

На правах рукописи

ЧОПЯК

Алексей Павлович

**Парламентский контроль за исполнительной властью в
Российской Федерации**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный
процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва

2013

Работа выполнена и рекомендована к защите на кафедре конституционного и муниципального права Российского университета дружбы народов.

Научный руководитель:	кандидат юридических наук, доцент Шумский Иван Николаевич
Официальные оппоненты:	доктор юридических наук, доцент Грудцына Людмила Юрьевна, профессор кафедры гражданского право Финансового университета при Правительстве Российской Федерации кандидат юридических наук Тарасова Екатерина Павловна, заместитель руководителя аппарата Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера
Ведущая организация:	Московский университет МВД России

Защита состоится 10 апреля в 15.00 ч. на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, каб. № 347 Зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет «___» марта 2013 г. по электронной почте по адресу: referat_vak@mon.gov.ru

Автореферат разослан «___» марта 2013 года.

Ученый секретарь
Диссертационного совета Д 212.203.29
кандидат юридических наук

А. Р. Батяева

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Парламентский контроль является особым государственно-правовым институтом, позволяющим законодательному органу наблюдать и проверять деятельность исполнительной власти, особенно применительно к соблюдению и исполнению ею принятых законов. Эффективному решению этих задач в наибольшей степени способствует конституционно-правовое закрепление соответствующих контрольных полномочий.

Однако в силу исторических обстоятельств в Конституции РФ 1993 г. не нашли закрепления положения, прямо уполномочивающие Федеральное Собрание на осуществление контроля в отношении исполнительной власти. Исключение составляет только норма части 5 статьи 101 данного акта, закрепившая формирование Советом Федерации и Государственной Думой Счетной палаты для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета¹. Таким образом, сфера контроля за исполнительной властью со стороны парламента РФ была серьезно ограничена. Но по мере становления новой модели организации государственной власти и взаимодействия между ее различными звеньями становилась очевидной необходимость законодательного закрепления контрольных полномочий Федерального Собрания для восполнения этого пробела.

На современном этапе развития российской государственности прослеживается расширение нормативной базы для осуществления парламентского контроля. Причем теперь ее расширение проводится уже не только на законодательном, но и на конституционном уровне². Это создает предпосылки для повышения эффективности

¹ СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

² Подробнее см.: О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 5 июля 1999 г. № 133-ФЗ; принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 23 июня 1999 г.; одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25 июня 1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466; О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27 дек. 2005 г. № 196-ФЗ; принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 7 дек. 2005 г.; одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 14 дек. 2005 г. // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7 (далее – Федеральный закон «О парламентском расследовании»); О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: Закон Рос. Федерации о поправке к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. №

контрольных процедур, осуществляемых в отношении деятельности органов исполнительной власти.

Изменения коснулись и регламентов палат Федерального Собрания. В них был конкретизирован порядок направления парламентских запросов, участия в парламентских расследованиях и рассмотрения ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности.

В этой ситуации складываются объективные условия для усиления контрольных полномочий российского парламента. Закрепление в Конституции РФ 1993 г. ежегодной отчетности Правительства РФ Государственной Думе о результатах его деятельности подготовило правовую основу для дальнейшего повышения роли парламента РФ на конституционном уровне. Особое значение в данном контексте имеет вопрос совершенствования порядка применения к Правительству РФ мер ответственности за проводимую им политику, по результатам контрольных процедур.

Степень научной разработанности темы. Вопросы, связанные с парламентским контролем, достаточно подробно разработаны в научной литературе. В ходе подготовки диссертации были изучены основные работы отечественных ученых, которые затрагивали данные вопросы в рамках характеристики законодательных и представительных органов государственной власти. Теоретические основы контрольной деятельности указанных органов наиболее глубоко разработаны в трудах С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Г.Г. Арутюняна, М.В. Баглая, О.Н. Булакова, А.Н. Головистиковой, И.В. Гранкина, Л.Ю. Грудцыной, А.Д. Керимова, О.Е. Кутафина, Л.А. Нудненко, В.Ю. Синюгина, Е.А. Соломатиной, Б.А. Страшуна, Е.П. Тарасовой, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина и других.

В процессе подготовки диссертации автор также обращался к материалам исследований, посвященных общетеоретическим аспектам контроля как функции государственных органов и его месту в механизме осуществления публичной власти. В этой связи он отмечает труды В.В. Альхименко, Н.А. Богдановой, А.А. Джагаряна,

А.Б. Зеленцова, А.А. Клишаса, К.В. Маркова, А.М. Тарасова, Ю.А. Тихомирова, А.В. Филатовой, В.Е. Чиркина. Особый научный интерес представляют монографии В.Е. Чиркина «Законодательная власть»¹ и «Контрольная власть»², где значительное внимание уделяется рассмотрению различных форм, методов и процедур парламентского контроля.

