

Федотова Юлия Григорьевна

*Парламентское  
расследование -  
форма парламентского  
контроля*

диссертация кандидата  
юридических наук

**Юлия Григорьевна Федотова**  
**Парламентское**  
**расследование – форма**  
**парламентского контроля**

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=38975544](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=38975544)  
SelfPub; 2018*

**Аннотация**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – "Конституционное право; муниципальное право" на тему: "Парламентское расследование как форма парламентского контроля в Российской Федерации".

# Содержание

Введение	5
Глава 1. Конституционно-правовой институт парламентского расследования	22
§ 1. Парламентское расследование как форма реализации контрольной функции законодательного органа	22
Конец ознакомительного фрагмента.	44

Федеральное государственное бюджетное образователь-  
ное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Южно-Уральский государственный университет» (На-  
циональный исследовательский университет)

На правах рукописи  
Федотова Юлия Григорьевна  
ПАРЛАМЕНТСКОЕ РАССЛЕДОВАНИЕ КАК ФОРМА  
ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕ-  
ДЕРАЦИИ

Специальность 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель –  
кандидат юридических наук,  
доцент Н.С. Конева

Челябинск – 2012

# Введение

Актуальность темы диссертационного исследования. Осуществление контрольной функции, присущей всякому парламенту, занимает важное место в деятельности законодательного (представительного) органа.<sup>1</sup> По существу от контрольных полномочий парламента зависит его действительное место в системе государственных органов. Институт парламентских расследований выступает необходимым средством парламентского контроля в странах с любой формой правления, это общеправовой элемент, необходимый для любого государства. Особенностью данной формы парламентского контроля является и то, что парламентские расследования являются действенным элементом механизма защиты прав и свобод человека и гражданина. Данный институт позволяет законодательному органу не только выявить причины и условия конкретных фактов или обстоятельств, но и осуществить комплексный подход к решению проблемы законодательного регулирования общественных отношений. Итоги парламентского расследования могут быть связаны не

---

<sup>1</sup> Гранкин И.В. Парламент России. – 2-е изд., доп. – М.: Изд-во гуманитарной литературы, 2001. С. 325-329; Парламентское право России: учеб. пособие / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юрист, 2000. С. 182; Исаков В.Б. Федеральное Собрание Российской Федерации // Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. С. 358-359.

только с выявлением и устранением имеющихся нарушений в деятельности подконтрольных субъектов, но и с устранением причин их возникновения.

Конституционное регулирование контрольных полномочий российского парламента не предоставляет достаточных возможностей для осуществления парламентского контроля. Действенным шагом к укреплению контрольной функции стало принятие Федерального закона от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». Тем не менее, потребность в таких расследованиях возникла задолго до законодательного урегулирования института, практика проведения парламентских (депутатских) расследований на общегосударственном и региональном уровнях имела до принятия Закона № 196-ФЗ. Данная практика была обусловлена необходимостью решения проблем, которые не могли быть выявлены и устранены иными государственными органами (выявление причин и условий совершения террористических актов, фактов коррупции, грубых и массовых нарушений прав и свобод человека и гражданина, в частности, на проведение собраний, митингов и демонстраций, и др.). Поэтому в послании Президента РФ Федеральному Собранию 2005 г. рекомендуется не «ввести», а «утвердить» законом процедуру парламентских расследований.

В то же время, есть достаточные основания полагать, что принятый закон не в полной мере способствует повышению

качества осуществления законодательной функции и усилению контроля за соблюдением прав человека и деятельностью подконтрольных субъектов, прежде всего, в связи с отсутствием определения понятия парламентского расследования, формированием его предмета по принципу остаточной компетенции, усложненным порядком возбуждения расследований, недостаточным объемом полномочий членов комиссии, наличием возможностей в воспрепятствовании ее работе, недостаточной регламентацией правовых последствий расследований. На общенациональном уровне отсутствуют рамочные нормы о парламентских расследованиях на уровне субъекта РФ.

В настоящее время не получила должного распространения разработка теоретических и практических вопросов сущности парламентского расследования как формы реализации контрольной функции законодательного органа. В науке конституционного права отсутствуют конституционно-правовые исследования, в которых был бы представлен научный подход к парламентским расследованиям как к форме парламентского контроля и элементу механизма защиты прав и свобод человека и гражданина, что могло бы послужить основой для формулирования предложений по преобразованию механизма правового регулирования парламентских расследований как системы деятельности законодательных органов на федеральном уровне и на уровне субъекта Федерации.

Вышеизложенное свидетельствует об актуальности выбранной темы диссертационного исследования и целесообразности совершенствования института парламентского расследования в России с учетом отечественного и зарубежного опыта расследований в целях повышения эффективности реализации всех функций законодательного органа, становления исследуемого института как действенного механизма защиты гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопросы осуществления парламентского контроля раскрыты в отдельных, комплексных исследованиях С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, И.В. Гранкина, Е.И. Козловой и О.Е. Кутафина, А.Н. Кокотова и М.И. Кукушкина, И.М. Степанова и Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина и др. Контрольной функции парламента посвящены работы М.В. Демидова, Е.В. Ковряковой, А.И. Козлова, М.Г. Никитенко, И.П. Паргачевой, А.Е. Постникова, Г.Д. Садовниковой, Е.А. Соломатиной, В.К. Стениной, Ю.А. Тихомирова, А.Н. Шерина и др. Парламентский финансовый контроль исследован М.В. Демидовым, И.П. Окуличем и Д.Н. Усатовым, Д.И. Романовым, А.В. Скоковым и др.

Особенности осуществления парламентского контроля в зарубежных странах раскрыты в трудах А. Авдулова и А. Кулькина, С.П. Александровой, В. Богдэнора, С.Л. Долиновского, Л.С. Жакаевой, М.А. Исаева, А.Д. Керимова, Е.В. Ко-



вряковой, В.И. Лафитского, А.Г. Орлова, В. Попова, М.А. Сапроновой и др., в комплексных исследованиях И.А. Алебастровой, Д.А. Ковачева, М.Н. Лазаревой, В.В. Маклакова, А.А. Мишина, С.В. Пронкина и О.Е. Петруниной, Б.А. Страшуна, В.Е. Чиркина и др.

