

ВЛАСТЬ И УПРАВЛЕНИЕ

Н. В. Петухова

КОНТРОЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ

***Аннотация.** По осуществляемым полномочиям Федеральное Собрание – парламент РФ характеризуется не только как представительный и законодательный, но и как контрольный орган. Парламентский контроль можно разделить на два вида – внешний контроль и внутренний контроль. Наиболее значимым для обеспечения соблюдения законов в РФ является внешний парламентский контроль, формы которого рассмотрены в статье.*

Вместе с тем, существующие законодательные ограничения не позволяют парламенту эффективно осуществлять контрольные функции. В связи с этим в статье содержится ряд предложений об изменении федерального законодательства, которые могли бы наполнить существующие контрольные полномочия парламента реальным содержанием.

Дальнейшее развитие парламентского контроля и соответственно повышение роли представительного органа РФ возможно при условии принятия соответствующей законодательной базы. При этом недостаточно урегулировать только контрольные полномочия парламента, необходим общий закон, определяющий правовой статус Федерального Собрания РФ.

***Ключевые слова:** юриспруденция, парламент, Правительство РФ, парламентский контроль, проверка, парламентский запрос, законодательная инициатива, парламентское слушание, парламентское расследование, мониторинг.*

Слово «контроль» применительно к полномочиям российского парламента в Конституции РФ используется только один раз. Так, в части 5 ее 101 статьи установлено, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату РФ. В реальности диапазон контрольной деятельности палат парламента значительно шире. При этом контрольная составляющая проявляется при реализации ими практически всех своих основных полномочий. На наш взгляд, осуществляемый Советом Федерации и Государственной Думой парламентский контроль¹, который мы рассматриваем как синоним определения «контрольная деятельность», разделяется на два направления – внутренний контроль и внешний контроль. Под внутренним контролем мы понимаем непосредственную деятельность комитетов, комиссий палат и парламентариев² по обеспечению работы Совета Федерации и

Государственной Думы в соответствии с их регламентами и иными внутренними нормативными актами. Значимость этого вида контроля обусловлена тем, что он обеспечивает планомерную и легитимную работу палат, их комитетов, комиссий, а также государственных служащих, работающих в аппаратах Совета Федерации и Государственной Думы. В ходе внутреннего парламентского контроля проверяется обоснованность и комплексность поступающих на рассмотрение в Государственную Думу и Совет Федерации документов, организуется электронный контроль за голосованием на пленарных заседаниях палат Федерального Собрания РФ, контролируется деятельность их аппаратов, состоящих из государственных служащих и других работников.

Вторым направлением парламентского контроля является внешний контроль, то есть контроль за деятельностью органов государственной власти, которые не подведомственны парламенту, но обеспечивают реализацию принятых им законов. Данный вид парламентского контроля осуществляется главным образом в отношении органов исполнительной власти, как палатами парламента, так и специализированными органами, образованными Советом Федерации и Государственной Думой.

¹ О сущности парламентского контроля имеется довольно обширная учебная и научная литература. См. например: Гранкин И.В. Парламентское право Российской Федерации. М. 2010. С. 241-293.

² Под данным определением понимается «члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания - Парламента РФ».

В процессе контрольной деятельности используются методы проверки, мониторинга и расследования. Они применяются при проведении как внутреннего, так и внешнего контроля и обеспечивают получение парламентариями объективной информации о состоянии дел по исполнению федеральных законов и федерального бюджета.

Особенностью внутреннего контроля является то, что в ходе его осуществления проверяются полномочия органов государственной власти, которые они реализуют путем обращения в Государственную Думу или Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Такие полномочия органов государственной власти материализуются в форме вносимых в палаты Федерального Собрания РФ документов, подготавливаемых в соответствии с требованиями регламентов палат Российского парламента. При этом выясняется правомерность внесения соответствующих документов в Государственную Думу и Совет Федерации, проверяется наличие необходимого перечня таких документов, устанавливаются и контролируются сроки их рассмотрения.

