных началах. Однако деятельность таких комиссий вряд ли можно считать, как формой осуществления парламентского контроля в общем смысле, так и механизмом разрешения споров в частности. Решение, которое принимается комиссиями, не обладает обязательным характером для участников спора.

Также можно обратить внимание на существующий пробел в правовом регулировании осуществления такой формы непосредственного парламентского контроля как проведение депутатского расследования. Исходя из положений статьей 108 Регламента Тюменской областной Думы, порядок его проведения должен быть регламентирован Законом Тюменской области от 08.07.1999 № 121 «Об ответственности за неисполнение законов Тюменской

области». На данный момент в указанном законе необходимые положения отсутствуют. Возможно, это связано с тем, что в отечественной науке так и не сложилась концепция значения парламентских расследований и их отличий от иных форм парламентского контроля.

ГЛАВА 2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. ФОРМЫ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Формы осуществления парламентского контроля закреплены в статьях 5-6 Федерального Закона № 77-ФЗ. Данный перечень носит закрытый характер.

Представляется, что можно выделить три основных направления осуществления парламентского контроля: 1) нормотворческий контроль; 2) кадровый контроль; 3) финансовый контроль. В рамках данных направлений реализуются как специальные для конкретного направления формы контроля, так и «универсальные», которые могут комбинироваться при осуществлении контроля по соответствующему направлению.

Нормотворческий контроль. Данное направление контроля выражается, во-первых, в порядке принятия федеральных законов, как по инициативе парламента, так и по инициативе иных уполномоченных субъектов. В этой связи законотворческая процедура может рассматриваться в качестве специальной формы парламентского контроля. Во-вторых, речь идет о парламентском контроле при издании нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрено федеральными законами. В этой связи на Правительство Российской Федерации возложена обязанность по ежеквартальному предоставлению информации о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия необходимых нормативных правовых актов.

По итогам рассмотрения такой информации профильные комитеты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) вправе направить в Правительство как свои предложения, содержащие, в том числе, оценку полноты регулирования соответствующих правоотношений, так и вправе подготовить проект постановления Государственной Думы относительно соблюдения сроков

принятия соответствующих нормативных правовых актов. Также Государственная Дума вправе на «правительственном часе» заслушать по этому вопросу уполномоченного заместителя Председателя Правительства Российской Федерации.

Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации) предусматривает, что информация, полученная от Правительства РФ, направляется Председателем Совета Федерации для рассмотрения в соответствующие комитеты палаты. Комитеты Совета Федерации информируют Совет палаты о результатах рассмотрения такой информации на ближайшем его заседании. После Советом палаты этого может либо принять информацию к сведению и направить ее членам Совета Федерации, либо обсудить информацию на заседании Совета Федерации;

Кадровый контроль. Кадровый контроль выражается в возможности назначения и освобождения от должности соответствующих лиц, реализующих функции государственного управления. Как уже ранее нами отмечалось данное направление парламентского контроля урегулировано фрагментарно. При этом в статье 5 Федерального Закона № 77-ФЗ прямо предусмотрены всего две формы: рассмотрение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации и кадровые назначения руководства и аудиторов Счетной палаты Российской Федерации

Более подробно данное направление регулируется регламентами Государственной Думы и Совета Федерации.

Дополнительные формы кадрового парламентского контроля Государственной Думы. К дополнительным формам парламентского контроля Государственной Думы по данному направлению можно отнести определенные полномочия в сфере назначения председателя Правительства Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Председателя и членов Совета директоров Центрального банка Российской Федерации членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Федерации, дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях.

Дополнительные формы кадрового парламентского контроля Совета Федерации. К дополнительным формам парламентского контроля Совета Федерации по данному направлению можно отнести соответствующие полномочия в сфере назначения судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Экономического суда Содружества независимых государств (глава 24 Регламента Совета Федерации), Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, членов Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации, дипломатических представителей.

Финансовый контроль. Контрольные полномочия парламента в сфере финансов относятся, во-первых, к опосредованной форме парламентского контроля, которая выражается в деятельности Счетной палаты Российской Федерации (далее - Счетная палата). В этой связи, учитывая заявленную тематику магистерского исследования, более корректно будет рассматривать формы взаимодействия федерального парламента и Счетной палаты. Во-вторых, речь идет об осуществлении парламентского контроля в отношении Центрального банка Российской Федерации (далее – Центральный банк).

Взаимодействие со Счетной палатой. Статьей 5 Федерального Закона № 77-ФЗ в качестве отдельной формы парламентского контроля предусмотрено проведение палатами, комитетами палат Федерального Собрания, Счетной палатой мероприятий по осуществлению предварительного парламентского контроля, текущего парламентского контроля и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений.

Регламент Государственной Думы не раскрывает понятия предварительного, текущего и последующего парламентского контроля в рассматриваемой сфере. Согласно статье 72 Регламента Совета Федерации предварительный парламентский контроль выражается в:

- обсуждении проекта основных направлений бюджетной и налоговой политики Российской Федерации;
- рассмотрении проектов государственных программ Российской Федерации и предложений о внесении в них изменений;
- обсуждении и рассмотрении бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Текущий парламентский контроль осуществляется путем рассмотрения отдельных вопросов исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Последующий парламентский контроль выражается в форме рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении соответствующих бюджетов.

Взаимодействие Государственной Думы и Счетной палаты осуществляется в виде:

- отдельных поручений о проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий с последующим рассмотрением полученных результатов;
- направления обращений, запросов;
- рассмотрения ежегодных отчетов о работе Счетной палаты;
- рассмотрения предложений Счетной палаты о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам объектов аудита (контроля);
- рассмотрения заключений Счетной палаты по результатам экспертизы по отдельным вопросам законопроектной деятельности, исполнения государственных программ, отчетов о расходовании бюджетных средств;
- ежеквартального представления Счетной палатой оперативного доклада о ходе исполнения федерального бюджета;
- участия представителей Счетной палаты в заседаниях комитетов Государственной Думы и заседаниях Государственной Думы.