Проблемам института парламентского расследования в Российской Федерации и зарубежных странах уделено внимание А.Ю. Малумова, Г.Ю. Малумова, И.В. Гранкина, А.А. Еропкина, А.П. Зрелова и М.В. Краснова, Ю.Ф. Кваши, И.П. Окулича, Г.Д. Садовниковой, К.В. Суркова, С.Н. Шевердяева, А.В. Шляпникова и А.А. Рождествиной и др. Отдельные проблемы института в теоретическом аспекте, а также практические вопросы проведения парламентских расследований (в частности, формы взаимодействия парламентских комиссий с органами внутренних дел) изложены в диссертационных исследованиях Д.А. Гусарова, А.А. Спиридонова, Д.Б. Трошева, Е.М. Якимовой. Тем не менее, ряд серьезных теоретических проблем остается не решенным, в юридической литературе не получили должного обобщения и осмысления вопросы содержания и функциональной характеристики института парламентского расследования, что создает препятствия для разработки практических рекомендаций, направленных на повышение результативности парламентских расследований. Так, в 2008 г. С.А. Авакьян, исследуя возможные пути изменения баланса властей в России, отметил, что в целях повышения эффек-

тивности работы российского парламента, а также усиления его роли следует принципиально изменить Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ».<sup>2</sup>

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации парламентского расследования Федеральным Собранием Российской Федерации.

Предмет исследования – конституционно-правовые и отраслевые нормы, регламентирующие механизм осуществления парламентского расследования, практика проведения парламентских расследований в Российской Федерации.

Правовую основу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации, постановления Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, конституции (уставы) ряда субъектов Российской Федерации, действующее региональное законодательство, регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, а также ранее действующие нормативные правовые акты СССР и РСФСР.

---

<sup>2</sup> Авакьян С.А. О возможных и конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 2-6.

Эмпирическая база исследования. Проанализирована практика работы комиссий по расследованию, создаваемых Федеральным Собранием РФ и региональными законодательными органами, а также судебная практика, итоговые доклады парламентских комиссий, материалы периодических изданий, иных средств массовой информации, касающиеся инициирования и проведения парламентских (депутатских) расследований, в частности, событий в г. Тбилиси 1989 г., в г. Беслане 2004 г., обстоятельств аварии на Саяно-Шушенской ГЭС 2009 г. В целях разработки предложений по совершенствованию института парламентского расследования в России была проанализирована практика проведения парламентских расследований в зарубежных странах (США, Великобритании и др.).

Цель диссертационного исследования состоит в формулировании научно-теоретических положений, раскрывающих содержание, сущность и предназначение конституционно-правового института парламентского расследования как формы парламентского контроля.

Достижение поставленной цели предопределило необходимость решения следующих задач:

- выявить правовую природу контрольной функции законодательного органа и определить место парламентского расследования в системе деятельности законодательного органа;
- конкретизировать сущность и сформулировать понятие

парламентского расследования как формы парламентского контроля;

- провести сравнительный анализ конституционно-правовых основ парламентских расследований в Российской Федерации и зарубежных странах;

- проанализировать особенности правового регулирования института парламентского расследования Федерального Собрания Российской Федерации;

- выявить особенности правового регулирования предмета парламентского расследования Федерального Собрания РФ и определить направления его преобразования;

- провести анализ законодательного регулирования процедуры и практики проведения парламентских расследований Федерального Собрания РФ и сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования парламентского расследования Федерального Собрания Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составляют комплексно применяемые философские, общенаучные и специальные методы познания (диалектико-материалистический, системный, логический, исторический, конкретно-социологический методы исследования и др.). Методы анализа, синтеза использовались при исследовании понятия, предмета, полномочий субъектов парламентского расследования Федерального Собрания РФ, полномочий комиссии по проведению парламентского расследования и правовых последствий

его итогов. При выявлении недостатков законодательной регламентации и формулировании предложений, направленных на совершенствование правового регулирования парламентского расследования в России, автором применялись формально-юридический метод и метод сравнительного правоведения.

Научная новизна работы определяется авторским подходом к исследованию института парламентского расследования, заключающимся в комплексном исследовании его, как:

- формы реализации контрольной функции законодательного органа, представляющей собой не только систему действий парламентской следственной комиссии по выяснению причин, условий и последствий определенных фактов и обстоятельств, но и систему мер, применяемых законодательным органом после завершения работы комиссии;

- общеправового элемента, необходимого для государств с любой формой правления, на основании чего представлен критический анализ механизма конституционно-правового регулирования парламентского расследования в Российской Федерации;

- элемента механизма защиты прав и свобод человека и гражданина в целях выявления, глубокого анализа и обобщения причин слабой эффективности парламентских расследований в России.

Научная новизна проявляется также в приведенных в работе выводах, положениях и рекомендациях, направленных

на совершенствование сущности и содержания конституционно-правового института парламентского расследования как формы парламентского контроля.

На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:

1. Предложено авторское определение парламентского расследования, которое сформулировано как форма парламентского контроля, представляющая собой систему действий законодательного органа (его палат), других участников, вовлекаемых в сферу реализации работы парламентской следственной комиссии, осуществляемой в целях выяснения причин, условий и последствий фактов грубых или массовых нарушений прав и свобод человека и гражданина и иных фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для личности, общества и государства, информирования о них общества, применения в случаях и в порядке, предусмотренных законом, мер государственно-правового принуждения и реализации иных полномочий в целях устранения причин, условий и последствий данных фактов и обстоятельств.