Наиболее ярко потребность в организации внутреннего парламентского контроля проявляется при осуществлении Государственной Думой и Советом Федерации законодательного процесса, регулируемого их Регламентами. Первоначально, контроль осуществляется в Государственной Думе при поступлении законопроектов федерального уровня. Согласно части 1 статьи 104 Конституции РФ право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Кроме того, по вопросам своего ведения право законодательной инициативы имеют Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ. Таким образом, всего имеются 705 субъектов права законодательной инициативы.

Требования к порядку внесения законопроектов и их содержанию изложены в статье 105 Регламента Государственной Думы³. После регистрации законопроекта Председатель Государственной Думы направляет законопроект и материалы к нему в профильный комитет. Именно профильный комитет проводит проверку законопроекта и всех материалов, к нему прилагающихся, выступая субъектом внутреннего парламентского контроля. Согласно части 3 статьи 108 Регламента,

если, по мнению профильного комитета, законопроект не соответствует регламентным требованиям, Совет Государственной Думы принимает решение о возвращении законопроекта субъекту (субъектам) законодательной инициативы.

Лишь законопроекты, подготовленные на основе соответствующих регламентных положений (статьи 104 и 105), могут быть приняты для подготовки на рассмотрение самой Государственной Думой на пленарном заседании. Профильный комитет контролирует и обеспечивает соблюдение и иных парламентских процедур рассмотрения законопроекта вплоть до направления закона и материалов к нему в Совет Федерации.

Внутренний парламентский контроль в Совете Федерации осуществляет Председатель Совета Федерации, Совет палаты и соответствующие комитеты. При этом вопросы контроля в законодательной сфере регулируются положениями главы 12 Регламента Совета Федерации⁴. На поступившие из Государственной Думы законы для одобрения Советом Федерации готовятся заключения ответственного комитета и Правового управления. В заключении ответственного комитета содержится оценка политико-правовых и социально-экономических последствий реализации федерального закона и рекомендация Совету Федерации об одобрении или неодобрении федерального закона. Во втором случае излагаются мотивы, по которым комитет считает необходимым его отклонить. Таким образом, данная процедура подготовки федерального закона к рассмотрению на пленарном заседании Совета Федерации представляет собой своеобразную форму контроля за качеством законодательной работы Государственной Думы. В целом контроль за соблюдением Регламентов палат Федерального Собрания РФ в процессе законодательной работы, на наш взгляд, следует считать первым направлением внутреннего парламентского контроля.

Вторым направлением внутреннего парламентского контроля является проверка документации, поступившей в палаты Федерального Собрания для решения закрепленных за ними кадровых вопросов. При этом статьей 103 Конституции РФ предусмотрено участие Государственной Думы в назначении на должность и освобождения от должности Председателя Центрального Банка РФ, Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, а также Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Контрольная составляющая имеется и при рассмотрении Государственной Думой на основании статей 103 и 111 Конституции РФ

³ Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ, утв. Постановлением ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. №2134-П ГД // Собрание законодательства РФ. 1998. №7. Ст. 801, с изм. от 22 июня 2012 г.

⁴ Регламент Совета Федерации Федерального Собрания РФ, утв. Постановлением от 30 января 2002 г. №33-СФ // Собрание законодательства РФ. 2002. №7. Ст. 635, с изм. 27 июня 2012 г.

вопроса о даче согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, а также о недоверии Правительству РФ в соответствии с частью 3 статьи 117 Конституции РФ. Контрольные мероприятия могут проводиться Государственной Думой и в случае выдвижения обвинения против Президента РФ, а Советом Федерации – для решения вопроса об отрешении главы государства от должности. Так, в 1998 г. по инициативе депутатов была создана Специальная комиссия Государственной Думы ФС РФ по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента РФ, которая наделялась широкими контрольными полномочиями⁵.