В целом аналогичные формы парламентского контроля также предусматривает регламент Совета Федерации.

Взаимодействие с Центральным банком. Исходя из анализа положений главы 21 Регламента Государственной Думы, кроме процедур кадрового контроля в отношении Председателя Центрального банка, членов Совета директоров Центрального банка, можно выделить следующие формы контроля:

- 1) Рассмотрение отдельных законопроектов по вопросам, предусмотренным статьей 166 Регламента Государственной Думы;
- 2) Избрание трех представителей Государственной Думы в состав Национального финансового совета - коллегиального органа Банка России
- 3) Рассмотрение основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период;
- 4) Рассмотрение ежегодного отчета Банка России и заслушивание его Председателя;
- 5) Принятие решения о проверке Счетной палатой финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений. Указанное решение может быть принято только на основании предложения Национального финансового совета.

«Универсальные» формы парламентского контроля. «Универсальные» формы парламентского контроля выражаются в способе получения палатами Федерального собрания информации, необходимой для осуществления контроля. К таковым можно отнести следующие формы.

Участие должностных лиц органов государственной власти в заседании палат Федерального собрания. Такое участие осуществляется как в плановом режиме («правительственный час»), так и внеплановом порядке.

«Правительственный час» представляет собой ответы соответствующих должностных лиц, на вопросы депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации. При этом Регламенты палат Федерального собрания

предусматривают самостоятельные механизмы реализации данной формы парламентского контроля.

Запрос. Запрос является универсальной формой парламентского контроля, которая предусмотрена регламентами каждой палаты Федерального собрания. В качестве отдельной формой запроса можно рассматривать вопросы членов парламента при проведении «правительственного часа».

Также статья 18 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривает специфическую форму обращения членов парламента - обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

Статья 47 Регламента Государственной Думы предусматривает два основных типа запроса: парламентский запрос и депутатский запрос.

Адресатами как парламентского, так и депутатского запроса могут являться: Председатель и другие члены Правительства, Генеральный прокурор, Председатель Центрального банка, председатели избирательных комиссий, комиссий референдума всех уровней, Председатель Счетной палаты, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также государственных фондов.

Запросы не должны использоваться для вмешательства в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность.

Круг адресатов парламентского запроса Совета Федерации и общие требования к нему совпадают с парламентским запросом Государственной Думы.

Статьей 17.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за невыполнение законных требований члена Совета Федерации или депутата

Государственной Думы. В качестве противоправных определены следующие виды деяний:

1) Невыполнение должностным лицом государственного органа, органа местного самоуправления, организации или общественного объединения законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы либо создание препятствий в осуществлении их деятельности;

2) Несоблюдение должностным лицом установленных сроков предоставления информации (документов, материалов, ответов на обращения) члену Совета Федерации или депутату Государственной Думы.

Если обратить внимание на ситуацию с административной ответственностью за похожие деяния в Тюменской области, то можно отметить статью 3.2 Кодекса Тюменской области об административной ответственности, которая устанавливает наказание для должностных лиц и юридических лиц за неисполнение порядка и сроков рассмотрения обращений выборных должностных лиц Тюменской области. На первый взгляд, ситуация кажется урегулированной. Однако если обратиться к понятию «выборное должностное лицо», в соответствии с Избирательным кодексом (Законом) Тюменской области под таким лицом понимается Губернатор Тюменской области, а также глава муниципального образования. Следовательно, данная статья не предусматривает ответственность за нарушение порядка и сроков рассмотрения коллективных запросов регионального и местных парламентов Тюменской области и индивидуальных депутатов таких парламентов. В этой связи хоть как-то пробел в правовом регулировании можно закрыть путем применения статьи 3.5 Кодекса Тюменской области об административной ответственности устанавливающей наказание за воспрепятствование деятельности либо вмешательство в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления Тюменской области. Но при этом наказание за непредставление ответа на запрос Тюменской областной Думы является более строгим, чем за непредставление ответа на запрос Губернатора области. При этом остается дискуссионным вопрос о наличии состава

административного правонарушения по статье 3.5 Кодекса Тюменской области об административной ответственности при непредставлении ответа на индивидуальный запрос депутата.

Также необходимо обратить внимание, что отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации влечет привлечение виновных лиц у уголовной ответственности по статье 287 УК РФ.

Парламентские слушания. В соответствии с частью 3 статьи 101 Конституции Российской Федерации парламентские слушания проводятся палатами Федерального Собрания по вопросам своего ведения в порядке, предусмотренным соответствующим регламентом палаты.

Общими положениями данных регламентов являются:

1) Сочетание гласности и закрытости парламентских слушаний. По общему правилу парламентские слушания являются открытыми. Однако, каждая палата может принять решение о проведении слушаний в закрытом режиме;

2) По итогам парламентских слушаний принимаются рекомендации;

3) Рекомендации открытых парламентских слушаний могут быть опубликованы, а также размещаются в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы, а также передаются в Парламентскую библиотеку. Материалы закрытых парламентских слушаний предназначаются только для тех, кто принимал участие в парламентских слушаниях.

Рассмотрение отчетов и докладов. Отчеты и доклады соответствующих должностных лиц являются формами осуществления контроля как по отдельным направлениям, так и носить общий информационный характер. Регламенты палат Федерального Собрания предусматривают следующие виды общеинформативных отчетов и докладов:

➤ отчеты Правительства Российской Федерации перед Государственной Думой Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

- ежегодный доклад Генерального прокурора Российской Федерации Совету Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению;
- направление в Совет Федерации доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о своей деятельности;
- отчет Председателя Счетной палаты Российской Федерации Совету Федерации отчеты о работе Счетной палаты;
- информация представителей Правительства Российской Федерации о ежегодных государственных и национальных докладах, которая заслушивается в Совете Федерации.

