Зубарев Андрей Сергеевич. Контроль государственной думы федерального собрания российской федерации за деятельностью федеральных органов исполнительной власти: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Зубарев Андрей Сергеевич;[Место защиты: Белгородский государственный национальный исследовательский университет - ФГАОУ ВПО].- Белгород, 2015.- 253 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Контроль государственной думы в системе парламентского контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти**

1.1. Понятие и сущность парламентского контроля в Российской Федерации

1.2. Реализация свойств системности при осуществлении контроля Государственной Думой

1.3. Конституционно-правовые основы парламентского контроля в зарубежных странах

**Глава 2. Формы контроля, реализуемые государственной думой и ее структурными элементами**

2.1. Формы контроля, осуществляемые Государственной Думой как палатой Федерального Собрания

2.2. Формы контроля, реализуемые комитетами и комиссиями Государственной Думы

2.3. Формы контроля, осуществляемые депутатами Государственной Думы

Заключение 145

Список использованных правовых источников и литературы

## Реализация свойств системности при осуществлении контроля Государственной Думой

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»1 (далее - Закон о Правительстве РФ), где в ч. 4 ст. 13 введена аналогичная норма о ежегодных отчетах Правительства перед Государственной Думой;

Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (далее - Закон о парламентском расследовании)2, определяющий порядок применения соответствующей контрольной формы;

Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее - Закон о статусе депутата)3, в котором закреплены формы контроля членов парламента.

С позиций юридической техники было бы более логичным и верным определить понятие парламентского контроля в одноименном федеральном законе. Первая такая попытка была предпринята в проекте Федерального закона № 315329-5 «О парламентском контроле в Российской Федерации»4. В ст. 2 законопроекта под парламентским контролем предлагалось понимать «осуществление палатами Федерального Собрания Российской Федерации, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации отнесенных к их компетенции контрольных полномочий по обеспечению соблюдения, исполнения и применения соответственно Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и других нормативных правовых ак тов Российской Федерации, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

Надо отметить, что в данном определении достаточно точно сформулирован предмет парламентского контроля - соблюдение, исполнение и применение законодательных актов. Однако определение самого парламентского контроля не предложено, кроме того, в дефиниции имеются неточности. Так, к субъектам парламентского контроля отнесены законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, которые в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»1 и в конституциях (уставах) ряда регионов (например, Конституция Республики Башкортостан, Устав Воронежской области) так не определяются. В этой связи о парламентском контроле можно говорить только применительно к Федеральному Собранию - парламенту Российской Федерации и его палатам (Государственной Думе и Совету Федерации), а также к тем законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, в названиях которых в соответствии с конституцией (уставом) присутствует слово «парламент».

Кроме того, в дефиниции не точно представлен объект контроля, которым представляется деятельность органов исполнительной власти по реализации только законов, а не неопределенного круга нормативно-правовых актов.

В проекте Закона о парламентском контроле, внесенном в Государственную Думу, парламентский контроль позиционировался как «комплекс правовых и организационных мер, осуществляемых палатами Федерального Собрания Российской Федерации, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации с целью обеспечения исполнения законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также контроль, осуществляемый представи тельными органами муниципальных образований» (ст. 1). Приведенная дефиниция содержала ряд спорных моментов.

Во-первых, видно стремление разработчиков дать определение парламентского контроля в самом широком его понимании. Если с отнесением к субъектам такого контроля законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации еще можно согласиться с учетом ранее высказанного уточнения, то представительные органы муниципальных образований никак не могут быть таковыми по своей природе. В соответствии со ст. 12 Конституции России местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти. Исходя из этой конституционной позиции, основные принципы контроля представительных органов местного самоуправления за деятельностью местной администрации логично было бы установить в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»1 либо в законах субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, не весь комплекс правовых и организационных мер, осуществляемых палатами Федерального Собрания Российской Федерации с целью обеспечения исполнения законодательства Российской Федерации, можно отнести к формам контроля. Речь здесь должна идти только о тех мерах, которые позволяют установить соответствие деятельности органа исполнительной власти или иных подконтрольных субъектов нормам закона. Кроме того, закрепление в законопроекте в качестве признака парламентского контроля комплекса не только правовых, но и организационных мер является избыточным. Термин «организационные меры» не имеет конкретного юридического статуса из-за его отсутствия в проекте федерального закона. Если же таковые попадут в законопроект, то после его принятия они приобретут правовое значение.