Особое место занимают положения и выводы ученых, посвятивших свои исследования отдельным формам парламентского контроля за исполнительной властью и практике его осуществления в России. Среди них А.В. Безруков, С.В. Бендюрина, В.А. Галицков, М.В. Демидов, Р.М. Дзидзоев, Г.Ю. Диваева, В.И. Иванова, В.Б. Исаков, Р.Ш. Караев, Е.В. Коврякова, А.А. Корнилаева, А.В. Кузнецов, И.И. Кузнецов, Е.В. Покачалова, А.А. Рождествина, А.В. Савоськин, Г.Д. Садовникова, И.А. Стародубцева, Д.Б. Трошев, В.Е. Усанов, Ю.Г. Федотова, Н.И. Химичева, С.М. Шахрай, А.В. Шляпников, Е.М. Якимова и другие.

Наличие близких по своему объекту исследования работ, выполненных, в частности, М.В. Демидовым и А.И. Козловым³, не снимают необходимости более детального изучения всех аспектов парламентского контроля в России, как то: классификация его форм; особенности механизмов его реализации в отношении исполнительной власти; средства и процедуры, применяемые в контрольной деятельности парламента; особенности ответственности при осуществлении парламентского контроля и т.д. Всем этим вопросам в диссертации дается научная оценка.

Исследованию форм парламентского контроля и практики их применения в зарубежных странах посвящены работы И.А. Алебастровой, В.В. Маклакова, А.А. Мишина, М.А. Могуновой, В.А. Рыжова, А.В. Скокова, Б.А. Страшуна.

¹ См.: Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008.

² См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008.

³ См.: Демидов М.В. Парламентский финансовый контроль в России: правовые аспекты функционирования и проблемы реализации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012; Козлов А.И. Институт парламентского контроля в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

При подготовке диссертации использовались также труды таких зарубежных государствоведов, правоведов и политологов, как Т. Аллан, Н.У. Барбер, У. Блэкстоун, А.В. Дайси, М. Дюверже, Г. Кельзен, Т. Маунц.

Хотя в научной литературе достаточно подробно исследуются организационно-правовые основы деятельности представительных органов государственной власти, включая различные аспекты парламентского контроля, а правовое регулирование в соответствующей области интенсивно развивается, в этой сфере остаются открытыми вопросы, касающиеся устройства механизма реализации данного контроля в России. Например, процедуры его реализации еще недостаточно разработаны в научных исследованиях. Соответствующие вопросы нуждаются как в теоретическом осмыслении, так и в выработке практических предложений по их решению.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили труды современных отечественных и зарубежных ученых в области конституционного права, теории парламентаризма, истории государства и права, а также теории государства и права.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся при реализации Федеральным Собранием и парламентами субъектов РФ своих контрольных полномочий. В.Е. Чиркин понимает подобную деятельность парламентов как элемент особой контрольной ветви власти¹. Однако Конституция РФ 1993 г. в статье 10 указывает лишь на законодательную, исполнительную и судебную ветви государственной власти². Поэтому применительно к нашей стране диссертант рассматривает контрольную деятельность парламентов как элемент законодательной власти.

Предметом диссертационного исследования являются нормы конституционного права РФ, закрепляющие контрольные полномочия парламента в отношении органов исполнительной власти и их должностных лиц, а также механизмы реализации данных полномочий, и соответствующая правоприменительная практика. Основное внимание в ходе исследования уделяется федеральной нормативной

¹ См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть. С. 180.

² См.: СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

правовой базе. Но для более полного понимания процесса контроля диссертант обращается также к нормативным правовым актам субъектов РФ. В предмет исследования не включен парламентский контроль в отношении Президента РФ. Хотя Президент РФ обладает широкими полномочиями в отношении исполнительной ветви власти (в частности, руководит деятельностью некоторых ее органов), данный контроль заслуживает рассмотрения в рамках отдельной комплексной работы.

Цели и задачи диссертационного исследования. Цель исследования состоит в проведении комплексного анализа парламентского контроля за исполнительной властью как государственно-правового института РФ.