В соответствии со статьей 102 Конституции РФ полномочиями по формированию государственных органов наделен и Совет Федерации. В его компетенцию входит решение вопросов о назначении на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также о назначении на должность и освобождении от должности Генерального прокурора РФ. При этом согласно статье 174 Регламента Совета Федерации Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества готовит заключение по каждой кандидатуре. Частью такой работы являются соответствующие контрольные мероприятия. Участвует Совет Федерации и в формировании Счетной палаты РФ путем назначения и освобождения от должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ, а также половины состава ее аудиторов.

Третьим направлением внутреннего контроля является контроль за порядком голосования на пленарных заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации. Этот вид контроля осуществляется специальными комиссиями и работниками аппарата в соответствии с требованиями Регламентов палат Федерального Собрания РФ. Процедура контроля за использованием электронной системы определена во главе 11 Регламента Государственной Думы.

В связи с усилением борьбы с коррупцией имеются основания для выделения четвертого направления внутреннего парламентского контроля. Таковым является проверка деклараций парламентариев и государственных служащих, работающих в аппаратах Государственной Думы и Совета Федерации об их доходах и расходах за очередной календарный год.

⁵ См. Положение о Специальной комиссии, утв. Постановлением Государственной Думы ФС РФ от 19 июня 1998 г. №2636-П ГД. Собрание законодательства РФ. 1998. №27. Ст. 3104

Таким образом, внутренний парламентский контроль обеспечивает организацию работы обеих палат Федерального Собрания РФ и создает условия для выполнения Государственной Думой и Советом Федерации возложенных на них полномочий.

Внешний парламентский контроль является важнейшим направлением деятельности парламента любого демократического правового государства. Хотя в статье 94 Конституции РФ Федеральное Собрание – парламент РФ не характеризуется как контрольный орган, он осуществляет достаточно большой объем контрольных полномочий, обеспечивающих его влияние на деятельность органов исполнительной власти. Прежде всего, в этих целях используются традиционные формы парламентской деятельности – парламентские запросы и депутатские запросы. По своей сути парламентский запрос является обращением палаты Федерального Собрания к определенному органу или должностному лицу с требованием сообщить о состоянии определенной работы, реализации предоставленных им полномочий. Вместе с тем установлен законодательный запрет вмешательства депутатов Государственной Думы в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность, что вполне правомерно.

Должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать ответ на него устно на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания или изложить его в письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня получения парламентского запроса. При этом ответ должен быть подписан тем должностным лицом, которому направлен парламентский запрос, либо лицом, временно исполняющим его обязанности. Согласно статье 83 Регламента Совета Федерации устный ответ на парламентский запрос Совета Федерации должностное лицо дает на ближайшем заседании Совета Федерации, если не был установлен иной срок. Письменный ответ оглашает председательствующий на заседании палаты. Совет Федерации может принять решение о повторном направлении парламентского запроса, в случае если ответ на него признан неудовлетворительным. Аналогичный порядок существует и в Государственной Думе.

Право парламентариев на депутатский запрос закреплено в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ»⁶.

⁶ Федеральный закон от 8 мая 1994 г. №3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. 1994. №2. Ст. 74. (с изменениями и дополнениями).

Под депутатским запросом понимается самостоятельное обращение парламентария к определенным должностным лицам о даче информации по вопросам, входящим в их компетенцию и компетенцию органов, которые они возглавляют. К числу таких должностных лиц относятся Председатель Правительства РФ и члены Правительства России, Генеральный прокурор, руководители федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Ответ на депутатский запрос дается в письменной форме в течение 30 дней со дня его получения. Он подписывается должностным лицом, которому он был адресован.

Для повышения ответственности должностных лиц за содержание ответов на парламентские и депутатские запросы и их своевременность можно было бы установить административную ответственность за предоставление ложных сведений в ответах на запросы Совета Федерации, Государственной Думы и парламентариев. Таким образом, повысится роль запросов как формы парламентского контроля. Так же желательно законодательно закрепить возможность выборочных проверок информации, содержащейся в ответах на запросы. В палатах Федерального Собрания можно было бы для этого создать контрольные комиссии.