Иные формы парламентского контроля. К иным формам парламентского контроля можно отнести:

- 1) Парламентское расследование;
- 2) Рассмотрение обращений граждан;
- 3) Выражение недоверия Правительству Российской Федерации;
- 4) Отрешение от должности Президента Российской Федерации;
- 5) Утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;
- 6) Утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;
- 7) Решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- 8) Рассмотрение Советом Федерации проектов договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий.

Часть данных форм парламентского контроля будет рассмотрена в следующих разделах магистерской диссертации.

2.2. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ ФОРМ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

Рассматривая отдельные формы парламентского контроля, необходимо обратить внимание на существующие дефекты правового регулирования их применения. К таковым можно отнести следующие формы.

Парламентское расследование. Порядок проведения парламентского расследования регулируется Федеральным законом от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 196-ФЗ).

Как отмечает С.А. Авакьян «В 2005 г. принят Федеральный закон о парламентском расследовании палат Федерального Собрания, и при том, что в стране немало поводов для активизации данного направления парламентской деятельности, ни одного подобного расследования не состоялось. Нет ни одного случая, когда – по американскому образцу – было бы проведено парламентское расследование в одной из палат. Более того, работа парламентской комиссии по депутатской этике тщательно засекречена» [Авакьян, с. 18-26].

Также считаем возможным согласиться с мнением М.В. Демидова, который отмечает следующие недостатки закона о парламентском расследовании.

«Во-первых, Закон определил слишком узкий круг обстоятельств, в связи с которыми могут быть проведены парламентские расследования. К ним относятся факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина и обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера и последствиями таких ситуаций природного и техногенного характера». Здесь следует отметить, что действующая редакция части 1 статьи 4 Федерального закона № 196-ФЗ, оставляет достаточно большой простор для субъективного усмотрения относительно наличия оснований для проведения парламентского

расследования. Федеральный закон № 196-ФЗ не устанавливает понятия «грубости нарушения», «массовости нарушения» «эффективности расходов или управления имуществом». Таким образом, по сути, парламент сам определяет в рамках установленной процедуры необходимость проведения расследования.

«Во-вторых, в нынешней редакции Закона предусмотрены нормы, требующие решения о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования и о составе комиссии оформлять постановлениями обеих палат Федерального Собрания. Если же одна из них не примет такого решения, то парламентское расследование не проводится. Такой порядок значительно усложняет возможность применения этого института.

В-третьих, если даже удастся провести парламентское расследование, то итоговый доклад комиссии по его результатам должен быть утвержден обеими палатами парламента, в противном случае деятельность комиссии прекращается. Таким образом, проведение парламентского расследования на федеральном уровне неоправданно усложнено, что практически делает невозможным применение такой действенной формы контроля законодательных органов за соблюдением прав и свобод личности» [Демидов, с. 28].

Также следует обратить внимание на следующие дефекты Федерального закона № 196-ФЗ.

Во-первых, установлено, что парламентскому расследованию не подлежит, в том числе, деятельность Президента России. Однако, одной из форм парламентского контроля является отрешение Президента Российской Федерации от должности. Было бы логично предположить, что перед выдвижением Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, должно быть проведено соответствующее парламентское расследование. В этой связи, на наш взгляд, наблюдается определенная несогласованность в механизме реализации данных форм парламентского контроля.

Во-вторых, установлены обязанности для должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в парламентском расследовании. Однако, если в отношении должностных лиц могут быть применены меры уголовного, административного и дисциплинарного воздействия за отказ в предоставлении информации, то в отношении граждан такие меры ответственности не предусмотрены. Следовательно, положения Федерального закона № 196-ФЗ о том, что граждане обязаны присутствовать на заседании комитета и честно отвечать на поставленные вопросы, являются юридической фикцией.

Рассмотрение обращений граждан. Согласно статье 77.1 Регламента Государственной Думы обращения, адресованные депутатам Государственной Думы, рассматриваются ими лично. Депутаты Государственной Думы вправе запрашивать документы, материалы и иную информацию, необходимые для подготовки ответов на обращения граждан, в комитетах и комиссиях Государственной Думы в соответствии с вопросами их ведения. Необходимо отметить, что данная норма не совсем соответствует части 2 статьи 8 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Согласно нормам данного федерального закона Депутат Государственной Думы обязан рассматривать обращения избирателей, лично вести прием граждан в порядке и сроки, которые установлены Регламентом Государственной Думы. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» установлено три типа обращений граждан: предложение, заявление и жалоба. В полном объеме член парламента может рассмотреть предложение, так как оно представляет собой рекомендацию гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Рассмотрение жалоб и заявлений не входит в сферу компетенции депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации. Однако, учитывая возможность использования парламентарием иных форм контроля, можно говорить о том, что рассмотрение членами парламента обращений граждан, а точнее передача их в компетентные органы или должностным лицам, является дополнительной гарантией реализации гражданами рассматриваемого конституционного права, а не самостоятельной формой парламентского контроля.

Выражение недоверия Правительству Российской Федерации. Как мы уже ранее отмечали, Государственная Дума вправе выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Президенту Российской Федерации предоставляется право выбора: отправить Правительство Российской Федерации в отставку либо не согласиться с решением Государственной Думы. При повторном выражении недоверия Правительству Российской Федерации со стороны Государственной думы Президент Российской Федерации либо отправляет Правительство Российской Федерации в отставку либо распускает Государственную Думу.