Эта цель достигается посредством постановки и решения следующих задач:

- определение понятия парламентского контроля за исполнительной властью;
- исследование форм парламентского контроля за исполнительной властью, используемых в Российской Федерации;
- проведение сравнительно-правового анализа парламентского контроля за исполнительной властью в России и за рубежом, а также оценка возможности применения иностранного опыта в нашей стране;
- рассмотрение содержания механизма парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации на примере конкретных его форм;
- определение круга нормативных правовых актов, регулирующих парламентский контроль за исполнительной властью в России, и особенностей этого регулирования применительно к отдельным его формам;
- выявление основных направлений развития механизма парламентского контроля за исполнительной властью в России;
- предложение возможных путей совершенствования парламентского контроля за исполнительной властью в нашей стране.

Нормативную правовую базу диссертационного исследования составляют конституционные акты Российской Федерации и зарубежных государств; отечественные и зарубежные законодательные акты, закрепляющие контрольную функцию парламента, формы и механизмы ее реализации (в частности, Федеральный

закон «О парламентском расследовании»), постановления Конституционного Суда РФ и международные договоры. В нее также вошли нормативные правовые акты, регулирующие статус парламентов, их палат и парламентариев (Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», регламенты палат Федерального Собрания, Закон от 08.07.2008 № 370-З «О Национальном собрании Республики Беларусь» и т.д.).

Методологическую основу диссертационного исследования составили общенаучные методы познания (исторический метод, анализ, синтез, индукция, дедукция и т.д.) и частнонаучные методы, включая сравнительно-правовой, формально-правовой, статистический и т.д.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили, в частности, ежегодные отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности с 2009 г. по настоящее время, материалы парламентских слушаний с 2003 г. по настоящее время, запросы палат Федерального Собрания с 2001 г. по настоящее время, стенограммы заседаний Государственной Думы, проекты законодательных актов, затрагивающих контрольную функцию парламента РФ, а также интервьюирование депутатов Государственной Думы и работников аппаратов комитетов Совета Федерации по вопросам совершенствования парламентского контроля за исполнительной властью в нашей стране.

Научная новизна диссертационного исследования. Диссертация представляет собой комплексное исследование, в котором на основе современной правотворческой и правоприменительной практики изучается такой неотъемлемый элемент деятельности российского парламента, как контроль за исполнительной властью. Научная новизна диссертации заключается, прежде всего, в том, что в ней впервые детально анализируются специальные контрольные процедуры, проводимые Федеральным Собранием в отношении Правительства РФ. В рамках указанного анализа выявляются и изучаются конкретные меры, принимаемые структурными подразделениями

Собрания, его органами и отдельными парламентариями с целью обеспечения контроля парламента РФ за деятельностью Правительства в различных формах.

В пользу новизны данного исследования свидетельствует и проведенный диссертантом анализ новых процессов, влияющих на эффективность парламентского контроля (в первую очередь внедрения ежегодной отчетности Правительства РФ перед Государственной Думой). Указанные процессы учитываются автором при выявлении тенденций развития контрольной функции российского парламента, при анализе современной правотворческой и правоприменительной практики в данной области, а также при выработке предложений по совершенствованию отечественного института парламентского контроля за исполнительной властью (в том числе и с учетом зарубежного опыта в этой сфере). Многие фактические данные, касающиеся, например, процедур указанного контроля, их содержания и особенностей практического осуществления, впервые вводятся в научный оборот.

Положения, выносимые на защиту:

1. В диссертационном исследовании обосновывается вывод о том, что парламентский контроль за исполнительной властью в Российской Федерации должен занять особое место в структуре контрольных полномочий парламента РФ. Данный вывод основан в первую очередь на конституционном принципе подотчетности Правительства РФ Федеральному Собранию, который выражается, главным образом, в заслушивании Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Думой (пункт «в» части 1 статьи 103 Конституции РФ 1993 г.¹).

2. Парламентский контроль за исполнительной властью в России в настоящее время имеет нормативное правовое закрепление (прежде всего в Конституции РФ 1993 г. и федеральных законах²) и осуществляется на практике, хотя его реализация не всегда достаточно эффективна. Исходя из современных нормативных правовых и правоприменительных реалий, автор полагает, что данный контроль предполагает

¹ СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

² См., например: Федеральный закон «О парламентском расследовании».

скорее наблюдение и проверку, чем координацию, направление деятельности исполнительной власти. Это четко отражено в его формах и содержании.

3. Парламентский контроль за исполнительной властью в России носит преимущественно информационный и рекомендательный характер. Законодательный орган РФ серьезно ограничен в возможности применения санкций в связи с выявлением отклонений в деятельности органов данной ветви власти.