2. Обосновано, что результативность деятельности парламентской комиссии по проведению парламентского расследования зависит от следующих факторов:

- нормативного закрепления права (палат) законодательного органа на проведение парламентского расследования;
- наличия механизма привлечения к ответственности за

воспрепятствование работе парламентской комиссии;

– механизма освещения итогов парламентского расследования, основанного на принципе необходимости реализации конституционного права каждого на получение информации, и принятия решений по устранению причин, условий и последствий фактов и обстоятельств, ставших основанием для проведения парламентского расследования.

3. В целях разграничения парламентского расследования и иных элементов механизма защиты прав и свобод человека и гражданина предмет парламентского расследования должен отражать специфику рассматриваемого конституционно-правового института, которая проявляется в том, что проведение парламентского расследования позволяет законодательному органу не только применить контрольные полномочия по конкретному факту, но и осуществить комплексный подход к решению проблемы законодательного регулирования соответствующих общественных отношений.

4. Предложено дополнить Федеральный закон № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ» (п. 1 ч. 1 ст. 4) дефиницией «массовые нарушения прав и свобод человека и гражданина». Массовыми являются такие нарушения основных прав и свобод, которые выявляются неоднократно, причина возникновения которых связана с несовершенством правового регулирования конкретных общественных отношений, либо несовершенство правового регулирования препятствует своевременному и эффектив-

ному выявлению, предупреждению, пресечению или устранению данных правонарушений.

5. Предмет парламентского расследования (ч. 1 ст. 4 Закона № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ») должен составлять открытый перечень обстоятельств и фактов, имеющих негативные последствия для личности, общества и государства, не ограниченный обстоятельствами, связанными с возникновением или последствиями чрезвычайных ситуаций.

6. Закон № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ» целесообразно дополнить главой, посвященной процедуре выдвижения обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности, что определит возможность проведения парламентского расследования не только как основной формы парламентского контроля, но и как предварительной процедуры, сопутствующей иной форме парламентского контроля.

7. В целях расширения возможностей реализации Федеральным Собранием РФ права на проведение парламентского расследования предлагается изменить нормы Закона № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ», содержанием которых является процедура проведения парламентского расследования Федерального Собрания РФ:

– в ст.ст. 6-9 Закона № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ»: ввести право созда-



ния парламентской комиссии палатой Федерального Собрания РФ в случае получения отказа от другой палаты; указать, что часть состава комиссии должна формироваться исходя из профессиональных данных депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации; в число лиц, уполномоченных вносить предложение о проведении парламентского расследования, включить Общественную палату РФ; ввести обязательность указания предмета и целей конкретного парламентского расследования в постановлении палаты;

– в ст. 5 Закона № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ»: срок конкретного парламентского расследования должен устанавливаться постановлением палаты (в пределах течения срока полномочий Государственной Думы); ввести возможность возобновления парламентского расследования, прекращенного ранее;

– в ст. 25 Закона № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ»: указать, что в случае проведения расследования одной палатой парламента утверждения итогового доклада другой палатой не требуется; в случае неутверждения одной из палат итогового доклада парламентского расследования, проведенного палатами совместно, формируется согласительная комиссия; итоговый доклад должен содержать сведения о рассмотренных доказательствах и обстоятельствах; итоговый доклад должен быть доведен до всеобщего сведения с учетом необходимо-

сти защиты сведений, составляющих государственную, личную, семейную и иную охраняемую законом тайну в целях обеспечения возможности его признания источником общеизвестного факта на территории Российской Федерации.

8. В целях повышения результативности проведения парламентского расследования необходимо внести изменения в положения нормативных правовых актов, регулирующих полномочия членов парламентской комиссии и правовой статус лиц, привлеченных к участию в парламентском расследовании:

- в ст. 27 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания РФ, ст. 29 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ: ввести пункт, содержащий право члена комиссии давать поручения соответствующим органам о сборе дополнительной, уточняющей, конкретизирующей информации, которой у органа нет, но может быть в силу закона;

- в ст. 287 Уголовного кодекса РФ, ст. 17.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях: конкретизировать механизм привлечения к ответственности лиц, препятствующих осуществлению функций парламентской комиссии (определить условия наступления уголовной или административной ответственности, ввести санкции в отношении граждан, привлеченных к участию в парламентском расследовании);

- в ст. 24 Закона № 196-ФЗ «О парламентском рассле-

довании Федерального Собрания РФ»: закрепить более широкий перечень прав субъектов, привлеченных к участию в парламентском расследовании (расширить право заявлять ходатайства, обеспечить право обращения в комиссию в случае проведения закрытых заседаний парламентской комиссии).

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость работы состоит в изложении научного подхода к парламентскому расследованию как к форме парламентского контроля и элементу механизма защиты прав и свобод человека и гражданина. Сформулированные положения и предложения, касающиеся определения понятия парламентского расследования, его предмета, типов, субъектного состава, особенностей правового регулирования парламентских расследований Федерального Собрания РФ могут послужить основой для дальнейшего исследования вопросов правового регулирования механизма парламентского расследования в России, а также могут быть использованы в учебном процессе, при написании научных работ.

Практическая значимость исследования выражается как в разработанных с учетом отечественного и зарубежного опыта на основе обобщения и анализа причин слабой эффективности парламентских расследований в России предложениях по совершенствованию правового регулирования института парламентского расследования, так и в возможности исполь-

зования сделанных выводов в нормотворческой деятельности и правоприменительной практике. Применение теоретических выводов и сформулированных предложений может способствовать совершенствованию действующего российского конституционного законодательства и обогащению практики его реализации.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета, на которой проводилось ее обсуждение и рецензирование. Положения диссертационного исследования выносились на обсуждение на международных, всероссийских, региональных научных конференциях, среди которых «Актуальные вопросы публичного права» (Уральская государственная юридическая академия, г. Екатеринбург, 26-27 октября 2007 г.), «Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы» (Российская ассоциация политической науки, г. Москва, 22-23 ноября 2007 г.), «Проблемы и перспективы развития современных правовых систем» (Новгородский государственный университет им. Ярослава Мудрого, г. В. Новгород, 24-25 апреля 2008 г.), «Современное состояние российского законодательства: проблемы и пути совершенствования» (Пермский государственный университет, г. Пермь, 23 октября 2009 г.), «Проблемы правоприменения в современной России» (Омский государственный университет, г. Омск, 19 февраля 2010 г.)