Традиционной формой парламентского контроля являются правительственные часы. Такие мероприятия достаточно широко используются палатами Федерального Собрания. Так, в течение 2011 года Государственная Дума провела более 22 правительственных часа во время пленарных заседаний. Постоянно проводит «правительственные часы» и Совет Федерации. При этом на «правительственный час» согласно статье 77 Регламента Совета Федерации приглашается аудитор Счетной палаты РФ, возглавляющий направление деятельности Счетной палаты, соответствующее теме «правительственного часа», которому предоставляется возможность выступить. По результатам «правительственного часа» Совет Федерации может обратиться к Президенту РФ, Правительству РФ, дать поручение Счетной палате РФ или подготовить парламентский запрос.

К данной форме внешнего парламентского контроля следует отнести и ежегодные отчеты Председателя Правительства РФ в Государственной Думе об итогах своей деятельности и по поставленным депутатами вопросам. Такого рода отчеты приобрели постоянный характер после принятия поправки к Конституции РФ⁷,

соответствующие изменения были внесены и в федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ»⁸. Ежегодно Председатель Правительства РФ выступает и в Совете Федерации.

Возложение на Председателя Правительства РФ обязанности отчитываться перед Государственной Думой способствовало повышению ее авторитета, установлению более тесного взаимодействия этой палаты с высшим исполнительным органом государственной власти РФ. Однако, установленный порядок отчетов Председателя Правительства РФ не предусматривает дачу Государственной Думой оценки итогов работы Правительства РФ за отчетный период. Не предусмотрено и предварительное изучение его деятельности комитетами палаты. Такие особенности проведения отчетов снижает их значимость. Этим обуславливается необходимость поиска мер по повышению эффективности практики проведения отчетов Председателя Правительства РФ. Нам представляется, для решения этой задачи целесообразно, во-первых, проводить отчеты Председателя Правительства РФ на совместных заседаниях обеих палат Федерального Собрания, во-вторых, закрепить право палат на предварительное изучение наиболее важных направлений деятельности Правительства РФ, которые предполагается осветить в отчете его Председателя, в-третьих, закрепить право палат на определение тем значимых разделов отчета, в-четвертых, установить право палат на оценку деятельности Правительства РФ за отчетный год, а также ставить перед главой государства вопрос о недоверии по отношению к отдельным федеральным министрам. Предлагаемые изменения порядка заслушивания отчетов Председателя Правительства РФ могут стать возможными в случае снятия в части 3 статьи 100 Конституции РФ ограничений на проведение совместных заседаний палат Федерального Собрания РФ и закрепления в ней иных названных выше прав Совета Федерации и Государственной Думы.

В целях повышения эффективности правительственных часов желательно в Конституции РФ, к примеру, в ее 102 и 103 статьях, закрепить право соответственно Совета Федерации и Государственной Думы по итогам правительственных часов давать оценку деятельности выступающих на них федеральных должностных лиц, а также, в случае необходимости, ставить перед Президентом РФ и Председателем Правительства РФ вопрос об освобождении их от занимаемой должности.

⁷ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. №7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. №1. Ст. 2.

⁸ Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2008 г. №8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»» // Собрание законодательства РФ. 2009. №1. Ст. 3.

Элементы контрольной деятельности содержатся при подготовке и проведении парламентских слушаний. Это подтверждается тем, что зачастую этим мероприятиям предшествует мониторинг законодательства и практики его применения органами исполнительной власти. При этом могут быть выявлены недостатки в деятельности органов исполнительной власти по исполнению законов. Эта информация должна актуализироваться во время проведения парламентских слушаний и отражаться в рекомендациях, принимаемых по итогам парламентских слушаний.