4. Наличие пробелов в нормативных правовых актах и недостаточная проработанность отдельных положений этих документов затрудняют выполнение парламентом РФ контрольной функции. Для восполнения таких пробелов и устранения недоработок предлагается редактировать данные акты, используя практику Конституционного Суда РФ, опыт нормативного регулирования и реализации контрольных полномочий представительных органов субъектов РФ, опыт, накопленный правоохранительными и специализированными контрольными органами.

5. Правовой анализ механизма взаимоотношений между Федеральным Собранием и органами исполнительной власти при реализации парламентом РФ своих контрольных полномочий показывает появление в последнее время тенденции к расширению соответствующих полномочий, прежде всего на конституционном уровне. Создается нормативный и эмпирический фундамент для дальнейшего совершенствования парламентского контроля за исполнительной властью в России.

6. Исходя из анализа нормативного правового регулирования и практики данного контроля, автор обосновывает необходимость его совершенствования в следующих направлениях: 1) закрепление в Конституции РФ 1993 г. и в специальном федеральном законе о Федеральном Собрании контрольной функции парламента РФ; 2) обязательное заслушивание Государственной Думой доклада Генерального прокурора РФ¹, наряду с докладами министра финансов и Председателя Счетной палаты РФ, при рассмотрении Думой годовых отчетов Правительства РФ об исполнении федерального бюджета; 3) урегулирование в Регламенте Государственной Думы порядка ее участия в парламентском расследовании в соответствии с частью 1

¹ Данный доклад должен быть посвящен анализу рассмотренных в течение отчетного финансового года дел, связанных с бюджетными спорами и нарушениями бюджетного законодательства РФ. – Примеч. диссертанта.

статьи 1 Федерального закона «О парламентском расследовании»; 4) нормативная связь рассмотрения Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности и годовых отчетов Правительства РФ об исполнении федерального бюджета, а также парламентского расследования с решением Думой вопроса о доверии Правительству РФ; 5) закрепление в Конституции РФ 1993 г. императивного правила об отставке Правительства РФ в случае утраты им доверия Думы.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в создании более углубленного представления о содержании парламентского контроля за исполнительной властью в России. Выводы и предложения, сформулированные автором, можно использовать для совершенствования нормативной правовой базы и правоприменительной практики.

Кроме того, результаты данного исследования могут применяться в процессе преподавания теории государства и права, истории государства и права РФ, конституционного права РФ, конституционного права зарубежных стран и парламентского права в высших учебных заведениях, а также при подготовке учебных пособий по соответствующим дисциплинам.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация подготовлена, рецензирована и обсуждена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Российского университета дружбы народов. Основные положения диссертационного исследования отражены:

- в научных публикациях диссертанта;
- в выступлениях диссертанта, проведенных в ходе Международной научно-практической конференции «Правоохранительные органы России и за рубежом на современном этапе. Взаимодействие с общественными организациями в борьбе с терроризмом»¹ (октябрь 2010 года, г. Москва), студенческой ежегодной научной конференции «Право как элемент цивилизации и культуры» (апрель 2011 года, г.

¹ Данное выступление посвящалось запросам палат Федерального Собрания и отдельных парламентариев и называлось: «Запросы палат Федерального Собрания и их членов как средства парламентского контроля за деятельностью ФСБ». – Примеч. диссертанта.

Москва) и межвузовской научно-практической конференции «Двадцатилетие образования СНГ» (октябрь 2011 года, г. Москва).

Структура диссертационного исследования определяется его целями и задачами. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, а также библиографического списка.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность выбранной темы, характеризуется степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет, цели и задачи диссертационного исследования, а также его методологическая и эмпирическая основы, обосновывается научная новизна, излагаются основные положения, выносимые на защиту, определяется теоретическая и практическая значимость исследования, представляются сведения об апробации его результатов.

Первая глава **«Понятие и формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации»** посвящена общему теоретическому анализу понятия парламентского контроля за исполнительной властью, а также различных его форм, существующих в России и зарубежных государствах.

Первый параграф **«Понятие парламентского контроля за исполнительной властью»** посвящен исследованию подходов к определению парламентского контроля за исполнительной властью.

Одним из основополагающих принципов построения российского государства является принцип разделения властей. Однако он не должен пониматься как предоставление органам государственной власти абсолютной независимости друг от друга. Наоборот, реализация данного принципа обеспечивается системой «сдержек и противовесов» в отношениях между ними. Одним из элементов этой системы является контрольная функция парламента. Особое значение имеет ее выполнение в отношении

исполнительной власти, поскольку именно благодаря этой ветви власти осуществляется исполнение законов и текущее управление государством.