и др.

Основные положения диссертации содержатся в опубликованных научных статьях и тезисах докладов.

Материалы исследования используются в учебном процессе юридического факультета Курганского государственного университета при преподавании курсов конституционного права Российской Федерации, конституционного права зарубежных стран, в научной работе студентов.

Структура работы. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

# **Глава 1. Конституционно- правовой институт парламентского расследования**

## **§ 1. Парламентское расследование как форма реализации контрольной функции законодательного органа**

В системе разделения властей законодательная власть призвана устанавливать посредством принятия законов определенные правила поведения и осуществлять контроль их исполнения. Исполнительная власть направлена на исполнительно-распорядительную деятельность, судебная призвана разрешать правовые споры. Ряд исследователей указывают на первостепенное место законодательной власти в системе разделения властей. Во-первых, ею устанавливаются правила поведения по отношению к другим ветвям государственной власти. Во-вторых, определяя организацию и функционирование исполнительной и судебной власти, она выполняет ориентирующую роль по отношению к ним, что не лишает их самостоятельности, а, напротив, нацеливает на качественное и продуктивное функционирование. В-тре-

тых, законодательная власть выполняет контрольную функцию, проверяя качество и своевременность реализации законов.<sup>3</sup>

И.В. Гранкин указывает, что главным критерием парламентаризма является формирование и функционирование парламента на основе принципа разделения властей; высший законодательный орган представляет интересы различных социальных и политических сил общества и как власть законодательная является действенным противовесом исполнительной, обеспечивая баланс властей и гражданское согласие.<sup>4</sup> В.И. Ерыгина полагает, что утверждение о том, что основным принципом парламентаризма является принцип разделения властей, является спорным. По мнению указанного автора, парламентаризм в широком смысле слова – это система взаимоотношений между обществом в лице политических партий и высшим законодательным и исполнительным органами государственной власти, регулируемая конституционными, процессуальными и материальными нормами, обусловленная конкретно-историческими факторами и основанная на принципах разделения и сотрудничества властей, плюрализма, многопартийности, политический конку-

---

<sup>3</sup> Безруков А.В. Законодательная власть в системе разделения властей // Современное право. 2010. № 2. С.34-37.

<sup>4</sup> Гранкин И.В. Сущность российского парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2005. С. 27-30.

ренности, народного представительства.<sup>5</sup> Несмотря на отличия в определении парламентаризма, авторы признают, что его необходимыми признаками являются народное представительство, а также наличие у законодательного органа полномочий, позволяющих парламенту обеспечивать взаимодействие и баланс ветвей государственной власти.

Парламент определяется как представительный орган, осуществляющий законодательную власть.<sup>6</sup> Законодательную власть характеризуют как обособленную сферу государственной деятельности, осуществляющей в установленном законом порядке народом или представительными органами разработку и принятие законодательных решений, а также контроль их реализации.<sup>7</sup> Анализ классификаций функций парламента позволяет прийти к выводу о том, что контрольная функция выступает необходимым направлением деятельности законодательного органа. При этом в юридической науке не сформировался единый подход к определению функций парламента.

Уже в 1915 г. С.А. Котляревский выделял такие полномочия парламента как законодательные, бюджетные, контро-

---

<sup>5</sup> Ерыгина В.И. Исследование сущности и признаков парламентаризма в отечественной юридической науке // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 3. С. 40-45.

<sup>6</sup> Голик Ю.В., Карапетян Л.М. Государственная власть и партии власти // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10. С. 2-9.

<sup>7</sup> Безруков А.В. Указ. соч. С. 34-37.



лирующие, участие во внешней политике государства.<sup>8</sup> И.П. Окулич, Д.Н. Усатов, исследуя развитие государственного контроля, отмечают, что к началу XX в. конституционное право выделяло три основные функции парламента: законодательную, бюджетную и контрольную. Формы, как и результативность парламентского контроля зависят от формы правления, при этом парламентский контроль в целом есть во всех демократических странах. В парламентских республиках и конституционных монархиях правительство ответственно перед парламентом, поэтому признание его работы неудовлетворительной влечет отставку правительства. В президентских (полупрезидентских) республиках законодательной органы таких полномочий не имеют, но благодаря деятельности комитетов и комиссий, его информационных служб контроль за исполнительной властью также достаточно эффективен.<sup>9</sup>

В юридической литературе указывается, что компетенция современного российского парламента состоит из основных функций: законодательной, представительной, конституционной, внутриорганизационной, контрольной.<sup>10</sup> Парламент является одним из органов, осуществляющих функцию пуб-

---

<sup>8</sup> Котляревский С.А. Власть и право: Проблема правового государства. СПб.: Лань, 2001. С. 90.

<sup>9</sup> Окулич И.П., Усатов Д.Н. Конституционно-правовые основы деятельности государственных контрольно-счетных органов в Российской Федерации. Челябинск: РЕКПОЛ, 2008. С. 48-52, 60-61.

<sup>10</sup> Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. С. 144.

личного представительства. Некоторые исследователи относят к праву публичного представительства, в частности, нормы парламентского права, регулирующие процесс выражения, согласования и консолидации различных интересов в парламенте, в том числе нормы процессуального характера, определяющие участие фракций и оппозиции в парламентских процедурах (парламентские дебаты и слушания, формирование внутрипарламентских структур и др.).<sup>11</sup>

Как отмечает Г.Д. Садовникова, обеспечение представительной функции парламента с помощью парламентских процедур представляет особый интерес, поскольку детальная правовая регламентация деятельности представительных органов необходима для проявления их сущности как органов народного представительства. Процедуры работы представительных органов должны обеспечивать условия для равного статуса депутатов, активной работы каждого депутата, поддержания его связи с избирателями. В период становления парламентаризма исполнительная власть, возглавляемая монархами, стремилась к ограничению времени работы парламентов с целью избежать парламентского контроля на как можно более длительный период. Исходя из представительной природы парламента его состав меняется от созыва к созыву. Так как в законотворческом процессе участвуют и иные ветви власти, которые могут оказать влияние

---

<sup>11</sup> Филиппова Н.А. Право публичного представительства // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 17-23.