Следует отметить, что мониторинг, как метод парламентского контроля, используется не только при подготовке парламентских слушаний. В течение ряда лет Совет Федерации широко использовал мониторинг при подготовке ежегодных докладов о состоянии законодательства в Российской Федерации. Согласно статье 95.2 Регламента Совета Федерации в таких докладах обобщаются результаты деятельности по мониторингу законодательства и правоприменительной практики комитетов Совета Федерации. Первый такой доклад был подготовлен в 2004 году⁹ и вызвал большой позитивный интерес в обществе. Однако в 2010 и 2011 годах Совет Федерации по названной теме доклады не издавал. Думается, что такая работа должна быть продолжена, но на основе мониторинга федеральных законов, проводимого обеими палатами Федерального Собрания. Ведь они в равной степени заинтересованы в принятии качественных федеральных законов. Мониторинг же является одним из важных методов, обеспечивающих разработку мер, направленных на совершенствование законодательной работы.

Важный шаг в этом направлении сделан в июне 2012 года путем создания Совета законодателей РФ при Федеральном Собрании¹⁰. Такой совместный общественный орган создан впервые. На него следовало бы возложить участие в мониторинге законодательства и подготовке ежегодных докладов по его результатам.

Составной частью парламентского контроля являются парламентские расследования. По справедливому мнению Л.А. Нудненко, парламентские расследования позволяют контролировать деятельность исполнительной власти, разрешать конфликтные ситуации в случаях массовых нарушений прав человека, расследовать

события, имеющие большой общественный резонанс¹¹. Впервые обеими палатами была образована общая парламентская комиссия по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане Республики Северная Осетия – Алания 1-3 сентября 2004 года. Ее создание стало своеобразным ответом на требования широкой общественности провести объективное и беспристрастное расследование правомерности действий федеральных силовых структур по уничтожению террористов, захвативших в городе Беслане школу, в которой находились учащиеся. Деятельность этой комиссии была весьма полезной и способствовала не только объективному разбирательству, но и снятию социального напряжения. Однако отсутствие законодательной основы для деятельности комиссии ставило под вопрос легитимность ее действий и выводов. Лишь 27 декабря 2005 года был принят Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»¹². Согласно данному Закону парламентскому расследованию подлежат:

- 1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;
- 2) обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера;
- 3) обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В то же время парламентскому расследованию не подлежат:

- 1) деятельность Президента Российской Федерации;
- 2) деятельность суда по осуществлению правосудия;
- 3) деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

Такие ограничения обоснованы в отношении суда, органов дознания и предварительного следствия. В этом видится важное условие объективности их деятельности по осуществлению правосудия и уголовно-процессуальных действий. Однако, следует согласиться с позицией А.Г. Муляева, полагающего, что исключение Президента РФ из сферы парламентских расследований нарушает

⁹ См. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 11 марта 2005 г. №67-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. №12. Ст. 975

¹⁰ Парламентская газета. 2012. 22 июня.

¹¹ См.: Нудненко Л.А. К истории разработки и принятия Федерального Собрания Российской Федерации // Государство и право. 2008. №8. С. 5

¹² Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. №196-ФЗ «О парламентском расследовании» // Собрание законодательства РФ. 2006. №1. Ст. 7. (с изменениями и дополнениями)

баланс системы сдержек и противовесов. «Было бы вполне логично и оправдано, - пишет он, - если бы парламентское расследование предшествовало выдвижению обвинения и, в дальнейшем, рассмотрению вопроса об импичменте Президента»¹³. Такой подход к осуществлению парламентского контроля за деятельностью Президента РФ позволил бы проверить информацию о возможных противозаконных действиях Президента РФ без возбуждения процедуры его отрешения от должности. Кроме того, в этом случае не потребовались бы расходы, связанные с инициированием указанной процедуры и не создавалось бы негативное общественное мнение о главе государства.