Парламентский контроль существует при любой форме правления, предполагающей наличие парламента. В парламентской республике или монархии парламентский контроль является средством координации основных направлений деятельности исполнительной власти. В президентской же республике он предназначен не столько для координации исполнительной власти, сколько для проведения своеобразного «внешнего аудита» в отношении ее деятельности. В республике со смешанной формой правления, сочетающей черты парламентской и президентской республики, он может носить не только «аудиторский», но и координационный характер.

Контрольная функция парламента тесно связана с другими его функциями, например законодательной и властной. Без контроля за надлежащим исполнением законов законодательная составляющая, по сути, утрачивает всякий смысл. Точно так же властная, общеобязательная характер принятых законов на практике обеспечивается, в том числе, контролем за их надлежащим исполнением.

Именно благодаря этому контролю выявляются проблемы, связанные с реализацией указанных актов, оценивается применимость их норм в конкретной социальной, экономической и политической ситуации, а также вырабатываются механизмы эффективного претворения данных норм в жизнь. Парламентский контроль необходим и для поддержания обратной связи парламентариев с обществом, которое они представляют.

Парламентский контроль сочетает черты контроля и надзора. Поэтому диссертант понимает его в широком смысле – и как непосредственно контрольную, и как надзорную деятельность.

Таким образом, парламентский контроль является неотъемлемой функцией парламента, берущей начало из самого назначения данного органа. Его можно понимать в различных аспектах, например:

- 1) как подвид государственного контроля;

2) как обособленную функцию управления, осуществляемого парламентскими органами;

3) как подвид общественного контроля;

4) как разновидность внешнего контроля за исполнительной властью.

Отечественный парламент во многом ограничен при взаимодействии с исполнительной властью. Так, применение Государственной Думой санкций в отношении Правительства РФ поставлено в зависимость от позиции Президента РФ. Более того, оно может повлечь негативные последствия для самой Думы.

К характеристике парламентского контроля за исполнительной властью можно подходить по-разному. Его допустимо определять и как комплекс принимаемых парламентом¹ мер по наблюдению и проверке деятельности органов исполнительной власти, а также по реагированию на выявленные нарушения, и как систему норм, регулирующую применение указанных мер. Но для наиболее полного изучения содержания российского парламентского контроля за исполнительной властью, с учетом вышеизложенных ограничений, автор предлагает раскрыть понятие данного контроля через отдельные его формы.

Во втором параграфе **«Формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации»** данные формы в общем виде характеризуются как способы осуществления контрольной функции парламента в отношении исполнительной власти.

Диссертант предлагает неразрывно рассматривать формы и содержание парламентского контроля за исполнительной властью. Для этого он предлагает исследовать данные формы с точки зрения субъектного состава, объектов и времени осуществления контроля, характера контрольных полномочий, а также результатов контроля.

Поскольку Россия представляет собой смешанную республику, ее Правительство несет ответственность не только перед Президентом РФ, но и перед парламентом РФ. В связи с этим нормативная правовая база РФ предусматривает

¹ В данном случае парламент понимается в широком смысле, включая его структурные подразделения, органы и отдельных парламентариев. – Примеч. диссертанта.

немало форм парламентского контроля за исполнительной властью. Диссертант акцентирует внимание лишь на некоторых из них, наиболее четко отражающих положение Федерального Собрания в системе разделения властей в Российской Федерации, а именно: 1) рассмотрении Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Думой; 2) решении Думой вопроса о доверии Правительству РФ; 3) рассмотрении Думой годовых отчетов Правительства РФ об исполнении федерального бюджета; 4) парламентских слушаниях; 5) парламентском запросе; 6) парламентском расследовании. Кроме того, он исследует запрос парламентария, поскольку тот представляет интерес с точки зрения возможности сравнения с парламентским запросом.

Рассмотренные формы различаются между собой по субъектам, по объектам и по времени осуществления контроля, а также по характеру контрольных полномочий и по результатам контроля. Некоторые из них могут относиться сразу к нескольким видам парламентского контроля, например, быть по времени и предварительными, и текущими, и последующими, в зависимости от обстоятельств их применения.

В третьем параграфе **«Парламентский контроль за исполнительной властью в России и за рубежом: сравнительно-правовой анализ»** сравниваются формы парламентского контроля, характерные для России и для иностранных государств с различными республиканскими формами правления, а именно ФРГ (парламентарной республики), США (президентской республики) и Франции (смешанной республики).