на содержание парламентских процедур и объем контрольных полномочий, регламент по своей форме и содержанию должен оставаться нормативным правовым актом самой палаты. При незаконном вмешательстве в деятельность парламента законодательный орган вправе осуществить судебные функции в соответствии со специальными правилами (Великобритания), общими судами (ФРГ), парламентом и судом в зависимости от тяжести правонарушения (Индия), парламентской комиссией (комитетом).<sup>12</sup>

И.А. Макаров выделяет законодательную (основную), представительную и контрольную функции парламента. Представительная основана на принципе выборности парламента и связана с проведением воли и интересов народа в деятельность государственной власти, гарантируется механизмом воздействия на нее со стороны избирателей. Контрольная проявляется в осуществлении контроля за соблюдением и исполнением законов, бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, установленного порядка распоряжения государственной собственностью. Парламентская процедура как юридически регламентированный порядок, на основании которого парламент реализует входящие в его компетенцию права, должна обеспечивать наиболее качественное выполнение парламентом каждой из своих

---

<sup>12</sup> Садовникова Г.Д. Парламентские процедуры: роль и значение в обеспечении представительной функции парламента // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12. С. 2-6.

функций.<sup>13</sup>

К учредительной функции парламента Е.В. Мандрыка относит принятие конституции (хотя в некоторых странах, в том числе России, новую конституцию вправе одобрить специальный орган – учредительное собрание или подобный институт) и поправок к основному закону, их принятие является реализацией законодательной функции. Парламент выполняет контрольную и кадровую функции. Полномочия по кадровым назначениям входят в механизм сдержек и противовесов в отношениях между ветвями власти.<sup>14</sup>

Ученые сходятся во мнении о том, что главной, одной из важнейших, составляющих основу правового статуса парламента, выступает законодательная функция, которая при этом не является единственной.<sup>15</sup> Понятие представительной функции рассматривается как более широкое по отношению к понятию законодательной функции, так как включает в себя понятия «законодательный орган государственной власти», «представительный орган муниципального образова-

---

<sup>13</sup> Макаров И.А. Процедуры реализации принципа законности в деятельности законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Юрид. мир. 2008. № 11. С. 65-69.

<sup>14</sup> Мандрыка Е.В. К вопросу компетенции парламентов России и Украины // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 21. С. 16-18.

<sup>15</sup> Любимов Н.А. Качество российского конституционного законодательства: некоторые проблемы и решения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 18-21.

ния».<sup>16</sup> Наряду с законодательными парламенты осуществляют контрольные функции. Минимальный парламентский контроль – бюджетный и финансовый. Третья функция – кадровая (органообразующая). Объем кадровых полномочий парламента зависит от формы правления и наиболее широк в парламентских странах.<sup>17</sup> Как указывает Е.В. Коврякова, формы парламентского контроля как способы его существования и выражения носят информативный (консультативный), санкционирующий (резолютивный или решающий) и бюджетно-финансовый характер. На основании этого данным автором выделены соответствующие виды контроля.<sup>18</sup>

Ж.И. Овсепян указывает, что «по классическим меркам парламенты выполняют две основные функции – законодательную и контрольную» и «отсутствие общей формулы о парламенте как органе не только законодательной, но и контрольной власти не означает, что Федеральное Собрание вообще лишено контрольных полномочий».<sup>19</sup> «Парламент, яв-

---

<sup>16</sup> Калугина Т.В. О конституционно-правовой формуле наименования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 55-60.

<sup>17</sup> Овсепян Ж.И. Парламент как основа демократического конституционного строя (проблемы и перспективы развития в Российской Федерации) // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2. С. 9-17.

<sup>18</sup> Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М.: Городец, 2005. С. 12.

<sup>19</sup> Овсепян Ж.И. Система высших органов государственной власти в России

ляясь представительным органом народа, призван не только принимать законы, но и обязан контролировать их соблюдение и исполнение, таким образом защищая интересы всего населения страны».<sup>20</sup>

Контроль как самостоятельная, функционально обособленная деятельность выражается в сознательной, целенаправленной, организующей работе по повышению эффективности государственного механизма.<sup>21</sup> Контроль не чрезвычайная мера, а неотъемлемая часть управленческой деятельности, направленная на обеспечение законности в работе органов публичной власти. Контроль классифицируют по периодичности (предварительный, текущий, последующий), субъектам (президентский, парламентский, конституционный, судебный, судебно-конституционный, федеральный), предмету (государственный и муниципальный; бюджетный, валютный, экспортный).<sup>22</sup> По субъекту контроля в зависимости от его природы, роли и места в системе управления различают государственный, муниципальный, обще-

---

(диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2006. (Сер. «Монографии»; вып. 5). С. 273.

<sup>20</sup> Демидов М.В. Парламентский контроль в Российской Федерации: современное состояние и проблемы реализации // Государство и право. 2009. № 4. С. 87.

<sup>21</sup> Зубарев С.М. Контроль за деятельностью государственных гражданских служащих: вопросы теории и правового регулирования // Доступ из справочно-поисковой системы «Консультант-плюс».

<sup>22</sup> Бурмистров А.С. Структура контрольной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С. 11-15.