Нужно заметить, что многие исследователи говорят не столько о проблемах правовой регламентации порядка реализации данной формы парламентского контроля, сколько о политико-правовой проблематике её реализации. Действительно, при отсутствии нормативно определенных критериев для выражения недоверия данный вопрос носит политический, а не правовой характер. В этой связи следует обратить внимание, что часть 3 статьи 117 Конституции Российской Федерации не устанавливает срок принятия Президентом России решения о выборе соответствующего варианта поведения. Учитывая, что механизм понуждения Президента Российской Федерации к реализации своего права выбора в Конституции России не предусмотрен, то такое решение может приниматься неограниченное количество времени. Это, на наш взгляд, является существенным конституционно-правовым пробелом в правовом регулировании контрольных функций федерального парламента.

Отрешение Президента Российской Федерации от должности. На основании статьи 93 Конституции РФ Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

«Правовое государство немыслимо без четких и конкретных юридических мер ответственности должностных лиц высшего эшелона руководства за невыполнение обязанностей перед народом» [Кудрявцев, Лукашева, с. 21].

Отрешение Президента от должности может произойти только на основании обвинения его в совершении государственной измены или иного тяжкого преступления. Нормативно перечень действий образующих понятие государственной измены закреплен в статье 275 Уголовного Кодекса. Следует обратить внимание, что уголовное законодательство устанавливает 4 категории преступлений, из которых 2 можно отнести к конституционному положению об «ином тяжком преступлении». Это, собственно, сама категория тяжкого преступления и категория особо тяжкого преступления. В этой связи было бы логично предположить, что анализируемое конституционно-правовое положение должно трактоваться расширительно. Однако, расширительное толкование основания наступления конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица государства вряд ли допустимо. В этой связи также можно говорить о наличии дефекта конституционно-правового регулирования механизма реализации данной формы парламентского контроля

На наш взгляд необходимо обратить внимание на положения статьи 13.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», которая устанавливает основания увольнения (освобождения от должности)

лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, в связи с утратой доверия в случае совершения соответствующих коррупционных правонарушений. Учитывая, что Президент России формально является таковым лицом в силу Указа Президента Российской Федерации от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации», то данные положения по формальным критериям могут применяться и к нему. Однако действующее законодательство не предусматривает даже концепцию механизма реализации такой возможности.

Выдача заключения о наличии в деяниях Президента Российской Федерации признаков тяжкого преступления находится в полномочиях Верховного Суда Российской Федерации. Закон о Верховном Суде Российской Федерации принят в 2014 году, но в нем отсутствует механизм дачи соответствующего заключения. Не предусмотрена данная процедура и в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации. Это в свою очередь приводит к недопустимости запроса в Конституционный Суд Российской Федерации о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления на основании статьи 108 закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В соответствии с пунктом «е» части 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации отрешение Президента Российской Федерации от должности относится к ведению Совета Федерации.

Данная процедура носит исключительно политический характер, так как очевидным является наличие в Конституции Российской Федерации противоречия между принципом обязательности судебного решения и правом членов Совета Федерации с таким судебным решением не согласиться.

2.3. АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Осуществление парламентом контроля в кадровой сфере является важным условием обеспечения реализации государственного управления. Одной из форм такого контроля является институт интерпелляций, который активно применяется в зарубежной практике парламентского контроля.

В российском законодательстве термин «интерпелляция» не используется. В ряде зарубежных стран интерпелляция представляет собой требования группы депутатов, обращенные к отдельному министру либо к Правительству в целом, для разъяснения вопросов касаясь проводимой ими внешней или внутренней государственной политики.

Отсутствие возможности выражения недоверия соответствующим должностным лицам, осуществляющим государственное управление, как минимум, на федеральном уровне, позволяет говорить о закреплении в Конституции России исключительно солидарной ответственности правительства.

По мнению А.О. Стрельникова, «отсутствие такой индивидуальной ответственности в России является недостатком, наличие которого снижает эффективность привлечения к парламентской ответственности» [Стрельников, с. 36]. М.Ю. Вискребенцева считает, что «отсутствие института индивидуальной (персональной) ответственности министров значительно затрудняет развитие парламентского контроля в России» [Вискребенцева, с. 54]. А.Н. Медушевский отмечает, что «отсутствие полноценного правового регулирования вопросов отставки министров, губернаторов, других высших чиновников - чрезвычайно опасная ситуация для перспектив демократии» [Медушевский, с. 57].

В отношении федеральных министров депутаты Государственной Думы могут предлагать рекомендации, которые могут быть учтены или не приняты во внимание Президентом. При этом в практике Государственной Думы

существуют примеры выражения недоверия отдельным членам Правительства. Однако такие вотумы недоверия не имеют юридических последствий.

Государственной Думой ранее предпринимались попытки ввести персональную ответственность членов Правительства. В 1995 г. большинством голосов был одобрен закон о внесении поправок в ст. ст. 103 и 117 Конституции. Однако данные поправки так и не были приняты. В этой связи необходимо рассмотреть правовые основания дисциплинарной ответственности руководителей федеральных органов исполнительной власти, учитывая наличие подобных механизмов осуществления парламентского контроля, как в отношении отдельных должностных лиц федерального уровня, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Согласно Указу Президента РФ от 09.03.2004 № 314 в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Здесь необходимо отметить, что Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 расширило данный перечень путем включения государственных комитетов в систему федеральных органов исполнительной власти.

Указом Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 сформирован реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, в соответствии с которым руководители федеральных служб, федеральных агентств, отдельные должностные лица Следственного комитета Российской Федерации отнесены к государственным служащим. Таким образом, данные должностные лица могут привлекаться к дисциплинарной ответственности в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ.

Постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 предусмотрено, что федеральный министр при осуществлении координации и контроля деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств представляет в Правительство предложения о наложении дисциплинарных взысканий на руководителей федеральных служб, федеральных агентств и об их поощрении.

Указом Президента РФ от 11.01.1995 № 32 утвержден сводный перечень наименований государственных должностей Российской Федерации, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами Российской Федерации и РСФСР. В соответствии с данным перечнем заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры отнесены к лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации.