В рамках данного анализа изучаются следующие формы парламентского контроля за исполнительной властью, используемые в указанных зарубежных странах: 1) решение парламентом вопроса о доверии правительству (ФРГ и Франция); 2) импичмент (США); 3) деятельность Суда правосудия Республики (Франция); 4) парламентское расследование (ФРГ, США и Франция); 5) интерpellация (ФРГ и Франция). Их содержание рассматривается исходя из субъектов, объектов и времени осуществления контроля.

В зарубежных странах существуют и другие формы парламентского контроля. Однако они не стали предметом данного исследования, главным образом в связи с тем, что их применение в российских условиях представляется автору проблематичным.

Сравнительно-правовой анализ парламентского контроля в России, ФРГ, США и Франции расширяет теоретическое представление об особенностях выполнения соответствующей функции парламента в различных зарубежных государствах. Безусловно, не все иностранные формы парламентского контроля должны быть в неизменном виде перенесены в Россию. Однако заимствование некоторых их элементов может улучшить нормативное правовое регулирование парламентского контроля за исполнительной властью в нашей стране и сделать более эффективным его механизм. Так, в этот институт можно включить минимальный срок между внесением предложения и непосредственным голосованием парламента (его палаты) по вопросу о доверии правительству, модель раздельного формирования следственных комиссий и разграничение запросов на «большие» и «малые».

Вторая глава **«Механизм парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации»** посвящена рассмотрению механизма парламентского контроля за исполнительной властью в России, процедур и конкретных мер, обеспечивающих реализацию парламентом РФ своей контрольной функции.

В первом параграфе **«Содержание механизма парламентского контроля за исполнительной властью»** механизм парламентского контроля за исполнительной властью определяется автором как система действий, мер, принимаемых парламентами, их структурными подразделениями, органами и отдельными парламентариями для осуществления контроля за органами исполнительной власти и их должностными лицами в различных формах.

Реализация контрольных полномочий данных субъектов обеспечивается с помощью определенных действий или средств, применяемых в соответствии со специальными процедурами. Указанные полномочия распространяются на

деятельность органов исполнительной власти и соответствующих должностных лиц. Однако конкретный объект контроля зависит от его формы.

Содержание механизма парламентского контроля за исполнительной властью в России анализируется на примере форм, изученных в параграфе 2 главы 1 диссертационного исследования. Из данного анализа следует вывод, что субъекты и объекты механизмов парламентского контроля аналогичны субъектам и объектам соответствующих его форм. Это свидетельствует о наличии неразрывной связи между формой и механизмом. Обобщенно диссертант предлагает характеризовать их как субъекты и объекты парламентского контроля. От субъекта парламентского контроля он отличает субъект применения средства контроля. Если первый определяется им исходя из общего содержания той или иной формы, то второй – исходя из конкретной меры, принимаемой в рамках реализации данной формы в соответствии с установленной процедурой. Указанные субъекты могут как совпадать, так и различаться. В качестве примера можно привести решение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству РФ. При принятии Думой постановления о недоверии Правительству РФ они совпадают. В то же время при постановке депутатом вопроса члену Правительства РФ в ходе обсуждения соответствующего предложения субъектом применения средства контроля является уже не Дума, а отдельный парламентарий.

Каждая из форм парламентского контроля имеет свой механизм реализации. Это связано с их различиями по субъектам и объектам контроля, по основаниям применения (носит ли оно постоянный, регулярный характер или вызвано конкретными обстоятельствами), а также по главным задачам (получение информации либо применение мер реагирования). О механизме российского парламентского контроля за исполнительной властью в целом можно говорить лишь с некоторой условностью, как о совокупности указанных механизмов.

Во втором параграфе **«Нормативное правовое регулирование парламентского контроля за исполнительной властью»** диссертант определяет круг нормативных правовых актов, регулирующих его сферу, а также конкретные

полномочия парламента, его структурных подразделений, органов и парламентариев в соответствующей области.

К нормативным правовым актам, закрепляющим основы реализации парламентского контроля за исполнительной властью, относится в первую очередь Конституция РФ 1993 г. Она содержит общие нормы, обуславливающие необходимость его осуществления, и специальные нормы, регулирующие применение конкретных его форм.

Нормативное правовое регулирование парламентского контроля за исполнительной властью в нашей стране осуществляется также международными договорами, федеральными конституционными законами и федеральными законами, а также постановлениями Конституционного Суда РФ. Однако на федеральном уровне отсутствуют специальные законодательные акты о российском парламенте, а также о его контрольной функции.