ственный, частный. Исходя из направленности контроля, характерных признаков его субъектов выделяют внутренний (ведомственный, внутриведомственный) и внешний (вневедомственный, межведомственный, надведомственный).<sup>23</sup>

Исследователи указывают, что контроль является видом деятельности, осуществляемым в целях организации выполнения законов и иных нормативных правовых актов, указаний вышестоящих органов, соблюдения дисциплины, должного использования финансовых средств и имущества, организации работы с обращениями граждан и т. д.<sup>24</sup> «Органы контрольной власти независимы в осуществлении своих функций и в процессе этого осуществления не подчинены никаким другим органам. Их независимость... закреплена в конституциях».<sup>25</sup> Понятие контроля включает в себя общественный, парламентский, ведомственный административный контроль, прокурорский надзор.<sup>26</sup> Общее определение контроля – это наблюдение с целью проверки исполнения правовых норм или управленческих решений. Так, общественный контроль не обладает властно-правовым харак-

---

<sup>23</sup> Окулич И.П., Усатов Д.Н. Указ. соч. 178 с.

<sup>24</sup> Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. и рук. авт. колл. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 322.

<sup>25</sup> Данышина Н.А. К вопросу о контрольной власти // Административное и муниципальное право. 2008. № 2. С. 39-43.

<sup>26</sup> Зырянов С.М. Обеспечение законности в административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 27-33.

тером, не является обязательным, его субъектами не могут быть органы государственной власти и местного самоуправления, исполняется от имени общественности и граждан.<sup>27</sup>

А.М. Тарасов полагает, что слово «контроль» английского происхождения и имеет три семантических варианта: проверять или контролировать; требовать отчета; сдерживать и направлять свободные действия.<sup>28</sup> Следует согласиться с тем, что вряд ли стоит абсолютизировать информационный аспект контроля и ограничивать контроль получением информации; особенностью информационного контроля является то, что он в своем содержании пассивен.<sup>29</sup> Специфика контроля парламента – органа государственной власти, – заключается в возможности не только наблюдать, но и сдерживать и направлять свободные действия, влиять на подконтрольный объект. Парламентский контроль не сводится исключительно к осуществлению проверочных действий с последующим применением санкций в случае обнаружения нарушений. Его результатом является не столько фиксация недостатков в деятельности исполнительной власти, сколько вы-

---

<sup>27</sup> Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юрид. мир. 2010. № 3. С. 32-39.

<sup>28</sup> Тарасов А.М. Технология государственного (президентского) контроля: элементы эффективности // Право и политика. 2001. № 12. С. 51.

<sup>29</sup> Окулич И.П., Усатов Д.Н. Проблемы контроля за деятельностью Счетной палаты Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2. С. 33-35.



яснение причин этих недостатков и их устранение.<sup>30</sup>

По мнению большинства конституционалистов, контрольная функция является обязательной для парламента, что вытекает из сущности законодательного и представительного органа, институт парламентского контроля в большей или меньшей степени присутствует в любой стране, где имеется парламент.<sup>31</sup> Сильная и стабильная власть невозможна без контроля, дисциплины и ответственности.<sup>32</sup> Более того, осуществление контрольных полномочий пронизывает всю компетенцию законодательного органа власти. В этом аспекте контроль предстает не столько самостоятель-

---

<sup>30</sup> Козлов А.И. Институт парламентского контроля в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы: сравнительно-правовой анализ // Современное право. 2011. № 4. С. 29.

<sup>31</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2-х т. М.: Юристъ, 2007. Т. 2. С. 385-386; Парламентское право России : курс лекций / О.Н. Булаков, И.Н. Рязанцев; под общ. ред. О.Н. Булакова. М.: Юстицинформ, 2007. 296 с.; Демидов М.В. Указ. соч. С. 87; Исаков В.Б. Указ. соч. С. 358-359; Маковев А.В., Хамуков А.В. Институт парламентского контроля над исполнительной властью в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 5. С. 7-8; Никитенко М.Г. Депутатские слушания в контексте функционального аспекта деятельности представительных органов // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 7. С. 7-9; Окулич И.П., Усатов Д.Н. Конституционно-правовые основы деятельности государственных контрольно-счетных органов в Российской Федерации. С. 48-52, 60-61; Шерин А.Н. Парламентский контроль: зарубежный, советский и российский опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 11. С. 6-10; Яблонская А.Б. Контрольная функция органов законодательной власти Российской Федерации // Гражданин и право. 2010. № 2. С. 28-37.

<sup>32</sup> Бурмистров А.С. Указ. соч. С. 11-15.

ной функцией, сколько элементом общей государственной воли, выражаемой при принятии государственно-правовых и государственно-исполнительских решений.<sup>33</sup>

Анализ отечественной и зарубежной литературы позволяет заключить, что контрольная функция парламента Великобритании исторически послужила основой возникновения законодательной функции.<sup>34</sup> С XVII в. становление Парламента происходило в условиях необходимости оформления противовеса власти монарха. Именно парламентский контроль послужил важным средством ограничения власти Короны. В 1640 г. Долгий парламент осуществлял, в частности, контроль над налогообложением, в этот период оформляется механизм финансового контроля и индивидуальной ответственности министров. Правительство становится подотчетным Парламенту, происходит назначение отобранных комиссий для расследования деятельности отдельных исполнительных органов, например, осуществляющих расходы на содержание армии. В 1861 г. была сформирована комис-

---

<sup>33</sup> Окулич И.П., Усатов Д.Н. Указ. соч. С. 48-52.

<sup>34</sup> Александрова С.П. Великая Ремонстрация и требования английского парламента о контроле над исполнительной властью // История государства и права. 2009. № 12. С. 32-36; Ковалев И.Г. Законодательное регулирование судебных полномочий британской Палаты лордов в конце XIX-XX в. // История государства и права. 2008. № 23. С. 26-28; Чуксина В.В. Несудебная защита прав человека в системе национальной правозащитной деятельности Российской Федерации и зарубежных государств // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 29-33; Mackenzie K. Parliament. London: W.E.S. Mackay E Co, Chatham, 1962. 103 p.