Федеральным законом от 27 декабря 2005 года №196-ФЗ предусмотрено право создания обеими палатами парламентских следственных комиссий. Такие комиссии вправе запрашивать и получать от Правительства РФ и других органов публичной власти необходимые для проведения парламентского расследования копии документов, приглашать для дачи объяснений должностных лиц и заносить их объяснения в соответствующие протоколы. По результатам парламентского расследования комиссия готовит итоговый доклад для последующего представления палатам Федерального Собрания РФ. Они обязаны в течение месяца рассмотреть его и утвердить. Утвержденный итоговый доклад подлежит обязательному рассмотрению на заседании Правительства РФ и некоторыми другими органами. Таким образом, с принятием Федерального закона от 27 декабря 2005 года №196-ФЗ было максимально легализовано новое направление внешнего парламентского контроля. На практике данный закон применялся один раз в связи с техногенной аварией в сентябре 2009 года на Саяно-Шушенской ГЭС, повлекшей гибель 75 человек¹⁴.

Думается, палаты проводили бы парламентские расследования значительно чаще, если бы была расширена сфера их деятельности в этом направлении. Представляется, что парламентские расследования следует проводить по фактам коррупции и злоупотребления должностными лицами федерального уровня своими полномочиями, повлекшими негативные последствия для государства и общества.

Как внешний парламентский контроль характеризуется контрольная деятельность Счетной палаты РФ, которая образуется и подотчетна палатам Федерального

Собрания РФ. Ее деятельность осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации»¹⁵. К числу задач Счетной палаты относится организация и осуществление контроля за своевременным исполнением федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов, а также проверка целесообразности использования федеральных средств. По результатам такой деятельности Счетная палата РФ предоставляет Совету Федерации и Государственной Думе информацию о ходе исполнения федерального бюджета. В необходимых случаях палаты парламента дают Счетной палате поручения о проведении плановых или внеплановых контрольных мероприятий, направляют ей запросы, рассматривают ежегодные отчеты и отчеты по результатам проведенных проверок.

Специализированным внешним парламентским контролем является контрольная деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, который избирается Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Его статус регулируется Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹⁶. С помощью Уполномоченного по правам человека в РФ российский парламент активно влияет на процессы защиты конституционных прав и свобод граждан РФ.

Таким образом, Федеральное Собрание осуществляет многогранную контрольную деятельность, в том числе с помощью образуемых специализированных государственных органов. В связи с этим в литературе высказывается обоснованное мнение о том, что для усиления конституционной основы парламентского контроля следовало бы дополнить статью 94 Конституции РФ положением, характеризующим Федеральное Собрание как контрольный орган, а не только представительный и законодательный¹⁷. Предлагается также принять закон о парламентском контроле¹⁸, что на наш взгляд, не совсем правомерно. Дело в том, что парламентский контроль предполагает изучение и оценку деятельнос-

¹³ Муляев А.Г. Конституционно-правовые основы парламентского расследования в Российской Федерации // Представительная власть. 21 век. 2007. №2(75). С. 73.

¹⁴ О сложности проведенной парламентариями работы свидетельствует то, что только 26 июня 2012 года было завершено следствие по данному уголовному делу, насчитывающее более одной тысячи томов. См.: Российская газета. 2012. 28 июня.

¹⁵ Федеральный закон от 11 января 1995 г. №4-ФЗ «О Счетной палате» // Собрание законодательства РФ. 1995. №3. Ст. 167. (с изменениями и дополнениями)

¹⁶ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. №9. Ст. 1011. (с изменениями и дополнениями)

¹⁷ См.: Гранкин И.В. Парламентское право Российской Федерации. М., 2010. С. 243

¹⁸ См.: Миронов О.О. Парламентский контроль – функция Федерального Собрания России / Право и образование. 2010. С. 107-108.

ти Правительства РФ и других федеральных органов исполнительной власти. Но, как известно, деятельность Правительства РФ регулируется федеральным конституционным законом. Поэтому, устанавливая приоритеты палат Федерального Собрания РФ в виде определения контрольных полномочий названных властных органов законом более низкого уровня нельзя.