В отношении данных лиц предложения о наложении на них дисциплинарных взысканий Президенту Российской Федерации представляет Председатель Правительства Российской Федерации (статья 24 ФКЗ «О правительстве Российской Федерации»).

Статья 13.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О противодействии коррупции» устанавливает основания увольнения лица, замещающего государственную должность Российской Федерации в связи с утратой доверия. Механизм реализации увольнения по данным основаниям регламентируется Указом Президента РФ от 25.02.2011 № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции». Данный указ регламентирует порядок принятия президиумом решения по соответствующим основаниям. Однако следует заметить, что нормативно не регламентируется порядок, сроки принятия решения Президентом России по увольнению должностного лица при наличии оснований, установленных решением президиума.

Отдельного внимания заслуживает такое «коррупционное» основание увольнения как непринятие лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненное ему лицо. Дело в том, что действующее законодательство, регламентирующее деятельность комиссий по урегулированию конфликта

интересов, не предусматривает обязанность соответствующего руководителя следовать выводам комиссии, например, о наличии в деятельности подчиненного государственного служащего конфликта интересов. Более того руководитель государственного органа может даже и не мотивировать свое несогласие. Комиссия также не вправе обсуждать несогласие руководителя органа со своими выводами (п. 34 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821). По сути, законодательством установлена легальная форма «коррупционного» решения, препятствующая привлечению лица, замещающим государственную должность или муниципальную должность в Российской Федерации к дисциплинарной ответственности за нарушение антикоррупционного законодательства.

Пункт 5 части 1 статьи 15 Федерального закона № 77-ФЗ предусматривает, что по результатам проведения мероприятий по осуществлению парламентского контроля палаты Федерального Собрания вправе обратиться к лицам, имеющим в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами право принимать решения об освобождении от должности лиц, деятельность которых носила неудовлетворительный характер, либо право вносить представления об отстранении указанных лиц от должности.

Государственный орган, орган местного самоуправления, организация или соответствующие должностные лица обязаны рассмотреть данное предложение и в месячный срок или в срок, установленный палатой Федерального Собрания, уведомить палату Федерального Собрания о результатах его рассмотрения.

Как уже ранее отмечалось, палаты Федерального Собрания не наделены правом по оспариванию каких-либо действий (бездействия), решений. Следовательно, отказ в удовлетворении обращения по поводу увольнения

руководителя федеральной службы, агентства или комитета федеральным парламентом самостоятельно не может быть преодолен.

В случае отсутствия положительной реакции на требование палат парламента о применении мер дисциплинарного воздействия к соответствующим лицам по указанным коррупционным нарушениям, палата парламента вправе обратиться в Генеральную прокуратуру Российской Федерации для применения соответствующих мер прокурорского реагирования. Однако такой вариант разрешения ситуации также сложно признать эффективным, учитывая, что меры прокурорского реагирования могут быть приняты только при наличии признаков нарушения режима законности в деятельности соответствующих должностных лиц. Если же выражением недоверия не связано с нарушением закона, то прокуратура в таком случае формально не имеет полномочий по разрешению данной ситуации.

Актуальным вопросом совершенствования государственного управления в целом, и парламентского контроля в частности является определение критериев эффективности деятельности руководителей государственных органов власти, осуществляющих правоприменительные функции. Однако выработка таких критериев возможна после разработки критериев эффективности деятельности государственных органов. В настоящее время правовое регулирование данного вопроса является фрагментарным. В частности критерии оценки эффективности предусматриваются при разработке государственных программ. Также, как уже ранее отмечалось, оценка эффективности осуществляется на уровне субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Данные конституционные положения дают возможность предположить, что приоритетом властных полномочий обладают выборные органы власти и должностные лица. К таковым на федеральном

уровне относятся Федеральное Собрание и Президент России. Кроме того, Федеральное Собрание является представительным органом государственной власти, которому российский народ посредством выборов, как и Президенту России, делегировал властные полномочия.

Таким образом, дискуссия по поводу персональной ответственности руководителей государственных органов сводится к следующему вопросу - кто обладает большей полнотой власти в данном вопросе: Президент или парламент?

Представляется, что в этом споре должен победить парламент. И если соответствующая палата с соблюдением установленной процедуры примет решение о недоверии, например, федеральному министру, то такой министр должен быть отстранен от замещаемой должности.

Также достаточно интересным направлением совершенствования парламентского контроля в Российской Федерации является формализация за парламентом права толкования принятых ими нормативных актов. Общеизвестным является подразделение видов официального толкования норм права на аутентичное (толкование дает субъект принятия нормативного акта) и легальное (толкование осуществляется субъектом, наделенным правом).

Актуальность рассматриваемой проблематики обусловлена позицией Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, который в ответ на вопрос о полномочиях Государственной Думы по толкованию норм федеральных законов указал, что законодательством такая процедура не предусмотрена. Более того. Комитет указал, что федеральным законодательством не предусмотрена процедура официального толкования норм права каким-либо органом, которое подлежало бы обязательному применению (помимо толкования положений Конституции Российской Федерации Конституционным Судом).

Таким образом, деятельность палаты федерального парламента, которая осуществляет функции по нормотворческому контролю, в части разъяснения

собственных правовых решений, нормативно сведена до уровня неофициального профессионального толкования.

Здесь следует отметить, что на уровне субъектов Российской Федерации, в том числе в Тюменской области, региональные парламенты правом толкования законов наделяются.

Кроме того, отдельные органы исполнительной власти федерального уровня также вполне официально наделены правом разъяснения положений федеральных правовых актов. В частности такими полномочиями обладает Федеральная налоговая служба Российской Федерации в части разъяснения норм налогового законодательства. При этом такое толкование имеет вполне практическое значение, а именно: применение субъектами налоговых правоотношений в своей практике разъяснений налоговых органов освобождает их от возможной ответственности за налоговые правонарушения.