сия для проверки расходов всех департаментов и учреждений. С этого момента расширяется не только масштаб контроля, но и его предмет (вопросы политики, экономики и производства). Комиссии, формирующиеся в «непартийной атмосфере», уполномочены вызывать свидетелей, требовать представления документов. Система комиссий становится связанной со структурой министерств. Комитеты получили право контролировать «расходы, управление и политику» министерств и подведомственных им органов.<sup>35</sup> Тем не менее отсутствие детального правового регулирования имеет негативные последствия для реализации возможности эффективного проведения парламентских расследований. С.Л. Долиновский отметил, что парламентский контроль лишен необходимых санкций. Крайней мерой, на которую имеет право Палата общин, является вотум недоверия, но это не влечет за собой обязательной отставки правительства.<sup>36</sup> Проведение расследований может быть основано на самостоятельных биллях, поэтому достаточно разнообразна практика в отношении сбора доказательств, применения принципа гласности расследования, обязательности допроса под присягой. Поэтому выводы комиссий имеют различное значение.<sup>37</sup> Акт о расследованиях 2005 г. не является основопо-

---

<sup>35</sup> Mackenzie K. Op. cit. P. 37, 45, 90-91.

<sup>36</sup> Долиновский С.Л. Парламентский контроль в Великобритании в конце XIX – начале XX в. // История государства и права. 2008. № 23. С. 24-25.

<sup>37</sup> Daily Hansard. Debate // UK Parliament Website. 2009.

лагающим документом и не устанавливает эффективный механизм парламентского расследования.

Несмотря на то, что контрольные полномочия зарубежных парламентов разнятся, контрольная функция является традиционной для парламента. Кроме того, она может рассматриваться в качестве необходимой для реализации законодательной функции. «Парламент должен обладать достаточной информацией о положении дел в стране. Изучение деятельности правительства в комиссиях проходит во всех странах, независимо от их формы правления».<sup>38</sup>

С.А. Авакьян, определяя основные функции парламента РФ, отмечает, что он должен «в пределах своих полномочий и присущими ему формами осуществлять функцию парламентского контроля в области государственного строительства, деятельности других органов, исполнения бюджета и т. д.»<sup>39</sup> М.В. Баглай определяет парламентский контроль как право «представительного органа участвовать в формировании исполнительных органов государственной власти, требовать от них отчета о своей деятельности и отправлять в отставку министров или правительства в целом в случае при-

---

URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm090624/debtext/90624-0017.htm> (дата обращения: 02.09.2009).

<sup>38</sup> Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран: общая часть: учебник. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 666-673; Patterson T. The American Democracy. N.Y.: McGraw-hill Publishing Co., 1990. P. 402-405.

<sup>39</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. С. 386.

знания их деятельности неудовлетворительной».<sup>40</sup> «Парламентский контроль является одним из видов государственного контроля и выступает неперенным условием устойчивого конституционного строя», одна из основных функций парламента, направленная на осуществление контроля за деятельностью исполнительной власти. Такой контроль обеспечивается с помощью различных методов и способов: постановка вопроса о доверии правительству, интерпелляция, парламентские и депутатские запросы, парламентские расследования и др.<sup>41</sup>

Д.Б. Трошев указывает, что парламентский контроль представляет собой законную, обладающую легитимностью, вытекающую из принципа разделения властей деятельность Федерального Собрания РФ по наблюдению за функционированием Правительства РФ, иных органов исполнительной власти, государственных органов, органов местного самоуправления, выявлению допущенных ими нарушений, установлению условий нарушений, выработке предложений по предупреждению нарушений в будущем.<sup>42</sup> Парламентский контроль определяется как осуществляемый высшим зако-

---

<sup>40</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.: БЕК, 1998. С. 505-508.

<sup>41</sup> Демидов М.В. Парламентский финансовый контроль и факторы его ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11. С. 2-5.

<sup>42</sup> Трошев Д.Б. Парламентские расследования как форма контроля Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. С. 7.

нодательным органом комплекс мер по постоянному наблюдению и проверке деятельности системы, устранению выявленных нарушений и предупреждению возможных несоответствий.<sup>43</sup> Парламентский контроль характеризуют как систему норм, регулирующую порядок проведения наблюдения и проверки в основном деятельности органов исполнительной власти, осуществляемый как парламентским большинством и оппозицией, так и вспомогательными органами высшего законодательного органа, направленный на оценку этой деятельности с возможным применением санкций (вотума недоверия и т.п.).<sup>44</sup>

Е.А. Соломатина раскрывает понятие контроля законодательной власти в трех аспектах: как систематическую и конструктивную деятельность парламента, одну из основных его функций, то есть как вид деятельности, реализующийся через закрепленные правовые формы; как систему мер, обеспечивающих обнаружение негативных явлений и тенденций в состоянии и функционировании подконтрольных объектов, проверки законности и выполнения легитимно принятых норм, отражающих общегосударственные интересы; как конечный элемент процесса управленческой деятельности, направленный на систематизацию мер предупредительного, исправляющего, пресекающего, а иногда и карательного воз-

---

<sup>43</sup> Утяшев М.М., Корнилаева А.А. Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ // Право и политика. 2001. № 1. С. 29-32.

<sup>44</sup> Коврякова Е.В. Указ. соч. С. 12.

действия.<sup>45</sup>

Государственный финансовый контроль возник на ранних стадиях развития российского государства первоначально в рамках общего государственного контроля и уже к концу XIX-началу XX в. представлял собой единую централизованную систему. Особенность финансового контроля в том, что парламент не единственный субъект, уполномоченный на его осуществление.<sup>46</sup> Многие исследователи считают, что парламентский финансовый контроль является видом государственного финансового контроля. Д.И. Романов отмечает, что в целом бюджетный контроль осуществляется парламентом, главой государства.<sup>47</sup> Утверждение парламентом бюджета и контроль за его исполнением определяют как форму парламентского контроля – бюджетно-финансовый контроль.<sup>48</sup> И.П. Окулич, Д.Н. Усатов указывают, что особенностью деятельности Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов в субъектах РФ является то, что осуществляемый этими органами контроль – и государственный

---

<sup>45</sup> Соломатина Е.А. Понятие, сущность и основные черты парламентского контроля за деятельностью правоохранительных органов // Юрид. мир. 2006. № 10. С. 74-77.