Особое положение в системе нормативных правовых актов, регулирующих парламентский контроль, занимают регламенты Совета Федерации и Государственной Думы. Они закрепляют специальные процедуры, применяемые палатами Федерального Собрания в контрольной деятельности.

У каждой формы парламентского контроля за исполнительной властью существуют свои особенности нормативного правового регулирования. Например, общая процедура рассмотрения Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности прямо не предполагает самостоятельного принятия ею мер по устранению и предупреждению в будущем выявленных отклонений.

Далее, решение Думой вопроса о доверии Правительству РФ предполагает возможность отставки последнего. Однако эта возможность серьезно ограничивается правом Президента РФ не согласиться с решением Думы о недоверии и возможностью ее роспуска при повторном выражении недоверия или при отказе в доверии Правительству РФ. Помимо этого, Конституция РФ 1993 г. не устанавливает срок для принятия Президентом РФ решения в связи с выражением Думой недоверия

Правительству РФ.

Кроме того, Регламент Государственной Думы подробно не регулирует порядок ее участия в парламентских расследованиях. Для сравнения, применительно к Совету Федерации этому вопросу посвящена глава 7.1 его Регламента.

Нормативное правовое регулирование парламентского контроля за исполнительной властью в России охватывает субъекты, объекты, процедуры, а также средства контроля и субъекты их применения. Однако наличие пробелов в некоторых актах и недостаточная проработанность отдельных положений этих документов затрудняют выполнение парламентом РФ соответствующей функции.

Парламентский контроль в России предполагает преимущественно наблюдение и проверку деятельности исполнительной власти. Одновременно законодательный орган РФ ограничен в возможностях реагирования на выявленные им отклонения и координации указанной деятельности.

В третьем параграфе **«Основные направления развития механизма парламентского контроля за исполнительной властью»** диссертант выделяет следующие указанные направления:

1) фактическое признание за Федеральным Собранием статуса контрольного органа (посредством Закона РФ «О контрольных полномочиях Государственной Думы»);

2) внедрение новых форм парламентского контроля (парламентского запроса, парламентского расследования и рассмотрения Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства РФ);

3) нормативное правовое закрепление новых средств контроля (в частности, повторного направления парламентского запроса);

4) совершенствование процедур парламентского контроля (например, уточнение в Регламенте Совета Федерации порядка участия данной палаты Федерального Собрания в парламентском расследовании).

Тенденции развития нормативной правовой базы и правоприменительной практики в целом представляются ему позитивными. Прослеживается постепенное расширение контрольных полномочий российского парламента.

Однако некоторые изменения механизмов парламентского контроля являются, по мнению диссертанта, не вполне обоснованными (например, придача факультативного характера принятию Государственной Думой постановлений по итогам рассмотрения ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности). Отдельные вопросы, касающиеся совершенствования данных механизмов (в частности, вопрос об уточнении порядка участия Думы в парламентском расследовании в ее Регламенте), остаются нерешенными.

В четвертом параграфе **«Совершенствование парламентского контроля за исполнительной властью»** диссертант представляет некоторые возможные пути решения вопросов, связанных с нормативным правовым закреплением парламентского контроля за исполнительной властью в России и применением отдельных его форм. Он предлагает:

- вернуть на конституционном уровне контрольную функцию законодательному органу РФ путем ее закрепления в Конституции РФ 1993 г.;
- закрепить данную функцию в проекте федерального закона о Федеральном Собрании;
- включить в проект указанного акта принципы и исчерпывающий перечень форм парламентского контроля. К данным принципам можно отнести законность, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, плановость, системность, объективность, независимость, гласность и ответственность, а также федерализм;
- закрепить в этом законопроекте норму, согласно которой парламентский контроль не подменяет собой деятельность других государственных органов и органов местного самоуправления;
- вернуть Государственной Думе обязанность принимать постановления по итогам рассмотрения ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, а также определить содержание соответствующих постановлений;