Решение вопросов законодательного регулирования контрольной деятельности парламента видится в реализации следующих предложений. Прежде всего, мы присоединяемся к мнению о целесообразности дополнения статьи 94 Конституции РФ положением о том, что Федеральное Собрание РФ является как представительным, законодательным, так и контрольным органом. Кроме того, желательно установить, что порядок его деятельности регулируется федеральным конституцион-

ным законом. Ведь, если деятельность Правительства РФ и судебных органов регулируется федеральными конституционными законами, то и деятельность Федерального Собрания, согласно принципу разделения властей, не должна регулироваться законодательными актами более низкого уровня.

При этом в федеральный конституционный закон «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации» следовало бы включить раздел «Парламентский контроль». Этот раздел включал бы нормы, определяющие контрольные полномочия Федерального Собрания и его организационно-правовых структур. Принятие предлагаемого федерального конституционного закона позволило бы создать стабильную законодательную основу для осуществления российским парламентом своих основных полномочий, в том числе и в контрольной сфере.

Библиография

1. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ, утв. Постановлением ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. №2134-II ГД // Собрание законодательства РФ. 1998. №7. Ст. 801, с изм. от 22 июня 2012 г.
2. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания РФ, утв. Постановлением от 30 января 2002 г. №33-СФ // Собрание законодательства РФ. 2002. №7. Ст. 635, с изм. 27 июня 2012 г.
3. Положение о Специальной комиссии Государственной Думы ФС РФ по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента РФ, утв. Постановлением Государственной Думы ФС РФ от 19 июня 1998 г. №2636-II ГД. Собрание законодательства РФ. 1998. №27. Ст. 3104.
4. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. №3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. 1994. №2. Ст. 74. (с изменениями и дополнениями).
5. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. №7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. №1. Ст. 2.
6. Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2008 г. №8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»» // Собрание законодательства РФ. 2009. №1. Ст. 3.
7. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 11 марта 2005 г. №67-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»» // Собрание законодательства РФ. 2005. №12. Ст. 975.
8. Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. №196-ФЗ «О парламентском расследовании» // Собрание законодательства РФ. 2006. №1. Ст. 7. (с изменениями и дополнениями).
9. Федеральный закон от 11 января 1995 г. №4-ФЗ «О Счетной палате» // Собрание законодательства РФ. 1995. №3. Ст. 167. (с изменениями и дополнениями).
10. Гранкин И.В. Парламентское право Российской Федерации. Курс лекций. М., 2010.
11. Нудненко Л.А. К истории разработки и принятия Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Государство и право. 2008. №8.
12. Муляев А.Г. Конституционно-правовые основы парламентского расследования в Российской Федерации // Представительная власть. 21 век. 2007. №2(75).
13. Миронов О.О. Парламентский контроль – функция Федерального Собрания России // Право и образование. 2010.
14. Комментарий к Регламенту Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Под об. ред. Аршба О.И., Ласточкиной М.Н. М.; Издание Государственной Думы (электронное), 2011.

References (transliteration)

1. Grankin I.V. Parlamentskoe pravo Rossiyskoy Federatsii. Kurs lektsiy. M., 2010.
2. Nudnenko L.A. K istorii razrabotki i prinyatiya Federal'nogo zakona «O parlamentskom rassledovanii Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii»//Gosudarstvo i pravo. 2008. №8.
3. Mulyaev A.G. Konstitutsionno-pravovye osnovy parlamentskogo rassledovaniya v Rossiyskoy Federatsii//Predstavitel'naya vlast'. 21 vek. 2007. №2(75).
4. Mironov O.O. Parlamentskiy kontrol' – funktsiya Federal'nogo Sobraniya Rossii//Pravo i obrazovanie. 2010.
5. Kommentariy k Reglamentu Gosudarstvennoy Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii // Pod ob. red. Arshba O.I., Lastochkinoy M.N. M.; Izdanie Gosudarstvennoy Dumy (elektronnoe), 2011.