В этой связи сложно говорить о том, что наделение федерального парламента таким правомочием принципиально невозможно.

Естественно в данной ситуации может возникнуть вопрос о соотношении обязательности для участников правоотношений данных актов толкования. Однако существующая практика правового регулирования вполне может дать ответ на данный вопрос исходя из приоритета актов судебного толкования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении хотелось бы отметить основные выводы, полученные в результате проведенного магистерского исследования.

Учитывая отсутствие легального определения парламентского контроля, под такой деятельностью предлагается понимать, в зависимости от уровня его осуществления, деятельность представительных (законодательных) органов власти по оценке эффективности государственного и муниципального управления. На этом основании может быть сформулирована следующая цель парламентского контроля в Российской Федерации - оценка эффективности государственного управления. Задачами парламентской контрольной деятельности в этой связи являются:

- оценка эффективности нормативного регулирования и правоприменительной практики в сфере государственного и муниципального управления;
- оценка эффективности управленческой деятельности отдельных должностных лиц;
- профилактика коррупции.

Анализ конституций зарубежных стран Европы, Азии, постсоветского пространства позволяет утверждать об универсальности многих форм парламентского контроля, которые закреплены в российском законодательстве. При этом следует отметить, что в отечественном законодательстве не предусмотрено наделение парламента правоохранительными функциями.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации, в том числе на примере Тюменской области, в сфере осуществления регионального парламентского контроля позволяет сделать вывод о наличии достаточной нормативной базы для его реализации. Более того региональное законодательство в данной сфере предоставляет больше возможностей для осуществления парламентами своих контрольных функций. Например, в Тюменской области предусмотрен механизм индивидуальной ответственности

членов правительства области перед Тюменской областной думой. Отмечено, что данный механизм отвечает мировой практике парламентского контроля. В тоже время процедура нуждается в дальнейшем совершенствовании. Например, в части определения оснований, процедуры выражения недоверия, а также обязательности принимаемых решений для высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

При исследовании порядка выражения недоверия Губернатору Тюменской области установлено, что областное законодательство содержит меньшее количество оснований для начала данной процедуры по сравнению с федеральным законодательством, что является прямым его нарушением.

Также отмечен тот факт, что отдельные формы парламентского контроля в Тюменской области нуждаются в правовом воплощении. Например, предусмотренная возможность проведения депутатского расследования нормативно не регламентирована. Хотя ранее такие попытки предпринимались.

При анализе возможности привлечения виновных лиц к административной ответственности в Тюменской области за непредставление ответов на парламентские запросы, было установлено, что статья 3.2 Кодекса Тюменской области об административной ответственности, которая устанавливает наказание для должностных лиц и юридических лиц за неисполнение порядка и сроков рассмотрения обращений выборных должностных лиц Тюменской области не подлежит применению, так как к понятию «выборное должностное лицо», в соответствии с Избирательным кодексом (Законом) Тюменской области относится Губернатор Тюменской области, а также глава муниципального образования. В этой связи с определенными оговорками можно применять статью 3.5 Кодекса Тюменской области об административной ответственности устанавливающей наказание за воспрепятствование деятельности либо вмешательство в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления Тюменской области. Однако, по сути, данная ситуация означает, на наш взгляд, пробел в правовом регулировании по данному вопросу.

Исследование механизма реализации отдельных форм парламентского контроля позволило прийти к выводу о наличии трех основных направлений его реализации: нормативный контроль, кадровый контроль, финансовый контроль. Каждое из этих направлений реализации контрольных функций характеризуется осуществлением как специальных, так и универсальных форм осуществления парламентского контроля.

При анализе механизма реализации такой формы парламентского контроля как запрос было установлено, что данная форма может быть реализовано как в форме индивидуальных запросов парламентариев, так и в форме запросов палат Федерального собрания. При этом законодательство об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность за нарушение порядка рассмотрения индивидуальных запросов депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации.

За нарушение порядка рассмотрения запросов палат Федерального собрания может наступать уголовная ответственность по статье 287 УК РФ.

При исследовании проблематики осуществления парламентского расследования было обращено внимание на усложненность процедуры его назначения и отсутствие значимости результатов его проведения.

Также было обращено внимание на то, что запрет на проведение парламентского расследования в отношении деятельности Президента не согласуется с такой формой парламентского контроля как отрешение Президента Российской Федерации от должности.

Кроме того, положения Федерального закона № 196-ФЗ в части установления отдельных обязанностей для граждан, в силу отсутствия нормативно закрепленных мер ответственности являются, по сути, юридической фикцией.

В этой связи данная форма парламентского контроля нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Такая форма парламентского контроля как рассмотрение обращений граждан является, по сути, дополнительной гарантией реализации

конституционного права гражданина на обращение в силу того, что парламентарии по существу могут рассматривать только рекомендации граждан.

При рассмотрении процедуры выражения недоверия Правительству РФ было обращено внимание на неопределенность положений части 3 статьи 117 Конституции РФ в части отсутствия срока принятия Президентом России решения об отставке Правительства РФ или роспуске Государственной Думы.

Процедура отрешения Президента РФ от должности также нуждается в доработке в части основания применения данной формы парламентского контроля, а также в разработке процедуры подтверждения Верховным судом Российской Федерации выдвинутого против Президента обвинения.

В качестве одного из актуальных направлений совершенствования парламентского контроля в России была рассмотрена возможность выражения федеральным парламентом недоверия руководителям федеральных органов исполнительной власти.

Отмечено, что Конституция России предусматривает только коллективную ответственность членов Правительства РФ. Однако, действующее законодательство предусматривает косвенные механизмы влияния парламента на процедуру освобождения от должности соответствующих должностных лиц. Наиболее реально такая возможность проявляется при совершении должностным лицом коррупционного правонарушения.