<sup>46</sup> Окулич И.П., Усатов Д.Н. Указ. соч. 178 с.

<sup>47</sup> Романов Д.И. Бюджетный контроль как фактор противодействия коррупции при управлении резервным фондом // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 73-75.

<sup>48</sup> Паргачева И.П. Особенности взаимодействия второй палаты парламента с исполнительными органами власти: мировая практика // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 3-10.

финансовый контроль, как это указано в ст. 1 ФЗ «О Счетной палате РФ», и парламентский контроль, так как данные органы создаются законодательными органами и подотчетны им.<sup>49</sup>

Институт финансового контроля никогда не был надстро-  
ечной структурой, а служил базовым компонентом укрепления государственности. К приоритетным задачам любого современного государства относится осуществление контроля за исполнением государственного бюджета и состоянием финансов. В правовых демократических государствах интересы населения призван выражать парламент страны. Поэтому парламентский финансовый контроль является одним из важных элементов в обеспечении сбалансированности полномочий ветвей власти. В большинстве зарубежных стран созданы специализированные органы (например, Главное контрольное управление США, Счетная палата Франции). Не стала исключением и Россия.<sup>50</sup> Счетная палата РФ является высшим и единственным постоянно действующим органом в системе парламентского контроля, выполняющим функции организатора и осуществляющим контроль за исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета, бюджетов внебюджетных фондов, за эффективным ис-

---

<sup>49</sup> Окулич И.П., Усатов Д.Н. Указ. соч. 178 с.

<sup>50</sup> Скоков А.В. Счетная палата Российской Федерации как орган парламентского контроля // Российская юстиция. 2009. № 5. С. 44-47.



пользованием федеральной собственности.<sup>51</sup>

Ученые выделяют парламентский, административный, независимый (аудиторский) финансовый контроль. Органы муниципального финансового контроля находятся вне системы органов государственного финансового контроля.<sup>52</sup> Образованные исполнительной властью и ей подотчетные органы осуществляют внутренний государственный финансовый контроль. Парламентский контроль принято называть внешним.<sup>53</sup> Выделяют органы общей (Счетная палата РФ, контрольно-счетные палаты субъектов РФ, подразделения законодательных органов), отраслевой, межотраслевой и специальной компетенции.<sup>54</sup> Законодательные (представительные) органы осуществляют предварительный, текущий, последующий финансовый контроль.<sup>55</sup> Участниками

---

<sup>51</sup> Окулич И.П., Усатов Д.Н. Проблемы контроля за деятельностью Счетной палаты Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2. С. 33-35.

<sup>52</sup> Клейменов Я.С. Проблемы организации государственного финансового контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 69-72.

<sup>53</sup> Демидов М.В. Внешний государственный финансовый контроль как форма реализации парламентского финансового контроля в России // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 2. С. 12-16; Лагутин И.Б. Проблемы организации и правового регулирования органов финансового контроля исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Современное право. 2011. № 4. С. 36.

<sup>54</sup> Бурцев В.В. Государственный финансовый контроль: методология и организация. М.: Маркетинг, 2000. 392 с.

<sup>55</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

правоотношений, возникающих при реализации парламентом контрольных функций в финансовой сфере, являются государственные органы представительной власти; государственные органы, имеющие исполнительно-распорядительные функции и, с одной стороны, являющиеся объектом финансового контроля со стороны представительной власти, а с другой – осуществляющие внутренний (ведомственный) финансовый контроль; органы местного самоуправления, являющиеся участниками бюджетного процесса; имущественно-хозяйственные органы и организации, пользующиеся финансовыми ресурсами государства.<sup>56</sup>

Как считают ученые, в настоящее время организационно-правовая система финансового контроля в России не является эффективно функционирующей.<sup>57</sup> Так, не предусмотрены действенный механизм контроля за самой Счетной палатой РФ и порядок взаимодействия с другими субъектами, осуществляющими контрольные функции.<sup>58</sup> Отсутствуют четкие границы между сферами юрисдикции контролирующих органов как по горизонтали, так и по вертикали. В то же время «парламентский надзор за деятельностью исполнительной власти, включающий в частности, утверждение и контроль за исполнением бюджета, является одним из стол-

---

<sup>56</sup> Демидов М.В. Субъекты и объекты парламентского финансового контроля // Российская юстиция. 2009. № 5. С. 36-41.

<sup>57</sup> Клейменов Я.С. Указ. соч. С. 69-72; Романов Д.И. Указ. соч. С. 73-75.

<sup>58</sup> Окулич И.П., Усатов Д.Н. Указ. соч. С. 33-35.

пов демократического государственного устройства, а потому не может быть ограничен ни по объектам, ни по предмету.<sup>59</sup> Одной из актуальных проблем является отсутствие единой концепции государственного финансового контроля в России. Остаются не принятыми федеральные законы о государственном финансовом контроле и об основах организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ. Отсутствует федеральное законодательство, налагающее меру ответственности за неисполнение представлений и предписаний контрольно-счетных органов, за непредставление информации, предоставление неполной, недостоверной информации, за отказ от допуска на проверяемый объект. Парламенты субъектов РФ не могут устанавливать меры бюджетной ответственности. Контрольные органы субъектов РФ не предусмотрены в системе органов, рассматривающих административные правонарушения, связанные с использованием бюджетных средств.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Золотарева А.Б. Проблемы определения границ и организации системы государственного и муниципального финансового контроля // Современное право. 2008. № 12. С. 73-79.

<sup>60</sup> Демидов М.В. Внешний государственный финансовый контроль как форма реализации парламентского финансового контроля в России. С. 12-16.

# Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.