- закрепить в Регламенте Правительства РФ порядок подготовки указанных отчетов;
- структурировать и уточнить содержание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности в зависимости от основных ее направлений;
- закрепить на нормативном уровне необходимость учета вопросов из перечня, направляемого Думой в Правительство РФ, при подготовке им ежегодного отчета о результатах своей деятельности;
- закрепить за депутатами Государственной Думы право поставить вопрос о выражении недоверия Правительству РФ по итогам рассмотрения его ежегодного отчета или в случае отклонения Думой федерального закона об исполнении федерального бюджета;
- придать обязательный характер заслушиванию Государственной Думой доклада Генерального прокурора РФ, посвященного анализу рассмотренных в течение отчетного финансового года дел, связанных с бюджетными спорами и нарушениями бюджетного законодательства РФ, при рассмотрении ею годовых отчетов об исполнении федерального бюджета;
- закрепить в Регламенте Государственной Думы возможность повторного направления ею парламентского запроса в случае, если ответ на запрос будет признан Думой неудовлетворительным;
- включить в пункт 2 части 1 статьи 2 Федерального закона «О парламентском расследовании» указание на иные федеральные органы исполнительной власти, помимо Правительства РФ;
- закрепить в Регламенте Государственной Думы положения, регулирующие процедуру парламентского расследования, в частности порядок утверждения состава работников аппарата парламентской комиссии от Аппарата Государственной Думы и рассмотрения итогового доклада данной комиссии в Думе;
- закрепить за депутатами Государственной Думы право поставить вопрос о выражении недоверия Правительству РФ по результатам парламентского расследования;

– закрепить в Конституции РФ 1993 г. императивное правило об отставке Правительства РФ в случае повторного выражения ему недоверия либо при отказе ему в доверии со стороны Думы.

В **Заключении** подводятся итоги исследования парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации, а также излагаются основные выводы и предложения, сформулированные по ходу данного исследования.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

I. Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ:

1. **Чопяк А.П.** (2010) К вопросу о понятии парламентского контроля за исполнительной властью. *Современное право*, **6 (1)**, 7 – 9. – 0,4 п.л.

2. **Чопяк А.П.** (2011) Формирование и развитие парламентского контроля над исполнительной властью в Российской империи. *Современное право*, **11 (1)**, 11 – 15. – 0,6 п.л.

3. **Чопяк А.П.** (2012) Парламентский контроль исполнительной власти в России: состояние и пути совершенствования. *Современное право*, **11**, 29 – 31. – 0,4 п.л.

II. Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

4. **Чопяк А.П.** (2010) Запросы палат Федерального Собрания и их членов как средства парламентского контроля за деятельностью ФСБ. В сб.: *Правоохранительные органы России и за рубежом на современном этапе. Взаимодействие с общественными организациями в борьбе с терроризмом*. М.: РУДН, с. 65 – 71. – 0,4 п.л.

5. **Чопяк А.П.** (2011) Парламентский контроль за исполнительной властью в Российской Федерации: вопрос о доверии. *Право и жизнь. Независимый научно-правовой журнал*, **153 (3)**, 66 – 83. – 1 п.л.

6. **Чопяк А.П.** (2012) Решение Государственной думой Федерального собрания Российской Федерации вопроса о доверии Правительству Российской Федерации как

краеугольный камень отечественного парламентского контроля за исполнительной властью. *Правовая инициатива*, **2/2012**, режим доступа: <http://www.49e.ru/node/50>. – 1 п.л.

7. **Чопяк А.П.** (2012) Проблемы контроля Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью Правительства Российской Федерации. *Правовая инициатива*, **3/2012**, режим доступа: <http://www.49e.ru/ru/node/67>. – 1 п.л.

Чопяк Алексей Павлович

Парламентский контроль за исполнительной властью в Российской Федерации

Диссертация представляет собой комплексное исследование контрольных полномочий парламента применительно к деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц в Российской Федерации. В данной работе рассматривается содержание парламентского контроля за исполнительной властью, в том числе посредством анализа различных его форм. Изучается зарубежный опыт и оценивается возможность его использования в России. Автор рассматривает механизмы реализации отдельных форм парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации. Кроме того, он проводит комплексный анализ его нормативной правовой базы и выявляет особенности регулирования указанных форм. Определяются основные направления развития механизмов парламентского контроля за исполнительной властью. При этом учитываются последние изменения в его нормативной базе. Оценивается его правоприменительная практика. Автором предлагаются возможные пути совершенствования парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации.

Chopyak Alexey P.

Parliamentary control over executive power in the Russian Federation

This dissertation is a complex research of control authorities of a parliament concerning an activity of executive bodies and their officials in the Russian Federation. We consider a substance of parliamentary control over executive power, including by means of an analysis of its various forms, in this paper. We study foreign experience and estimate a possibility of its use in Russia. The author considers mechanisms of realization of separate forms of parliamentary control over executive power in the Russian Federation. Besides, he carries out a complex analysis of its normative legal base and reveals features of regulation of said forms. We define basic directions of development of the mechanisms of the parliamentary control over executive power. The latest changes of its normative base are allowed for in this case. Enforcement practice of the parliamentary control is estimated. The author offers possible means of improvement of the parliamentary control over executive power in the Russian Federation.