## Конституционно-правовые основы парламентского контроля в зарубежных странах

По-нашему мнению, отнесение Банка России к органам государственной власти является не совсем верным, так как в ст. 11 Конституции Российской Федерации дан их исчерпывающий перечень. Более правильно отнести ЦБ РФ к федеральным государственным органам, исполняющим определенные функции исполнительной власти. Такая позиция подкрепляется, во-первых, актами Конституционного Суда Российской Федерации6. В частности, в Определении № 268-0 от 14 декабря 2000 г. говорится, что «статус Центрального банка Российской Федерации установлен Конституцией Российской Федерации, в ст. 75 которой определены его исключительное право на осуществление денежной эмиссии (ч. 1) и в качестве основной функции -защита и обеспечение устойчивости рубля (ч. 2).

Во-вторых, нормотворчество Банка России имеет сходный правовой режим с нормативными актами федеральных органов исполнительной власти. В соответствии со ст. 7 статусного закона нормативные акты Банка России, издаваемые им в форме инструкций, положений и указаний, обязательны для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц. Нормативные акты должны быть зарегистрированы в порядке, установленном для государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, и могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном для оспаривания нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти. Кроме того, проекты федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, касающиеся выполнения Банком России своих функций, направляются на заключение в Банк России.

В-третьих, осуществление Банком России отдельных функций федерального органа исполнительной власти подтверждается фактом передачи ЦБ РФ полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков2, которыми ранее была наделена Федеральная служба по финансовым рынкам3. Соответственно, в связи с тем, что Банк России является государственным органом, реализующим отдельные функции федерального органа исполнительной власти, то деятельность по их осуществлению явля 1 Определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 268-0 «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) // Вестник Конституционного Суда РФ. - 2001. - № 2.

На наш взгляд, в современных условиях под контроль парламента подпадает также функционирование иных юридических лиц публичного права, в частности, государственных корпораций и государственной компании. На сегодняшний момент в Российской Федерации на основании федеральных законов действует 6 государственных корпораций: 1) Агентство по страхованию вкладов1; 2) Банк развития (Внешэкономбанк)2; 3) Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства3; 4) Ростехнологии4; 5) Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта5; 6) Росатом6; и одна государственная компания «Российские автомобильные дороги»7. Необходимость установления над ними парламентского контроля определяется особой социальной значимостью деятельности этих организаций, а также их публично-правовой природой. Так, для всех государственных корпораций (компании) установлен единый порядок их создания, учреждения и наделения полномочиями: «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2009. - № 29. - Ст. 3582. власти своих полномочий государственным и негосударственным органам и организациям. Например, к ГК «Росатом» перешли некоторые функции упраздненного Федерального агентства по атомной энергии, к Фонду содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства перешли функции Минрегионразвития, к Внешэкономбанку перешли функции Минэкономразвития по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере саморегулирования внешнеэкономической деятельности и т.д.. На Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства возложена функция Минрегионразвития по разработке и согласованию методик выделения средств государственной поддержки субъектам Российской Федерации. Полномочия Ростехнологии расширены за счет передачи ряда полномочий Федеральной службы по оборонному заказу по согласованию сводного реестра оборонно-промышленного комплекса. Госкорпорации «Олимпстрой» были переданы полномочия по резервированию и изъятию для государственных нужд земельных участков, отнесенных к компетенции Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Федеральному дорожному агентству, Федеральному агентству воздушного транспорта. - владеют находящимся у них имуществом на праве собственности, которое они вправе использовать лишь для реализации порученных государством функций; - обладают определенными властными полномочиями по отношению к субъектам, вовлеченным в сферу их деятельности1. Парламент должен осуществлять контроль за деятельностью и иных юридических лиц публичного права - государственных внебюджетных фондов, выполняющих определенные публичные функции под контролем органов исполнительной власти. Пенсионный фонд Российской Федерации (далее - ПФР) образован с