Тем не менее, актуальным остается вопрос о разработке нормативных основ оценки эффективности деятельности, как органов исполнительной власти, так и их руководителей.

Также в исследовании было обращено внимание на проблему отсутствия у федерального парламента полномочий по толкованию федеральных законов. В частности, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Российской Федерации отнес аутентичное толкование со стороны данной палаты

Федерального Собрания Российской Федерации к неофициальному толкованию. При этом на уровне субъекта Российской Федерации региональные парламенты соответствующим правом наделены, что свидетельствует о существенном недостатке федерального уровня правового регулирования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативно-правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) //Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020;
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 09.03.2015, № 10, ст. 1391;
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1;
4. Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 10.02.2014, № 6, ст. 550;
5. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 25.07.1994, № 13, ст. 1447;
6. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Официальный текст опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.11.2020;
7. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 03.03.1997, № 9, ст. 1011;
8. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Собрание законодательства РФ, 13.05.2013, № 19, ст. 2304;

9. Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.01.2006, № 1, ст. 7;
10. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228;
11. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ, 20.07.2009, № 29, ст. 3609;
12. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ", 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378;
13. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ, 16.02.2009, № 7, ст. 776;
14. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215;
15. Указ Президента РФ от 25.02.2011 № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции» // Собрание законодательства РФ, 28.02.2011, № 9, ст. 1223;
16. Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») // Собрание законодательства РФ, 05.07.2010, № 27, ст. 3446;

17. Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета, № 11-12, 17.01.1995;

18. Указ Президента РФ от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 29.04.2019, № 17, ст. 2078;

19. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ, № 11, 15.03.2004, ст. 945;

20. Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // Собрание законодательства РФ", 02.01.2006, № 1, ст. 118;

21. Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ, 24.01.2005, № 4, ст. 30;

22. Постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 915 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 29.07.2019, № 30, ст. 430;

23. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», "Методикой проведения антикоррупционной

экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // Собрание законодательства РФ, 08.03.2010, № 10, ст. 108;

24. Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.02.2002, № 7, ст. 635;

25. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 16.02.1998, № 7, ст. 80;

26. Постановление ГД ФС РФ от 21 июня 1995 г. № 904-1 ГД «О Федеральном конституционном законе «О поправках к статьям 103 и 117 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2521.

27. Устав Тюменской области. - URL: https://admtyume№.ru/ogv_ru/about/bylaws.htm (дата обращения 10.10.2020);

28. Кодекс Тюменской области об административной ответственности от 27.12.2007 № 55 // Вестник Тюменской областной Думы, № 10, 2007;

29. Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области // Вестник Тюменской областной Думы, № 10, июнь, 2003;

30. Закон Тюменской области от 07.03.2003 № 121 «О порядке подготовки, принятия и действия правовых актов Тюменской области». - URL: https://docviewer.ya№dex.ru/view/87293178/?*=GmEfh№i№hхWcogPXzyEOE№ZLxJ7I№VybcI6L№lhLWJyb3dzZXI6Ly80RFQxdVhFUFJySIJYbFVGb2V3c№VJeWt3№mhDV0hPYUx5TjdUTTI6TFZiZzdHqjJ№c2FtYk5jZXBhe№Z№Qm1HV2RT№kpTd3VrM0w3VFh6RVpoX3dUT№VRc0JRc1g0amVyTU9ZSDBJRvdGYm9FZDZQcmQyRmo2cVc1№DQ5ZDdhQXpQRfZG№11Ga№hvOXk3bXRucG9DaVE9PT9zaWduPUJ4RFpmd1cwVWdFdz№mVHpDcGhZRDFjQlRvZkJGMllpTFI№aFp1ZHQxTjA9IiwidGl0bGUiOiLQI9Cw0LrQvtC9I№Ci0Y7Qv№C10L3RgdC60L7QuSDQvtCx0LvQs№GB0YLQuCDihJYgMTIxLmRvY3giLCJub2lmcmFtZSI6ZmFsc2UsI№VpZCI6Ijg3MjZkMTc4IiwidHMiojE2MDYw№TEz№DAwMTYsI№1IjoiOTg0№zA1OTc2MTU5№DYxOTM4№yJ9 (дата обращения 10.10.2020);

31. Закон Тюменской области от 25.02.2015 № 4 «О внесении изменений в Устав Тюменской области». - URL: <http://docs.cntd.ru/documeNct/424038224> (дата обращения 10.10.2020);

32. Закон Тюменской области от 13.01.2001 № 250 «О приостановлении действия Закона Тюменской области "Об Уставном суде Тюменской области». - URL: <http://docs-api.cntd.ru/documeNct/819069493> (дата обращения 10.10.2020);

33. Закон Тюменской области от 23.01.1998 № 141 «Об Уставном суде Тюменской области». - URL: <http://docs.cntd.ru/documeNct/906600676> (дата обращения 10.10.2020);

34. Закон Тюменской области от 06.04.1999 № 103 «О внесении изменений и дополнений в Устав Тюменской области». - URL: <http://docs.cntd.ru/documeNct/802032265> (дата обращения 10.10.2020);

35. Закон Тюменской области от 08.07.1999 № 121 «Об ответственности за неисполнение Законов Тюменской области». - URL: <http://docs.cntd.ru/documeNct/802038655> (дата обращения 08.11.2020);

36. Постановление Тюменской областной Думы от 14.02.2008 № 604 «О Регламенте Тюменской областной Думы» // Вестник Тюменской областной Думы", № 1, спецвыпуск, 200;

Зарубежные нормативно-правовые акты

37. Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята в г. Лиме 17.10.1977 - 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)). - URL: <https://old.ach.gov.ru/activities/iNcterNctatioNctal/iNctosai-workiNctg-group-oNct-key-NctatioNctal-iNcticators/documeNcts-of-iNctosai/the-lima-declaratioNct-of-guideliNctes-oNct-moNctitoriNctg.php> (дата обращения 13.10.2019);