Он осуществляет оперативное управление средствами обязательного (государственного) пенсионного страхования и обеспечивает назначение и своевременную выплату государственных пенсий. При этом ПФР наделен такими публично-властными полномочиями, как проведение проверок документов, связанных с назначением (перерасчетом) и выплатой обязательного страхового обеспечения, представлением сведений индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц; назначение и выплата обязательного страхового обеспечения (трудовых пенсий), а также предусмотренных законодательством Российской Федерации других видов пенсий и пособий; осуществление контроля за обоснованностью представления документов для назначения (перерасчета) сумм обязательного страхового обеспечения, и др.2.

Подобной правовой природой обладают Фонд социального страхования3 и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования4, а также и любые другие государственные внебюджетные фонды, которые могут быть созданы на основании Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»5.

Таким образом, объектом парламентского контроля является деятельность Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, отдельных категорий юридических лиц публичного права (Банка России, государственных корпораций, государственной компании, федеральных государственных внебюджетных фондов).

## Формы контроля, реализуемые комитетами и комиссиями Государственной Думы

В конституции отдельных республик в постсоветский период были также введены нормы, обязывающие региональные органы исполнительной власти направлять отчеты о своей деятельности представительным органам2. Правовая позиция о подконтрольности всех уровней исполнительной власти была подтверждена Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 10.12.1997 г. № 19-П, в котором отмечалось, что «обязанность исполнительной власти отчитываться по определенным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон»3.

В современный период процедура реализации рассматриваемой контрольной формы осуществляется в рамках Закона о Правительстве РФ и Регламента Государственной Думы. В первом правовом акте содержатся нормы, адресованные Правительству. В частности, отмечается, что подготовка ежегодных отчетов производится в порядке, предусмотренном Регламентом Правительства (ч. 1 ст. 40.1), их принятие осуществляется исключительно на заседаниях Правительства (ст. 28), а также предусмотрено обязательное их опубликование в «Российской газете» и «Парламентской газете» (ч. 2 ст. 40.1.).

В главе 18.1. Регламента Государственной Думы определяется порядок деятельности законодателей. Согласно ст. 154.2. ежегодно фракции направляют в Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы вопросы о деятельности Правительства. Срок представления вопросов и их количество от каждой фракции устанавливаются Советом Государственной Думы. Перечень вопросов от фракции утверждается решением фракции. Указанный Комитет обобщает поступившие вопросы и формирует перечень вопросов Государственной Думы о деятельности

Государственная Дума рассматривает вопрос о ежегодном отчете Правительства о результатах его деятельности в период весенней сессии. Дата рассмотрения этого вопроса устанавливается Советом Государственной Думы по согласованию с Председателем Правительства. При рассмотрении ежегодного отчета Государственная Дума на своем заседании заслушивает Председателя Правительства. Депутаты вправе задавать вопросы Председателю, высказывать свое мнение о деятельности Правительства. При этом преимущественное право на выступление принадлежит представителям фракций. Процедура рассмотрения вопроса устанавливается Советом Государственной Думы по предложению Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

По итогам рассмотрения ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности Государственная Дума вправе принять постановление. Проект такого постановления вносит на рассмотрение палаты Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

В целях выявления правовых критериев оценки ежегодных отчетов Правительства за 2008 - 2013 гг., нами проведен анализ их содержания (Приложение 1). По его результатам были сделаны следующие выводы.

Во-первых, значительный объем информации (в среднем 45%) носит программный характер и не может характеризовать деятельность Правительства за отчетный год. При этом около 15% высказанных предложений не содержат конкретного срока исполнения, либо их реализация предусмотрена в долгосрочной перспективе (от 5 до 20 лет), что выходит за срок полномочий действующего состава Правительства РФ и Государственной Думы. Это обстоятельство фактически не позволяет действующему составу Правительства выполнить эти мероприятия, а Государственной Думе проконтролировать их исполнение. Например, в отчете Правительства за 2010 г. было сказано: «За пять лет намерены построить порядка 10 тыс. км новых федеральных и региональных дорог, а к 2020 году модернизировать все федеральные трассы страны»1. Налицо очевидность неисполнимости указанных мероприятий их заявителями, в связи с чем требуется включение дополнительных механизмов пролонгирования их исполнения преемниками, контроля и ответственности за неисполнение.

Во-вторых, информация, содержащаяся в ежегодных отчетах, неравномерно отражает деятельность Правительства РФ по реализации своих конституционных полномочий. Наиболее полно раскрыта работа Правительства РФ в социальной (в среднем 21,27%) и экономической (29,98%) сферах. Рейтинг информации об иных направлениях деятельности в ежегодных отчетах Правительства выглядит следующим образом: а) бюджетная, финансовая, кредитная и денежная политика (14,6%); б) наука, культура, образование (10,47%); в) оборона и государственная безопасность (6,65%); в) природопользование и охрана окружающей среды (6,27%).

При этом есть значительная часть полномочий Правительства даже в указанных сферах, которым в ежегодных докладах уделяется мало внимания. Среди них: осуществление управления федеральной собственностью; мобилизационное планирование экономики и готовности его исполнения; управление государственным внутренним и внешним долгом; валютно-финансовая деятельность в отношениях с иностранными государствами; обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения; взаимодействие с общественными объединениями и религиозными организациями; государственная поддержка культуры и сохранение культурного наследия; реализация прав граждан на благоприятную окружающую среду, обеспечение экологического благополучия; деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшение их опасности и ликвидация их последствий; охрана государственной границы; состояние гражданской обороны;

Можно выделить отдельные сферы деятельности Правительства, реализация полномочий в которых фактически не затрагивается в ежегодных отчетах. Например, обеспечение законности, прав и свобод граждан, борьба с преступностью (0,32%), внешняя политика и международные отношения (0,82%). Таким образом, к недостаткам ежегодных отчетов можно отнести неполное отражение в них деятельности Правительства по исполнению полномочий, закрепленных в Конституции и Законе о Правительстве РФ.

В-третьих, в ежегодных отчетах Правительства имеет место дублирование информации, ранее уже представлявшейся в Государственную Думу. Например, в среднем около 12% объема ежегодных докладов занимают общие данные о расходах (доходах), либо о планируемых расходах (доходах) федерального бюджета. Эти сведения уже рассматривались Государственной Думой при принятии федеральных законов об исполнении федерального бюджета, либо о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

В-четвертых, рассматривая ежегодные отчеты Правительства во взаимосвязи с остальными парламентскими контрольными формами, полагаем, что отчет является высшей, итоговой формой парламентского контроля Государственной Думы. Однако в проанализированных ежегодных отчетах отсутствует информация о результатах рассмотрения Правительством и федеральными органами исполнительной власти парламентских и депутатских запросов, рекомендаций, вынесенных по результатам парламентских расследований и парламентских слушаний, и др., а также о принятых мерах по их реализации в отчетный период. Для повышения значимости и авторитета ежегодных отчетов отражение в них указанной информации представляется обязательным.

## Формы контроля, осуществляемые депутатами Государственной Думы

В зависимости от круга лиц, на которые распространялись полномочия, комиссии можно разделить на: - комиссии с неограниченной сферой применения контрольных полномочий, распространяющих свое действие на все органы публичной власти и организации независимо от форм собственности; - комиссии с широкой сферой применения полномочий - на органы государственной власти федерального и регионального уровня и государственные организации; - комиссии с узкой сферой применения полномочий — на строго определенные органы государственной власти и их должностных лиц (например, МВД России, руководителей определенных субъектов Российской Федерации). Рассмотрим перечисленные группы комиссий подробнее.