38. Конституция Австрии. - URL: <https://legalNct.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-австрийской-республики> (дата обращения 09.11.2019);

j№mQ1№mM2№GY3OGI0ZW№hJmtleW5vPTAifQ%3D%3D&la№g=ru (дата обращения 09.11.2019);

45. Закон РБ «О Национальном Собрании Республики Беларусь». - URL: <https://pravo.by/docume№t/?guid=3871&p0=H10800370> (дата обращения 09.11.2019);

46. Закон Украины «О Регламенте Верховной Рады Украины». - URL: https://kodeksy.com.ua/ka/o_reglame№te_verhov№oj_rady_ukrai№y.htm (дата обращения 13.11.2019);

47. Закона РА «О Регламенте Национального Собрания» от 21 марта 2002 г. - URL: https://base.spi№form.ru/show_doc.fwx?rg№=2925 (дата обращения 13.11.2019);

48. Закона КР "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" от 25 ноября 2011 г. № 223. - URL: <http://cbd.mi№just.gov.kg/act/view/ru-ru/203166> (дата обращения 12.11.2019);

49. Закона АР «О статусе депутата Милли Меджлиса Азербайджанской Республики» от 17 мая 1996 г. № 73-ІГ. - URL: https://o№li№e.zako№.kz/Docume№t/?doc_id=30596166 (дата обращения 12.11.2019);

50. Закона РК «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 г. № 2529. - URL: https://o№li№e.zako№.kz/Docume№t/?doc_id=1003961 (дата обращения 12.11.2019);

Научная литература.

51. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М.: РЮИД, 2000. 528с.;

52. Авакьян С.А. Проблемы прямого действия и применения Конституции Российской Федерации 1993 года // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 18 – 26;

53. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М.: ОМЕГА-Л, 2005. 584с.;

54. Андрийко О.Ф. Контроль в демократическом государстве. Проблемы и тенденции. Киев: Наукова Думка, 1994. 115с.;
55. Авдеев Д.А. [Парламент в российской системе государственного управления](#) // [Евразийский юридический журнал](#). 2015. № 3 (82). С. 236-238;
56. Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. Парламентское право России: Курс лекций / под ред. О.Н. Булакова. М.: Юстицинформ, 2007. 296 с.;
57. Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. 304 с.;
58. Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: монография. М.: Юстицинформ, 2015. 188 с.;
59. Буравлев Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы: Монография. М.: Юрист, 2008. 154 с.;
60. Вискребенцева М.Ю. Коллегиальная (коллективная) ответственность правительства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 11-2 (49). С. 53-55;
61. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. М.: Статут, 2000. 366с.;
62. Гоголев А.М. К предмету административного права современной России // Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21. № 1. С. 125 – 130;
63. Демидов М.В. Контрольные полномочия законодательных органов государственной власти // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: Материалы международной научной конференции (Москва, 28 - 31.03.2007): Сб. науч. ст. / Под ред. С.А. Авакьян. М.: Изд-во Моск. гос. ун-та, 2008. С. 512-515;
64. Демидов М.В. Парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 5. С. 27 – 29;

65. Жуков А.П. Институт недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (в условиях нового порядка наделения полномочиями) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14. С. 28-3;
66. Зенин Г.Е. Конституционно-правовые дефекты системы законодательного регулирования парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 9. С. 39-45;
67. Зенин Г.Е. Основные конституционно-правовые проблемы парламентского контроля в странах СНГ // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 72 – 77;
68. Зубарев С.М. О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 10 – 15;
69. Ишеков К.А. Формы реализации парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Материалы международной научной конференции (Москва, 10 - 13.03.2010): Сб. науч. ст. / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: РоЛиКС, 2010. С. 332-336;
70. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005. 191с.;
71. Корнилаева А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002. 26 с.;
72. Контролирующие органы и организации. Компетенция и полномочия: Учебник / Под ред. А.П. Гуляева. М.: МАЭП, 2000. 207с.;
73. Кондрат Е.Н. Комментарий к Федеральному закону от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ "О парламентском контроле" (постатейный). М.: Юстицинформ, 2013. 250 с.;

74. Кудрявцев В.Н., Лукашева Е.А. Социалистическое правовое государство // Социалистическое правовое государство: проблемы и суждения. М., 1989. С. 5-24;

75. Литовкин В.Н. Конституционное право российских граждан на жилище // Актуальные вопросы российского частного права: Сборник статей, посвященный 80-летию со дня рождения профессора В.А. Дозорцева / сост. Е.А. Павлова, О.Ю. Шиловост. М.: Статут, 2008. 350 с.;

76. Лафитский В.И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М.: Тихомиров, 2003. 376 с.;

77. Мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации Н.В. Витрука о Постановлении Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 2000;

78. Медушевский А.Н. Смешанная форма правления: новейшие тенденции развития во Франции и в России // Политическая наука. 2014. № 1. С. 51-68;

79. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Э.П. Андрюхина, И.В. Ахрем, Н.Н. Бакурова и др.; под ред. С.А. Старостина. Москва: Проспект, 2017. 336 с.;

80. Парламентское право России: Учебник / Под ред. О.Н. Булакова. М., 2006. С. 135 - 140;

81. Румянцев О.Г. Конституция Девяносто третьего. История явления: документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990 - 1993 годов. М.: Библиотечка РГ, 2013. С. 190 - 193;

82. Современный словарь иностранных слов / Сост. [Н. М. Ланда](#). – М.: Русский язык, 1993. – 740 с.;

83. Стрельников А.О. Конституционно-правовая ответственность правительства перед парламентом в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 1. С. 35-40;

84. Федотова Ю.Г. Законодательное регулирование парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 57 - 61;

85. Шатров А.Е. О некоторых вопросах правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 83-87.