Комиссии, образованные в связи со стихийными бедствиями (всего было образовано 2 комиссии). Комиссии отличаются друг от друга особенностью закрепления контрольных элементов. Комиссия, созданная в связи со стихийными бедствиями в Новороссийске, была учреждена непосредственно в контрольных целях. В отличие от нее комиссия, созданная в связи со стихийными бедствиями на Курильских островах, имела цель содействие исполнительным органам власти в разработке и реализации правовых и экономических мер для ликвидации последствий стихийных бедствий.

Комиссии также различаются по объему и характеру контрольных полномочий. Первая комиссия обладала расширенным объемом контрольных полномочий. Постановлением Государственной Думы, наряду со стандартными, включены специальные полномочия по анализу действий и решений органов публичной власти, а также деятельности специальной правительственной комиссии. Члены второй комиссии наделялись только правом беспрепятственно посещать территории и объекты, подвергшиеся разрушениям. Сфера применения контрольных полномочий указанных комиссий является широкой, т.к. не ограничена исчерпывающим перечнем органов и должностных лиц публичной власти, организаций.

Комиссии, образованные в связи с негативной социально-экономической ситуацией на значимых предприятиях страны (всего было образованно 5 комиссии). Особенностью данной группы комиссий является небольшое количество контрольных полномочий, меньше чем предусмотре но Регламентом. Количество контрольных полномочий у комиссий различное. Три из пяти комиссий наделялись правом запрашивать информацию и инициировать парламентские слушания, две из пяти комиссий - только правом запрашивать информацию.

Комиссии, образованные по фактам грубого нарушения законодательства и конституционных прав граждан. Указанная группа комиссий является самой многочисленной, всего Государственной Думой было создано 18 подобных комиссий. Практически все комиссии имели контрольные цели, за исключением трех комиссий наделенных исключительно контрольными функциями1. По каждой из этих трех комиссий были приняты соответствующие учредительные постановления Государственной Думы.

Контрольные цели конкретизируются в задачах и функциях, однако задачи и функции комиссий определены только в указанных постановлениях, а также в Постановлении ГД ФС РФ от 18.07.1996 г. № 587-П ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по содействию в преодолении последствий осетино-ингушского конфликта»2, что, на наш взгляд, представляется не совсем логичным.

Количество контрольных полномочий, закрепляемых за комиссиями неоднородно. Выявлены следующие модели закрепления за комиссиями контрольных полномочий: а) закрепление стандартного количества контрольных полномочий (за прашивать информацию, приглашать на заседания, инициировать и прово дить парламентские слушания), а также специальные полномочия; б) закрепление количества контрольных полномочий, меньшего по на бору стандартных (ограничивается закреплением 1 или 2 стандартных кон трольных полномочий), в их числе, как правило, не закрепляется право при глашать на заседания лиц, или закрепляется исключительно право запраши вать информацию1; в) закрепление меньшего, чем в стандарте количества контрольных полномочий, плюс закрепление специальных полномочий2. г) закрепление только специальных полномочий3. Комиссии, образованные в связи с трагической гибелью депутата (всего было образованно 2 комиссии4). Основанием формирования такого рода комиссий являлись факты смерти депутатов Л.Я. Рохлина и Г.В. Старовойтовой, вызванные противоправными действиями. Основными целями комиссий были контроль и оказание помощи правоохранительным органам в сборе, обобщении и анализе информации, а также информирование Государственной Думы о своей деятельности и состоянии расследования уголовных дел. Комиссии наделялись только двумя контрольными полномочиями: а) изучать любые документы, относящиеся к деятельности комиссии; б) запрашивать информацию.

Практика формирования Государственной Думой следственных комиссий прекратилась со второго квартала 2002 года. Это совпадает с внесением в Государственную Думу законопроекта «О парламентском расследовании палат Федерального Собрания Российской Федерации»1. В ходе рассмотрения законопроекта были внесены изменения в Регламент Государственной Думы2, которыми были исключены нормы о формировании комиссии для проверки определенных данных о событиях и должностных лицах.

В дальнейшем следственные комиссии образовывались только Федеральным Собранием в 2004 году для расследования террористического акта в городе Беслан Республики Северная Осетия - Алания 1-3 сентября, и в 2009 году для расследования обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа