

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФГКОУ ВО  
УФИМСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Г. Ю. Каримова

**ГЕНЕЗИС И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ  
ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Уфа 2017

УДК 342  
ББК 67.400.62  
К23

*Рекомендована к опубликованию  
редакционно-издательским советом Уфимского ЮИ МВД России*

**Рецензенты:** кандидат юридических наук, доцент Э. Х. Грипп  
(Санкт-Петербургский университет МВД России);  
И. М. Гаскаров (Отдел полиции № 3 УМВД Рос-  
сии по г. Уфе)

**Каримова Г. Ю.**

К23 Генезис и современное состояние парламентского контроля в Российской Федерации [Текст] : монография / Г. Ю. Каримова. – Уфа : Уфимский юридический институт МВД России, 2017. – 104 с.

ISBN 978-5-7247-0942-2

Данная монография раскрывает особенности формирования института парламентского контроля в Российской Федерации. Проводит сравнительно-правовой анализ западной модели парламентского контроля и акцентирует внимание на законодательном закреплении института парламентского расследования как одной из форм парламентского контроля в России.

Издание предназначено для курсантов, слушателей, студентов, адъюнктов и аспирантов юридических факультетов вузов, а также для специалистов-практиков и более широкого круга читателей.

УДК 342  
ББК 67.400.62

ISBN 978-5-7247-0942-2

© Каримова Г. Ю., 2017  
© Уфимский ЮИ МВД России, 2017

## СОДЕРЖАНИЕ

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Введение.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 4          |
| <b>Глава 1. Парламентский контроль в политической системе государства: теоретико-правовые аспекты.....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>6</b>   |
| § 1. Понятие и природа института парламентского контроля.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 6          |
| § 2. Нормативно-правовые аспекты обеспечения парламентского контроля в Российской Федерации.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 31         |
| <b>Глава 2. Институт парламентского расследования в России и организация парламентского контроля в иностранных государствах.....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>45</b>  |
| § 1. Институт парламентского контроля в зарубежных странах.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 45         |
| § 2. Законодательная регламентация парламентского расследования в Российской Федерации.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 56         |
| § 3. Осуществление парламентского контроля в странах Содружества Независимых Государств.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 62         |
| Заключение.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 77         |
| Список использованной литературы.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 78         |
| <b>Приложение 1. Извлечения из доклада парламентской комиссии по расследованию аварии на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года.....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>82</b>  |
| <b>Приложение 2. Постановление Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «О ходе работы депутатской комиссии осуществляющую парламентское расследование по контролю за исполнением законодательства Кыргызской Республики акционерными обществами, осуществляющими свою деятельность в топливно-энергетическом комплексе по выработке, транспортировке и реализации электроэнергии и газа за 2000–2003 годы.....</b> | <b>100</b> |

## ВВЕДЕНИЕ

В жизни современного общества и государства существенная роль принадлежит институту парламентаризма. Назначение парламента – быть надежным инструментом, который призван стать гарантом для реализации и осуществления прав и свобод граждан, обеспечивая тем самым поступательное развитие общества, поддерживая необходимый правопорядок в государстве.

В современном мире парламентский контроль за деятельностью органов государственной власти становится неперенным условием устойчивости конституционного строя. Существуют различные формы осуществления парламентского контроля: утверждение бюджета, выражение недоверия правительству, дача согласия на назначение членов правительства, проведение парламентского расследования.

При всем разнообразии полномочий законодательной власти ее контрольная деятельность может быть классифицирована по следующим направлениям: контроль за соответствием деятельности исполнительной власти; контроль в материально-финансовой сфере; контроль за соблюдением и обеспечением прав и свобод граждан.

Как отметил Председатель Государственной Думы Вячеслав Володин «Парламентский контроль необходимо превратить в важнейший антикоррупционный инструмент. Одним из приоритетов работы Госдумы является укрепление парламентского контроля как важнейшего антикоррупционного инструмента.

Роль парламента в борьбе с коррупцией не должна ограничиваться лишь принятием соответствующих законов. Необходимо участвовать в этом процессе более активно. И поэтому одним из приоритетов нашей сегодняшней работы является укрепление парламентского контроля, превращение его в важнейший антикоррупционный инструмент»<sup>1</sup>.

В целом можно сказать, что парламентский контроль – это способность законодательного органа ограничить исполнительный. Мы можем различать три типа парламентского контроля: контроль, осуществляемый оппозицией; беспартийный контроль, осуществляемый посредством парламентского надзора, который может

---

<sup>1</sup> URL: [http://www.duma.gov.ru/news/274/1912013/?sphrase\\_id=2678219](http://www.duma.gov.ru/news/274/1912013/?sphrase_id=2678219).

принимать многочисленные формы: вопросы, комитеты, слушания и т. д.; контроль с наказанием, который является самым резким, но не может использоваться часто без дестабилизации системы.

# **ГЛАВА 1. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

## **§ 1. Понятие и природа института парламентского контроля**

Термин «парламент» происходит от французского слова «parler» – говорить и английского слова «parliament» – обсуждать. Этим словом стали называть «формальные совещания»; при Плантагенетах – «великие советы».

Парламент – это высший орган народного представительства, выражающий волю народа, призванный регулировать важнейшие общественные отношения, главным образом, путем принятия законов, осуществляющих контроль за деятельностью органов исполнительной власти и высших должностных лиц.

Справочная литература обозначает парламент следующим образом:

Парламент – родовое название высшего представительного и законодательного органа в демократических государствах (Великобритании, Франции, Италии, Канаде, Бельгии и др.). В США и большинстве стран Латинской Америки парламент называется конгрессом; в Российской Федерации – Федеральным Собранием; в Литве и Латвии – сеймом<sup>1</sup>.

М. В. Баглай и В. А. Туманов определяют парламент как избираемый населением страны представительный орган, носитель законодательной власти, неотъемлемый институт демократического государственного строя<sup>2</sup>.

Под парламентом обычно понимают двухпалатное представительное учреждение. В англосаксонском праве парламент – это триединое учреждение, включающее главу государства (монарха в Великобритании, президента в Индии), верхнюю и нижнюю палаты. В континентальном праве (в Германии, Франции) под парламентом понимаются две его палаты, глава же государства не является составной частью парламента.

Развитие парламента в разных странах происходило по-разному, в особых формах и в разные сроки.

---

<sup>1</sup> Барихин А. Б. М.: Книжный мир. 2000. С. 472.

<sup>2</sup> Баглай М. В., Туманов В. А. Энциклопедия конституционного права. М., 1998. С. 300.

Уже на рубеже первого тысячелетия появляются и функционируют народные собрания: и в греческих городах, и в Риме, а позднее собрания-сходы в Англии и Испании, вече в Древнем Новгороде. На этих собраниях граждан или «избранных» (старейшин, уполномоченных, князей, аристократов и т. п.) обсуждались вопросы, которые считались актуальными для той или иной территории, а ограниченные ее пределы вполне позволяли такие расходы делать сравнительно регулярными<sup>1</sup>.

С образованием в IX веке раннефеодального государства Киевская Русь начал происходить интенсивный процесс формирования институтов государственной власти, которые в целом оформились к XI веку. Главой государства был князь, который соединял функции верховного военачальника, верховного судьи, верховного администратора и верховного законодателя. Кроме того, в обществе были сильны институты власти, имевшие свои корни в первобытном обществе. В первую очередь это вече.

Крупные города имели вече, которое являлось подобием высшего законодательного органа и высшего суда. Под давлением обстоятельств в большинстве древнерусских княжеств XII – начала XIII веков оформилась феодальная монархия во главе с князем. Наряду с этим образовалась и другая форма государственности – феодальная республика, в которой главную роль играли традиции народной воли. Именно на примере феодальной республики можно проследить традиции российского парламентаризма. Недаром многие авторы проектов введения в России представительных учреждений обращались в своих сочинениях к вечевому устройству древнерусских городов.

В большинстве древнерусских городов деятельность вече обычно ограничивалась призывом князя, законодательством, объявлением войны и заключением мира. Созыв веча носил скорее чрезвычайный характер, был связан с решением только важнейших вопросов жизни города. По иному дело обстояло в Новгороде. В то время как в других землях «укреплялась княжеская власть в ущерб рудиментам родовой демократии», Новгороде вече получило полное развитие. Функции новгородского веча не могут быть перечислены с исчерпывающей полнотой, так как они определялись конкретными решениями самого веча и всесторонне охватывали жизнь

---

<sup>1</sup> Котлевская И. В. Современный парламент // Государство и право. 1997. № 3. С. 10.

новгородской земли. Вот наиболее важные и часто встречающиеся в источниках полномочия веча:

- заключение и расторжение договора с князем;
- избрание и смещение посадников, тысяцких, владык;
- назначение новгородских воевод, посадников и воевод в провинции;
- контроль за деятельностью князя, посадников, тысяцких, владыки и других должностных лиц;
- законодательство, примером которого служит Новгородская судная грамота;
- внешние сношения, решение вопросов войны и мира, торговые соглашения с Западом;
- распоряжение земельной собственностью Новгорода в хозяйственном и юридическом отношении, пожалование земель;
- установление торговых правил и льгот;
- установление повинностей населения, контроль за их отбыванием;
- контроль за судебными сроками и исполнением решений; в случаях, волновавших весь город, непосредственное разбирательство дел; предоставление судебных льгот.

Приведенный перечень составлен на основе материалов всего республиканского периода. В Новгороде расцвели те формы политической жизни, которые в большинстве городских центров Руси, если и не были повсеместно ликвидированы сразу, то, во всяком случае, резко пошли на убыль татарским нашествием. На рубеже XI–XII веков государственный строй в Новгороде приобрел особенности, выделившие его среди других земель и непосредственно связанные с вечем. Стала формироваться выборная местная администрация орган самоуправления, противопоставляемый княжеской власти. Это поднимало вечевой порядок на новую ступень, принципиально меняло отношение народного собрания к делам управления и суда, ибо оно избирало, контролировало и смещало важнейших должностных лиц, повседневно занятых этой деятельностью, и постепенно превратило и князя в должностное лицо.

«Летописные данные, относящиеся к XI веку, рисуют вече как верховный демократический орган власти, развивавшийся наряду с княжеской властью», – пишет И. Я. Фроянов. Это своего рода

двоевластие, сосуществование двух антагонистических принципов – демократического и монархического».

Длительное равновесие между ними было невозможно. Конфликт должен был разрешиться в пользу одного из принципов. В большинстве земель восторжествовала княжеская власть, в Новгороде – вече, которое превратилось в единственный подлинный верховный орган законодательства, управления и суда, от которого принимают полномочия и которому подотчетны главные носители власти князь, владыка, посадник и тысяцкий<sup>1</sup>.

Созывали вече князь, посадник, тысяцкий, владыка или рядовые горожане по своей инициативе. Последние случаи бывали не особенно часты и не совсем обычны, они – показатель тревожной обстановки в городе, недовольства правящей верхушкой. Никакой проверки права на присутствие не существовало. О процедуре обсуждения вопросов и принятия решений трудно судить с определенностью. По существу, все авторы, касавшиеся этих вопросов, исходили из своих представлений о вечевых обычаях. Общее представление сводится к тому, что каждому было дозволено высказывать свое мнение и что часто это мешало должностным лицам и вызывало большие волнения. Принцип принятия решений, видимо, сводился к тому, чтобы прийти к единодушию или, когда это невозможно, к выявлению позиции достаточно авторитетной, чтобы ее противники не считали более целесообразным отстаивать свою точку зрения. Счета голосов не вели, большинство давало себя знать криками. В случае раскола дело решалось дракой, если ни одна из сторон не оказывалась в очевидном меньшинстве, лишавшем ее шансов на победу. Такой ход событий не представлялся новгородцам незаконным. Напротив, – в вечевых столкновениях они видели вполне юридическое решение спорных вопросов – это был суд божий.

И. Д. Беляев в «Рассказах из русской истории» рисует стройную вечевую систему, состоящую из представителей административных единиц города, приходящих в собрание во главе со своими выборными начальниками и занимавших заранее отведенные им места. Порядок, поддерживаемый на вече старостами, сотскими и посадниками, обеспечивал спокойное и серьезное обсуждение дел.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Диваева Г. Ю. Институт парламентского контроля в России: учебное пособие. Уфа: Уфимский ЮИ МВД России, 2005. С. 57.

Как свидетельствуют летопись и новгородские грамоты, вече отличалось от толпы не только размерами, но и рядом юридических признаков. Новгородцы выработали вполне стабильную формулу для определения законного вечевого собрания, часто повторяющуюся на страницах летописей и грамот с теми или иными сокращениями.

Согласно этой формуле, вече было полномочно принимать решения именем Великого Новгорода, когда на нем присутствовали:

1) высшие должностные лица Новгорода – посадники и тысяцкие. Знаком их присутствия служили печати, подвешенные к вечевым грамотам, без которых последние были недействительны. Владыка, как подчеркивает И. Д. Беляев, никогда не присутствовал на вече, но его согласие (благословение) при решении важнейших вопросов, видимо, было обязательным;

2) представители всех пяти концов города. На хорошо сохранившихся вечевых грамотах рядом с печатями владыки, посадников и тысяцких имеются печати пяти новгородских концов;

3) представители всех социальных групп. Вече, состоявшее из одних только черных людей, не признавалось правомочным.

При разногласиях между концами, или сторонами, Новгорода спор решался, как уже говорилось, дракой.

Таковы некоторые отличительные признаки полномочного, или законного, вечевого собрания. Оно строилось по принципу полного должностного, административно-территориального (концы) и социального представительства и равных возможностей для участников отстаивать свои взгляды.

Следующий важный вопрос кто мог участвовать в вече? Традиционный взгляд, принятый во всей дореволюционной литературе, разделяемый современными западными и большинством советских исследователей, сводится к тому, что в вече могли участвовать все свободные жители города.

Некоторые советские исследователи придерживались противоположной точки зрения. Они полагали, что в вече участвовали только усадебовладельцы, т. е. феодалы, в первую очередь, бояре.

Представления о сугубо феодальном составе веча не вяжутся с его генеалогией, восходящей к периоду родовых, догосударственных отношений. По мнению В. Л. Янина, вечевой строй обнаружи-

вает ярко выраженную преемственность тех форм управления, которые существовали в последний период родоплеменного строя. Вече – прямое продолжение народного собрания. Таким образом, каждый свободный житель Новгорода мог участвовать в вече, за исключением женщин, чье присутствие было несовместимо с кулачным характером вечевого обсуждения.

Нерегулярность, частый, а порой и неожиданный созыв вечевых собраний, колокольный способ оповещения, отсутствие какой бы то ни было представительной системы делали невозможным участие крестьян и жителей пригородов в вече, которые появлялись там лишь в исключительных случаях. Однако, и присутствуя на вече, они были обычно не полноправными его членами, а всего лишь советчиками, жалобщиками, заинтересованной стороной.

Примерно к середине XIII века отношения с князьями приобретают стабильный характер, вече утрачивает значение в качестве символа сплочения всего города против посягательств на его традиционные вольности. Притупление остроты антикняжеской борьбы, объединявшей всех граждан, не могло не привести к усилению конфликтов в обществе. Однако обострение социальных конфликтов не подорвало вечевые устои. Благодаря продуманной системе боярского контроля вече оказалось гибкой политической Формой, обеспечивавшей реальное верховенство высших социальных групп. История Новгорода знает немало эксцессов вечевого быта, когда народные массы расправлялись с неугодными им сановниками и грабили боярские дома, но экономические и политические основы боярского господства оставались незыблемыми. Этому содействовал раскол городских низов на уличанские и кончанские группы, ориентировавшиеся на своих бояр, преобладание столкновений сторон, концов и улиц над классовыми конфликтами, а также ряд обычно-правовых мер, оберегавших боярское верховенство, в том числе обычаи, связанные с вечем.

Пользуясь вечевыми традициями для поддержания среди черных людей гордости вольными учреждениями и готовности противостоять княжескому вмешательству, старейшие обезопасили себя от возможности применения простой чадью законных форм в своих интересах. Вечевые порядки исключали возможность серьезного обсуждения вопроса, роль рядовых горожан сводилась лишь к подаче своего голоса за или против, особо важная, имеющая решаю-

щее значение при таких обстоятельствах подготовительная работа лежала на посадниках и тысяцких, от них же зависела оформляющая решения вечевая канцелярия, богатыми людьми широко практиковались подкупы, посулы, наем крикунов и кулачных бойцов. Новгородский обычай шел еще дальше, он требовал благословения владыки, обязательного присутствия посадников и тысяцких, ведущих представителей кончанского управления, обладавших кончанскими печатями, и, наконец, представительства всех слоев населения.

И все же вече не было просто ширмой боярского всевластия. И простая чадь, и состоятельные люди не раз пользовались демократической формой веча для отстаивания своих интересов. Хотя реальное управление государством было сосредоточено в руках посадников, тысяцких, владык, боярского совета, все эти органы черпали свои полномочия в вечевом решении, обращались к вечу за утверждением важнейших дел, а выборные могли быть в любой момент отстранены от власти волей веча. Оно содействовало высокому развитию материальной, духовной и политической культуры, внесло огромный вклад в историю государства и права нашей страны.

Как уже отмечалось, к примеру новгородского веча обращались многие авторы проектов введения в России представительных учреждений. Их в основном интересовал Новгород не как объект исторического исследования, а как символ вольности и самоуправления, противопоставляемый царскому деспотизму.

Анализ республиканских традиций Новгорода Великого помогает нам понять исторические корни парламентаризма в России и его специфику.

В дальнейшем развитие парламентов относится ко времени, когда они приобретают значение государственного форума. Английский парламент на рубеже XII–XIII вв. первым завоевывает такую роль и становится даже классическим образцом. Вестминстерский статус 1275 г. впервые использует слово «parlament» для названия «Великого совета Англии». Позднее, в XVI–XVII вв. парламент становится сословно-представительным органом с совещательными функциями при монархе. К таковым можно условно отнести Боярскую Думу и Земский собор в России.

Земский собор вначале имел сходство с парламентом. В то же время можно выделить три основных представительных собора:

1. Освященный собор – собрание высшего духовенства.
2. Синамет – Боярская дума – во главе с князем Мстиславским.
3. Земля – должностные лица царской администрации, а также представители от купцов и «черных людей». Фактическая власть все равно была сосредоточена в руках царя.

Объем полномочий Земского собора определялся конкретной исторической обстановкой его созыва: в период междуцарствия соборы осуществляли управленческие представительские функции в наиболее полном объеме. В другие времена Земские соборы рассматривали довольно широкий круг вопросов и принимали по ним решения по согласованию с царской и духовной властью.

Градация деятельности Земских соборов по периодам предложена Л. В. Черепниным. Он выделяет шесть периодов:

- 1) время царствования Ивана Грозного, а также фактическое время междуцарствия, когда Иван Грозный не оставил наследника;
- 2) с начала политического кризиса (1584 г.) до падения царства Василия Шуйского (1610 г.);
- 3) существование в качестве верховного органа власти соборов при ополчениях;
- 4) соборы, действующие в качестве совещательного органа при царе М. Ф. Романове (1613–1622 гг.);
- 5) соборы собираются редко, только по важнейшим вопросам внутренней и внешней политики (1632–1652 гг.);
- 6) время затухания деятельности соборов<sup>1</sup>.

Нормативные акты, принятые на Земских соборах до 1648 г., можно также разделить на следующие основные группы:

- а) акты избрания на царство;
- б) акты, содержащие важные государственные решения по реорганизации власти;
- в) акты, посвященные налогообложению<sup>2</sup>.

Передача царем тех или иных вопросов на рассмотрение Земского собора обуславливалась остротой данной проблемы и желанием царя воспользоваться авторитетом соборного большинства для проведения своего решения. Примером такого акта может слу-

---

<sup>1</sup> См.: Черепнин Л. В. Земские соборы Русского государства XVI–XVII вв. М., 1978. С. 386–387.

<sup>2</sup> См.: Маньков А. Г. Акты Земских соборов. Т. 3. М., 1985. С. 18.

жить приговор Земского собора 1580 года, где решались важнейшие для государства вопросы о церковном землевладении.

К концу XVII в. Деятельность Земских соборов практически прекратилась. Наряду с этим ограничивается значение Боярской думы как органа власти феодальной аристократии.

Превращение России в чиновничью дворянскую монархию было в основном завершено в первой четверти XVIII в.<sup>1</sup> Существенным признаком этого были изменения в составе и структуре государственно-чиновнического аппарата: замена приказов коллегиями, боярской думы – Сенатом, а также подчинение церкви государству.

В период преобразований Петра I Русское государство превратилось в обширную империю. В это время глава государства, монарх, рассматривался как верховный носитель законодательной и исполнительной власти.

Петр Великий сосредоточил в своих руках и юридически, и в действительности абсолютную, неограниченную власть, устранив два гражданских института и учреждения – патриаршество и Боярскую думу, в которых так или иначе могло проявляться противодействие единоличной власти государя. В царствование Петра I эта власть впервые была закреплена в законах – «Воинском Уставе» и «Духовном Регламенте».

В это время развитие русской государственности привело к окончательному утверждению абсолютизма.

Указом от 22 февраля 1711 г. был учрежден новый государственный орган – Правительствующий Сенат. В организации и деятельности Сената получили дальнейшее развитие принципы бюрократического управления. Но в окончательном виде Сенат сложился не сразу: с момента образования и до конца первой четверти XVIII в. его структура, порядок и круг деятельности подвергались значительным изменениям.

Некоторые ученые высказывали мнение, будто правительствующий Сенат в первое время являлся чрезвычайным учреждением или временным органом и лишь впоследствии приобрел статус постоянного учреждения. Такая оценка справедливо была опровергну-

---

<sup>1</sup> См.: Каримов Р. Р., Каримова Г. Ю., Юнусов М. А. К вопросу истории развития российского парламентаризма в XVIII–начале XX века // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2017. № 2 (76). С. 23–27.

та А. Н. Филипповым<sup>1</sup>. Хотя сам Петр I в указе от 22 февраля 1711 г. говорит об образовании Сената «для отлучек наших».

Сенат не прерывал своей деятельности во время пребывания царя в столице. Возложенная на него компетенция не носила характер временных полномочий, а была рассчитана на многолетнюю работу. Он был постоянно действующим высшим государственным органом.

Указом от 22 февраля 1711 г. объем власти и компетенции Сената не был определен достаточно четко. В дальнейшем на Сенат были возложены: отправление правосудия, решение финансовых вопросов, общие вопросы управления торговлей и другими отраслями государственного хозяйства. Таким образом, он был высшим судом и управленческим учреждением одновременно. Немаловажно, что Сенат был также законосовещательным органом: ему принадлежало право постановки вопросов, требующих законодательного решения монархом. Хотя Сенат не мог самостоятельно решать вопрос о толковании регламентов, но он мог представить вопрос на усмотрение императора, который в результате и принимал решение по существу.

В упомянутом указе Петра I определяется состав Сената, регламентируются его права и обязанности, устанавливаются правила, касающиеся отношений Сената с коллегиями, губернскими властями, генерал-прокурорами. Сенат возглавлял систему государственного управления и был по отношению ко всем другим государственным органам высшей инстанцией. Сенат как учреждение, заменявшее царя во время его отсутствия, осуществлял наряду с царем законодательную власть.

Столь же самодержавно, как Петр I, правила и Екатерина II. Императрица, будучи человеком для своего времени передовым, с ориентацией на европейские страны, произвела некоторые изменения в структуре власти путем формирования выборных общественных органов, в первую очередь «Уложенных комиссий».

Попытка поставить страну на конституционный путь развития была предпринята при Александре I. В конце XVIII в., а именно осенью 1797 г., Александр писал Лагарпу о своем намерении постепенными реформами дать народу свободную конституцию с народ-

---

<sup>1</sup> См.: Филиппов А. Н. Правительствующий Сенат при Петре Великом и его ближайших приемниках. СПб., 1911. С. 17.

ным представительством. В 1802 г. обсуждалась в «неофициальном комитете», но была отвергнута мысль о представлении Сенату прав «корпуса политического» с тем, чтобы сенаторы или их часть избирались народом (в действительности – дворянством). Тогда же появился замысел создания в Российской империи общегосударственного представительного органа. По поручению Александра I М. М. Сперанским и его соратниками был разработан проект, учитывающий концепцию деятельности наиболее развитых парламентов Европы того периода. Именно в этом проекте впервые появились названия «Государственная Дума» и «Государственный Совет».

В 1808 г. началась многотрудная работа Александра I со Сперанским по составлению конституции. Проект ее к октябрю 1809 г. был написан Сперанским, а затем, совместно с императором, подвергнут переработке. Основные положения проектированного ими «государственного уложения» сводились к следующему. Законодательная власть осуществляется совместно государем и Государственной Думой, причем право инициативы внесения законов и наложения санкций принадлежит исключительно государю. По его мнению, правительство должно иметь «всю возможную силу действовать во благо, и сила сия в одном только злоупотреблении ее должна быть умеряема».

Государственной Думе предоставляется право делать представления о государственных нуждах. Судьи избираются подданными. Исполнительная власть принадлежит правительству, причем каждый акт державной власти должен быть контрасигнирован министром, ответственным перед Государственной Думой. Если какой-либо мерой правительства будет грубое нарушение, то в этом случае законодательное сословие перестанет быть учреждением, рассматривающим лишь вопросы, инициированные правительством, и собственной властью возбуждает следствие против министра.

Следует отметить, что разделение власти предполагалось проводить на всех уровнях: от центральных учреждений до местных. Все части управления соединяются в Государственном Совете и через это учреждение восходят к верховной императорской власти. Волостные думы собираются каждые три года и состоят их все владельцев недвижимой собственности и представителей от казенных

крестьян. Волостная дума избирает членов волостного правления и суда, рассматривает отчеты правления, избирает членов окружной думы и т. д. Аналогичными обязанностями наделялись окружная и губернская думы.

В Государственную Думу входят депутаты, избранные губернскими думами, но в противоположность местным думами, которые собираются каждые три года, она в силу закона собирается ежегодно. Председатель Государственной Думы избирается из ее состава и утверждается государем.

Это Государственное уложение предполагалось ввести в действие постепенно, но достаточно быстро: к 1 января 1810 г. преобразовать Государственный Совет, к 1 мая завершить преобразование всех министерств и ведомств, а с 1 мая начать введение установленных им волостных, окружных и губернских учреждений. К 15 августа намечалось созвать депутатов губернским дум и тогда, по словам Сперанского, «Россия воспримет новое бытие и совершенно во всех частях преобразуется».

Реформа, однако, задержалась, Государственный Совет был открыт в назначенное время и в предложенном виде как орган, через который дела трех «государственных сословий» – думы, министерств и судебного сената – должны восходить в державной власти. Реорганизация министерств осуществлялась не сразу и не в полном объеме, а остальная реформа (судейская, представительная, конституционная), хотя и была одобрена государем, но вовсе не была осуществлена (по-видимому, в силу наступивших военных событий и немилости, в которую впал Сперанский)<sup>1</sup>.

Свое намерение даровать Российской империи Конституцию Александр Павлович проявлял и во вторую половину своего царствования. После пожалования в 1815 г. Конституции царству Польскому он поручил составить план-проект конституции Новосильцеву, который тот и составил с помощью французского юриста Дешампа (Deschamps) – «Государственную уставную грамоту Российской империи». Она не заключала в себе общего переустройства власти, а вводила лишь государственный сейм из 2-х палат: сената (из членов, пожизненно назначаемых государем) и посольской палаты (ее члены назначались государем из кандидатов, избранных в посольскую палату от каждого наместничества).

---

<sup>1</sup> См.: Россия. Энциклопедический словарь. Л., 1991. С. 154–155.

Государственному сейму предоставлялось право на участие в законодательной власти государя. В частности, для издания закона и утверждения бюджета требовалось согласие обеих палат. Проект конституции царю понравился, но в законодательном порядке он одобрен не был<sup>1</sup>.

При Александре II был рассмотрен проект создания законосовещательного представительного органа, подготовленный министром внутренних дел Лорис-Меликовым. В этом проекте предлагалось среди многочисленных реформ власти ввести общую комиссию, которая составлялась из выборных представителей:

1) значительнейших городов, в столицах – по два, в прочих – по одному;

2) назначенных особым порядком членов от тех местностей, в коих положение о Земских учреждениях не действует;

3) от губерний – по одному или по два члена соотнositельно с населением губернии;

4) из членов общей комиссии как из среды главных, так и из других лиц, принадлежащих к населению губернии или города.

Учреждение общей комиссии не изменяло существовавший порядок возбуждения законодательных вопросов и окончательного их обсуждения, однако вносило возможность участия народа в управлении, а значит, приносило спокойствие в народные массы.

В последние недели своей жизни Александр II рассмотрел и одобрил проект законосовещательного органа, представленный министром внутренних дел Лорис-Меликовым. Император одобрил идею министра о привлечении сведущих лиц к совещательному участию при подготовке законопроектов центральными учреждениями. Император повелел графу Лорис-Меликову подготовить правительственное сообщение о принятом решении. Проект этого сообщения был составлен и одобрен. Окончательное слушание проекта было назначено на 4 марта 1881 г., однако внезапная кончина императора помешала осуществлению этого проекта.

В уже освещенный период времени в трудах европейцев Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтескье, Вольтера были разработаны и обоснованы идеи народного суверенитета и общественного договора между людьми и правителями.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Диваева Г. Ю., Яхина Ю. Х. История развития парламентаризма в Российской Федерации: учебное пособие. Уфа: Уфимский ЮИ МВД России, 2007. С. 61.

Так, английский философ Джон Локк в своей книге «Два трактата о правлении» делит государственную власть на законодательную и исполнительную. По его мнению, «...исполнительная власть... является подчиненной и подотчетной законодательной власти и может быть по ее желанию изменена и смещена». Он придерживался идеи верховенства именно законодательной власти по причине присущей ей роли выразительницы воли народа. Он писал по этому поводу: «В государстве... может быть всего одна верховная власть, а именно законодательная... и все же законодательная власть представляет собой лишь доверенную власть, которая должна действовать ради определенных целей. И поэтому все еще остается у народа верховная власть отстранять или изменять состав законодательного органа, когда народ видит, что законодательная власть действует вопреки оказанному ей доверию, ибо вся переданная на основе доверия власть предназначалась для достижения одной цели и ограничивается этой целью, когда же этой целью явно пренебрегают или оказывают ей сопротивление, то вопрос о доверии по необходимости снимается и власть возвращается в руки тех, которые ее дали, и они снова помещают ее так, как они сочтут лучше для ее безопасности и благополучия». В то же время Локк предлагал пути ограничения абсолютной власти парламентом<sup>1</sup>.

Суждения И. Канта, в отличие от суждений Дж. Локка, не столь далеко идущие. Однако немецкий мыслитель также отстаивал верховенство законодательной власти в триумvirате властей. При этом необходимость признания верховенства за названной властью он обосновывал принадлежностью ее «только объединенной воле народа»<sup>2</sup>.

Шарль Луи Монтескье идею разделения властей в своем труде «О духе законов» (1748 г.) предложил в качестве основополагающего принципа государственного устройства демократических стран.

В этом он видел, с одной стороны, заслон от абсолютной власти монарха (короля), с другой – важную гарантию политической свободы народа, под которой понимал «право делать все, что дозволено законами»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Локк Дж. Избранные философские произведения. В 2-х т. Т. 2. М.: Издательство социально-экономической литературы. 1960. С. 85–86.

<sup>2</sup> Кант И. Сочинения. В 6-и т. Т. 4. Ч. 2. М., Мысль, 1965. С. 234.

<sup>3</sup> Монтескье Шарль Луи. Избранные произведения. М., Государственное издательство политической литературы, 1955. С. 289.

Ш. Монтескье считал, что власть в государстве должна быть ограничена посредством ее разделения на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную и что в случае такого ограничения власти свободу граждан соответствующего государства можно признать гарантированной, в силу этого однажды разделенная государственная власть не должна вновь сосредоточиться в одних руках и что государственная власть вообще никогда не должна находиться в одних руках, так как все это ведет к тирании.

Свое мнение Ш. Монтескье обосновывал следующим образом. Что может удержать законодателя издать деспотический закон, если он сам исполнитель данного закона? Ничего. И что может удержать такого исполнителя выполнить деспотический закон деспотическими способами, если он сам себе судья? Тоже ничего. Отсюда следует простой вывод: вся государственная власть не должна быть сосредоточена в одних руках, например, в руках монарха.

Монархия должна быть ограничена законодательным органом. Последнее же возможно только при разделении государственной власти на ветви, где каждая ветвь ограничивает две другие. И только такая организация государственной власти, которая основана на разделении названной власти на три ветви, сдерживающие устремления друг друга к обладанию всей полнотой власти в целом, не только не угрожает свободе личности в данном государстве, а наоборот, выступает гарантом этой свободы.

Представительное собрание следует избирать, по мнению Монтескье, для того, чтобы создавать законы или наблюдать за тем, хорошо ли соблюдаются те законы, которые уже им созданы. Эти дела оно «может очень хорошо выполнять»<sup>1</sup>.

Несмотря на все вышеизложенное, Монтескье считал, что парламент не должен работать на профессиональной основе.

Жан-Жак Руссо в своей работе «Об общественном договоре» уделил большое внимание взаимоотношению законодательного и исполнительного органа государственной власти. Тема этого трактата сформулирована уже в «Диссертации о происхождении неравенства». «Что же, – ставит вопрос в нем Руссо, – нужно ли уничтожить человеческое общество, упразднить «мое» и «твое» и вернуться к жизни в лесах с медведями?»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Монтескье Шарль Луи. Указ. соч. С. 294.

<sup>2</sup> Котляревский С. А. Власть и право. Проблема правого государства Серия «Мир культуры, истории и философии». СПб.: Издательство «Лань», СПб., 2001. С. 200.

Будучи парадоксально непоследовательным, Руссо отвечает на этот вопрос приблизительно так: настоящая свобода обретается только в общественных и политических цепях, свобода же в естественном состоянии есть свобода не настоящая, не полная, а ограниченная.

Таким образом, намечается резкое противоречие, разделяющее «Трактат о неравенстве» и «Общественный договор». С точки зрения первого, «добродетель выгравирована» в человеческих сердцах и каждый может познать ее законы при помощи голоса внутренней совести. Для второго, напротив, только общественное состояние учит человека истинной справедливости и моральности, которые отсутствовали в состоянии естественном.

Для того чтобы эти невероятные изменения произошли, необходим акт, который Руссо и называет «общественным договором». Общественный договор Руссо имеет много общего с договорной теорией Гоббса. У Руссо так же, как у Гоббса, каждый человек должен отказаться от всех своих прав. Разница только в том, что у Гоббса имеется субъект, в пользу которого происходит отчуждение прав, – это или отдельный человек, становящийся монархом, или коллегия лиц. У Руссо же отчуждителями прав являются все, получателями же их («акцептором») – никто в частности, но все вместе – все общество в целом, существо безличное. В силу этого никто через подобный акт отказа от прав не становится властителем или всемогущим деспотом. Результат подобного акта другой – именно через него образуется впервые единое лицо нации, организованного общества или государства.

То, что предлагает здесь Руссо, есть акт, который по современной юридической терминологии можно было бы назвать актом соглашения. В сравнении с обычным договором, который мы встречаем в области обязательного права, акт соглашения отличается тем, что:

- соглашающиеся имеют в виду не их индивидуальные, зачастую противоположные интересы, но стремятся к установлению некоторой общей цели;
- в качестве результата соглашения устанавливается не простое правоотношение управомоченных и обязанных, но рождается новая юридическая норма, некоторый статус или основной закон,

на основе которого возникает новая ассоциация с новым постоянным правопорядком.

Руссо понимает, что правительственная власть, как она в действительности существует, вовсе не склонна всегда идти на поводу у закона. Напротив, она постоянно стремится выходить из-под власти суверена. Как же можно с этим бороться? Решение этого вопроса Руссо находит не в принципиальном отношении между различными властями, не в процессе их уравнивания, но в чисто внешних свойствах государства, в величии государства и в количестве его населения.

Самый простой способ поставить тормоза правительственной власти – это поставить ее под контроль всего народа. Но это можно легко сделать только в маленьком государстве с незначительным населением и невозможно сделать в государстве обширном и многонаселенном. Оттого деспотический характер правительственной власти более свойствен большим государствам, а правовой и демократический – государствам незначительным. Он считал, что в результате «общественного договора при создании государства формируется также и общая воля, которая выступает в качестве закона, с одной стороны, и органа, его творящего, с другой»<sup>1</sup>.

Институтом, реализующим в общественной практике общую волю, является «чрезвычайное собрание, вызываемое непредвиденными случаями, и периодическое собрание, созываемое по закону в определенный день и в определенной форме»<sup>2</sup>.

Руссо считал, что на собрания должны созываться не депутаты, а весь народ, вследствие чего законодательный орган, как выражающий волю всего народа, является доминирующим в государстве: «Как только народ собрался как суверенный орган, всякая юрисдикция правительства прекращается»<sup>3</sup>.

В XIX в. парламент окончательно формируется как государственный институт, превращается в мировое социально-политическое явление, охватывая своим влиянием многие страны мира. Избирательные законы создают основу для регулярных выборов членов парламентов. Парламент становится единственным источником законодательства, только ему принадлежит право принятия законов.

---

<sup>1</sup> Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. М.: Соцэкгиз, 1938. С. 3.

<sup>2</sup> Там же. С. 35.

<sup>3</sup> Там же. С. 80.

6 августа 1905 г. были подписаны Манифест об учреждении Государственной думы, Закон об учреждении Государственной думы и Положение о выборах в Государственную думу<sup>1</sup>. Государственная дума, созываемая ежегодно, по-прежнему объявлялась законосовещательной, ее ведению подлежали все предметы, требующие издания законов и штатов, государственная роспись, сметы министерств, отчеты контроля и т. д., но законосовещательная инициатива Думы была сильно ограничена. Законопроект мог исходить только от группы депутатов не менее, чем в 30 человек.

Принятый законопроект поступал в правительство, однако министр мог и не согласиться с предложением Думы. Тогда, в случае, если Дума приняла проект большинством в две трети, то он переходил на рассмотрение Государственного Совета. Если последний принимал законопроект, то он поступал на подпись к Императору и после чего становился законом<sup>2</sup>.

Закон предоставлял Думе право «заявлять министрам и главноуправляющим отдельными частями, подчиненным по закону Правительствующему Сенату, о сообщении сведений и разъяснений» только по поводу таких действий власти, «коими нарушаются, по мнению Думы, соответствующие законоположения» (ст. 35). Если правительство откажется ответить на запрос, то Дума обращается за поддержкой в Государственный Совет, а тот, в свою очередь, к Государю. Только после положительного решения вопроса, Правительство обязано отчитаться.

Положение о выборах в Думу 6 августа 1905 года было построено на началах сословного и цензового представительства. Избирательное право вручалось очень узкому кругу лиц. Как верно отметил известный историк того времени М. М. Ковалевский: «по этому закону Государственная Дума не есть представительство населения, а представительство имущества»<sup>3</sup>. Депутатов в Думу должны были выбирать на губернском собрании, на которое попадали избранные на съезде землевладельцев, или на съезде городских избирателей, или на съезде уполномоченных от волостей и станиц. Распределение числа выборщиков между этими съездами находилось в зависимости от имущественной силы каждой группы.

---

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXV. №№ 26656, 26661, 26662.

<sup>2</sup> См.: там же. № 26661.

<sup>3</sup> Ковалевский М. М. Действительная природа Государственной думы. Харьков, 1905. С. 11.

В целом, избирательная система была очень сложной и давала преимущества землевладельческим слоям общества.

Законы 6 августа 1905 года означали шаг вперед по пути реформирования политической системы России, но шаг недостаточно решительный и запоздалый. Общество уже переросло идеи законосовещательного представительства и стремилось к законодательному народному представительству на основе демократических выборов.

Государственная Дума первого–четвертого созывов 1906–1917 гг. не смогла значительно изменить природу существовавшего тогда в России государственного устройства власти. Однако появились такие важные политические институты, как выборы, фракции, парламентская трибуна и гласность. Парламентские дискуссии внесли большую лепту в общественно-политическую жизнь страны того времени, в общий ход развития событий, который в конце концов и привел Россию сначала к Февральской, а затем и Октябрьской Революциям 1917 г.

Следующий этап становления российского парламентаризма относится к периоду 20-х–90-х гг. XX столетия.

Новый этап в развитии органов представительной и законодательной власти в нашей стране обозначен в конце 80-х–начале 90-х гг. началом работы съездов народных депутатов СССР и РСФСР. Тогда же и начался процесс кардинального пересмотра конституционных основ государственно-политической системы. Этот процесс особенно активизировался с образованием в 1991 г. нового государства – Российской Федерации. Уже на первых съездах народных депутатов стали создаваться различные политические объединения, по форме и содержанию аналогичные тем, которые существовали в дореволюционных Государственных Думах. Начали складываться парламентские структуры: фракции, комитеты, и комиссии, постоянный и профессиональный аппарат палат парламента. Процесс развития парламентской политической жизни охватил и сферу международных межпарламентских связей.

Однако работа законодательного органа власти – Верховного Совета Российской Федерации – была прервана в сентябре–октябре 1993 г. Это трагическая страница российского парламентаризма, но не первое событие подобного рода в истории российских представительных органов.

Принятый на референдуме 12 декабря 1993 г. Основной закон Российской Федерации – Конституция России – закрепил основу конституционного строя под новую политическую конфигурацию, которая сложилась в этот период в нашей стране.

С наступлением нового века у нас есть возможность и потребность дать более взвешенные и всесторонние оценки развитию парламентаризма в России. Позитивно следует оценить реальное развитие законодательного процесса; увеличение количества законов; создание фракций; плюрализм мнений; определенный контроль за результативностью реализации принятых законов; повышение взаимодействия между различными ветвями власти; всестороннее расширение связей между депутатами и избирателями; дальнейшее развитие и обновление всей законодательной базы российского государства и общества.

Рассматривая современный парламент, необходимо отметить, что в соответствии со статьей 94 Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание является законодательным и представительным органом РФ. Таким образом, российский парламент предназначен, с одной стороны, аккумулировать волю народу и представлять его интересы как внутри страны, так и за ее пределами, с другой – разрабатывать и принимать законы. При этом в принимаемых законах, других актах должна отражаться воля избирателей, всех граждан России.

На сегодняшний день парламенты в полной мере становятся центрами общественной жизни, активно отражая общественное мнение и влияя на него. Их зрелость служит показателем демократического гражданского общества. Парламентские институты обогатились большим опытом, и их соотношение с другими ветвями государственной власти приобрело значение движущегося фактора государственности.

Парламент, как уже отмечалось ранее – сложный многофункциональный механизм, и одной из основополагающих его функций является контрольная функция.

Само понятие «контроль» произошло от однокоренного *controle* (фр. – противосвиток). Как известно, раньше документы записывались на папирусных свитках, затем они разрывались пополам, и каждая половина хранилась у заинтересованного лица. Если требовалось подтвердить подлинность документа, то одна половина

свитка совмещалась с другой, подтверждающей его подлинность. Таким образом, «контроль» понимался как установление правильности обстоятельств дела. В конституционно-правовом значении под этим словом подразумевается нечто иное, причем разные авторы вкладывают в него подчас неодинаковый смысл<sup>1</sup>.

Так, В. Орландо полагал, что контрольная функция имеет целью осуществление постоянного и активного надзора со стороны парламента над всеми отраслями администрации, а также право представителя (парламентария) выражать членам правительства любое желание, сомнение или недовольство<sup>2</sup>.

Г. Еллинек под термином «контроль» понимал проверку важных дел государства, действий его органов и членов с точки зрения соответствия их определенным нормам. Он также считал, что контроль может быть политическим или правовым. В правовой контроль входят: административный, финансовый и парламентский контроль.

Последний осуществляется путем парламентской критики действий правительственных органов при помощи конституционных средств: интерпелляции, резолюции (порицания), назначения парламентского следствия. В то же время Г. Еллинек отмечал, что все разновидности правового контроля могут служить как политическим, так и правовым целям. Так, в парламентарных государствах вотум недоверия, по общему правилу, применяется только по политическим основаниям<sup>3</sup>.

С. И. Ожегов в словаре русского языка определил «контроль» как «наблюдение с целью проверки» или просто «проверка»<sup>4</sup>, а знаменитый русский лексиколог В. И. Даль истолковал «контроль» как «учет» или «проверку»<sup>5</sup>.

Таким образом, контроль – это проверка, которая представляет собой процесс, включающий комплекс последовательно осуществляемых мер, а контрольная функция парламента проявляется в том, что в условиях демократически организованной системы разделе-

---

<sup>1</sup> Steffani W. Op.cit.s.1325 ff.

<sup>2</sup> Орландо В. Принципы конституционного права. М.: Издательство В. М. Саблина, 1907. С. 134.

<sup>3</sup> Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве. СПб., 1903. С. 530.

<sup>4</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 22-е изд. М.: Русский язык, 1990. С. 293.

<sup>5</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великого русского языка: в 4-х т. Т. 2. И–О. М.: Русский язык, 1998. С. 153.

ния властей народу принадлежит право контролировать деятельность всех структур, которым он передал властные полномочия<sup>1</sup>.

Ученые по-разному трактуют понятия и сущность парламентского контроля. Так, известный русский ученый, юрист С. А. Котляревский отнес контроль за управлением к третьей основной отрасли парламентской деятельности. Он считал: «В современном государстве контролирующая деятельность парламента тем важнее, чем неизбежнее в нем усиление правительственной власти, держащей в своих руках нити законодательной и бюджетной работы»<sup>2</sup>.

С. А. Котляревский рассматривал такие акты правительства, как запросы, учреждение следственных комиссий и т. п. Он предполагал, что, если парламент участвует в осуществлении законодательной власти, он не может быть равнодушен к исполнению этих законов.

По мнению Ф. В. Тарановского «право народного представительства и вообще законодательных палат следить за закономерностью действий администрации» представляет собой «политическую гарантию законности управления»<sup>3</sup>.

Попытки русских ученых установить сущность парламентского контроля пресекла Великая Октябрьская социалистическая революция 1917 г. В дальнейшем раскрыть понятие и сущность контрольных функций парламента попытались в постсоветский период.

Одна из статей В. Е. Чиркина «Контрольная власть» посвящена этой теме. В ней он писал о том, что контрольная деятельность, как таковая, в той или иной форме присуща почти каждому государственному органу. Так, парламент контролирует работу правительства, правительство следит за работой государственного аппарата, прежде всего, министров, а последние – своих подчиненных.

Таким образом, в любой сфере... государственный орган всегда осуществляет в той или иной сфере контроль за нижестоящими звеньями системы<sup>4</sup>.

Парламент – это орган законодательной власти, а правительство – исполнительной. Парламент не является вышестоящим по

---

<sup>1</sup> Парламентское право России: учебное пособие / под ред. И. М. Степанова и Т. Я. Хабриевой. М.: Юрист, 1999. С. 58.

<sup>2</sup> Котляревский С. А. Власть и право. Проблема правового государства. Серия «Мир культуры, истории и философии». СПб.: Издательство «Лань», 2001. С. 264.

<sup>3</sup> Тарановский Ф. В. Энциклопедия права. 3-е изд. СПб.: Издательство «Лань» и Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности, 2001. С. 527.

<sup>4</sup> Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 11.

отношению к правительству органом, а правительство – органом нижестоящим по отношению к парламенту. Наконец, право парламента контролировать правительство проистекает совсем из других истоков, нежели право правительства контролировать подчиненный ему аппарат.

Определение «парламентского контроля» дается в различных юридических энциклопедиях, словарях и справочниках.

Например, «Краткий юридический словарь» предлагает следующее определение понятия «парламентский контроль»: «Парламентский контроль – одна из форм государственного контроля. Носит в основном общий политический и реже – административный характер.

Основное значение в парламентарных государствах и полупрезидентских республиках имеет парламентский контроль над деятельностью правительства. В президентских республиках парламентский контроль над деятельностью правительства имеет гораздо меньшее значение...»<sup>1</sup>.

Аналогичное определение понятия «парламентский контроль» встречается в «Большом юридическом словаре»<sup>2</sup>, а также в некоторых других не менее значительных словарях<sup>3</sup>.

Несколько иное в самом корне определение понятия «парламентский контроль» предлагает словарь «Конституционное право». Он, во-первых, оперделяет не просто понятие «парламентский контроль», а понятие «парламентский контроль за деятельностью правительства» и, во-вторых, дает дефиницию обозначенному понятию не через понятие «контроль», как многие другие словари, в том числе и вышеназванные, а через понятие «функция».

«Парламентский контроль за деятельностью правительства названный словарь трактует как «одну из основных функций парламента наряду с законодательной и финансовой», как «наблюдение за политическими и административными действиями правительства»<sup>4</sup>.

Приведенное определение, можно сказать, достаточно полно выражает суть такого явления, как парламентский контроль. Среди

---

<sup>1</sup> Краткий юридический словарь / под ред. М. Е. Волосова, В. Н. Додонова, В. Е. Крутских. и др. М.: ИНФРА-М, 2000. С. 177.

<sup>2</sup> Барихин А. Б. Большой юридический словарь. М.: Книжный мир, 2000. С. 426.

<sup>3</sup> Юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. В. Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М., 2001. С. 281.

<sup>4</sup> Конституционное право: словарь / отв. ред. В. В. Макланов. М.: Юрист, 2001. С. 327.

его достоинств можно отметить следующие: во-первых, указание на то, что для парламента функция контроля за деятельностью правительства является одной из основных, и, во-вторых, установление того факта, что парламентский контроль выражается в наблюдении парламентом за политическими и административными действиями правительства.

Необходимо выделить определение, данное в работе «парламентское право России». В ней понятие «парламентский контроль» определено следующим образом: «парламентский контроль – одна из ведущих вслед за законодательной функций парламента, состоящая в осуществлении им контроля за деятельностью правительства, других высших органов государственной власти при исключении вмешательств в их непосредственную исполнительно-распорядительную работу»<sup>1</sup>.

Также следует обратиться к понятию «парламентский контроль», данному М. М. Утяшевым и А. А. Корнилаевой: «Парламентский контроль – это осуществляемый органами законодательной ветви государственной власти комплекс различных мер по постоянному наблюдению с целью проверки и по проверке строгого соответствия нормам права и действующего законодательства, деятельности органов исполнительной ветви государственной власти, а также выявление, предупреждение и устранение недостатков и нарушений, обнаруженных в ходе такой проверки»<sup>2</sup>.

Однако наиболее полным, хотя поэтому и излишне громоздким, является определение, данное немецким автором В. Стеффани: парламентский контроль означает парламентский процесс проверки и определения (или оказания влияния) формы поведения других, в частности, правительства и органов управления, при непосредственной (парламентское большинство) и/или косвенной (оппозиция) возможности применения санкций или обязательного в правовом отношении принятия решения, а также выражения политической позиции в результате получения информации, ее переработки и оценки, включающее одобрение и критику. Коротко: парламентский контроль над правительством (исполнительной властью) при

---

<sup>1</sup> Парламентское право России: учебное пособие / под ред. И. М. Степанова и Т. Я. Хабриева. М.: Юрист, 1999. С. 386.

<sup>2</sup> Утяшев М. М., Корнилаева А. А. Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ // Право и политика. М., 2001. № 1. С. 30.

непосредственной или косвенной возможности применения санкций («проверка с возможным применением санкции»<sup>1</sup>).

С учетом вышеизложенного можно сформулировать следующее определение: «парламентский контроль может быть определен как система норм, осуществляемая как органом законодательной власти, так и вспомогательными органами высшего законодательного органа, регулирующая установленный порядок проведения наблюдения и проверки, в основном, деятельности органов исполнительной власти и направлен на оценку этой деятельности с возможным применением санкций (вотума недоверия, резолюции порицания, импичмента и т. п.)».

---

<sup>1</sup> Steffani W. Op.cit. S. 1328.

## **§ 2. Нормативно-правовые аспекты обеспечения парламентского контроля в Российской Федерации**

Парламент как таковой не может единолично выполнять контрольную функцию, так как огромное количество времени у него занимает законодательная функция.

Сфера контрольной деятельности парламента представляет собой в какой-то степени творческий процесс.

Кроме того, работа парламента носит периодический характер, и ей свойственны приостановки в законодательной деятельности, однако в контрольной деятельности приостановки просто недопустимы.

Назначение парламентских следственных комитетов и комиссий заключается в проведении ими расследований по каким-либо конкретным вопросам деятельности исполнительной власти.

Указанные комитеты и комиссии активно организуются парламентами и действуют во всех западноевропейских странах. При этом результатами их деятельности достаточно часто являются выявления нарушений законов со стороны исполнительной власти.

В России нормативное обеспечение парламентского контроля регламентировано Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле». В соответствии со ст. 14 общее руководство организацией и проведением мероприятий по осуществлению постоянного парламентского контроля осуществляют председатели палат Федерального Собрания Российской Федерации и их заместители в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации. Данный закон определил цели парламентского контроля, среди них:

- 1) обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов;
- 2) защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;
- 3) укрепление законности и правопорядка;
- 4) выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных

лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения;

5) противодействие коррупции;

6) изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения<sup>1</sup>.

Также рассматриваемый закон определил субъекты парламентского контроля. К ним относятся:

1) палаты Федерального Собрания Российской Федерации – Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации) и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума);

2) комитеты и комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации;

3) парламентская комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования;

4) члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы.

Отдельное внимание следует уделить Счетной палате Российской Федерации, которая также может участвовать в осуществлении парламентского контроля.

В соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля) и привлекается к участию в осуществлении парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений. Согласно ст. 5 выше обозначенного закона задачами Счетной палаты являются:

1) организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

2) аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации;

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // URL: <https://rg.ru/2013/05/14/kontrol-dok.html>

3) определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования в Российской Федерации;

4) анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции;

5) оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты;

6) определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

7) контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации;

8) обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции<sup>1</sup>.

Наиболее значимыми контрольными мероприятиями, проведенными Счетной палатой РФ в 2017 г., можно назвать проверку деятельности Федеральной службы государственной статистики (Росстат), Роспотребнадзора, Росздравнадзора и Рособrnнадзора.

В Росстате выявлены финансовые нарушения на общую сумму 158,2 млн руб., которые связаны с оплатой документально не под-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102164449&rdk=&showsearch=1>.

твержденных услуг в рамках заключенных государственных контрактов и неэффективно израсходованными бюджетными средствами, направленными на содержание и приобретение неиспользуемого имущества.

По результатам проверки бухгалтерская и бюджетная отчетность Росстата за 2016 г. признана недостоверной на сумму 3 млн руб., что подтверждено материалами выборочной проверки, по результатам которой выявлено неучтенное, а также отсутствующее на складе имущество, операции по учету и движению которого, не отражены в бухгалтерском учете.

Так Управлениями Роспотребнадзора по Мурманской, Псковской, Ярославской, Калужской, Тверской, Тюменской областям, Республикам Дагестан, Мордовия и Тыва в течение 2016 г. задолженность перед федеральным бюджетом по доходам на сумму свыше 17 млн руб. (по штрафам начисленным, но еще не уплаченным) была отнесена на задолженность перед региональными бюджетами, в результате чего бюджетная и консолидированная бухгалтерская отчетность Роспотребнадзора за 2016 г. признана недостоверной.

Также на достоверности бюджетной отчетности Роспотребнадзора отрицательно сказались нарушения, допущенные Управлением Роспотребнадзора по г. Москве при проведении инвентаризации нефинансовых активов, и некорректное отражение на забалансовом счете оборудования на сумму свыше 15 млн руб., переданного Управлению Росграницей для постоянного использования.

Кроме того, при проверке правильности формирования сведений о размере дебиторской задолженности по доходам было установлено, что Управления Роспотребнадзора по Мурманской, Псковской и Ярославской областям представили в Счетную палату данные, отличающиеся от отчетных данных Роспотребнадзора на 11 млн руб.<sup>1</sup>

Также Счетная палата подвела итоги работы с обращениями граждан и организаций за II квартал 2017 года. В указанном периоде Счетной палатой Российской Федерации зарегистрированы и рассмотрены 649 обращений от граждан и организаций. Всего было адресовано 905 вопросов.

В качестве мер реагирования соответствующим компетентным органам и заявителям направлены 1 060 писем.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации // URL: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/30800](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/30800).

Аудиторскими направлениями деятельности и структурными подразделениями Счетной палаты в рамках полномочий были рассмотрено 207 обращений<sup>1</sup>.

Таким образом, деятельность Счетной палаты РФ имеет значительные результаты в области контроля по расходованию бюджетных средств.

Вопросы парламентского контроля постоянно обсуждаются на заседаниях Государственной Думы. Так, 18 января 2017 года на пленарном заседании в качестве одной из тем было усиление институтов парламентского контроля. Председатель Государственной Думы Вячеслав Володин сказал: «Сегодня во втором чтении рассматривается законопроект, который предполагает расширение прав Счетной палаты России в части контроля за средствами, которые перечисляются в регионы из внебюджетных фондов. Например, Фонда медицинского страхования, Фонда социального страхования».

Говоря о вопросе изменения порядка проведения «правительственного часа», который рассматривается на пленарном заседании, Вячеслав Володин сообщил, что в ходе обсуждения этого вопроса с Председателем Правительства было принято решение, в рамках которого, Госдумой будет определяться профильный комитет, отвечающий за подготовку проекта постановления по итогам информации, озвученной в рамках «правительственного часа».

По словам Председателя Госдумы, «расширяются возможности этого профильного комитета. Он сможет, в том числе запросить информацию о реализации принятого постановления и о его исполнении». Кроме того, «правительственный час» может быть совмещен с государственным или национальным докладом. Вводятся критерии, которые необходимо будет реализовать в ходе такого «правительственного часа»<sup>2</sup>.

Охарактеризовав основные органы, осуществляющие парламентский контроль, необходимо выяснить, какие формы парламентского контроля существуют.

В отечественной юридической литературе приводится множество классификаций форм парламентского контроля по различным основаниям. Например, А. А. Корнилаева выделяет: парламентский

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации // URL: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/30709](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/30709).

<sup>2</sup> Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // URL: [http://www.duma.gov.ru/news/274/1849913/?sphrase\\_id=2678219](http://www.duma.gov.ru/news/274/1849913/?sphrase_id=2678219).

контроль, осуществляемый самим парламентом, входящими и не входящими в его структуру органами и должностными лицами; предварительный, текущий и последующий парламентский контроль; парламентский контроль, осуществляемый в определенных сферах (соблюдение прав и свобод человека, в финансовой сфере, в сфере обороны и безопасности и т. д.)<sup>1</sup>.

Однако необходимо назвать, опираясь на мировой опыт, и другие. Так, формы парламентского контроля как способы его существования и выражения носят информативный (консультативный), санкционирующий (резолютивный или решающий) и бюджетно-финансовый характер. Схожую классификацию форм парламентского контроля можно встретить как у западных, так и у российских исследователей. Например, Г. Кляйн и В. Цее считают, что средства, которыми Бундестаг обладает при осуществлении контрольной деятельности, носят санкционирующий и информационный характер<sup>2</sup>. В. В. Маклаков подразделяет все формы контроля во Франции на две большие группы: первая – не содержащая прямых санкций в отношении правительства, кроме публичной огласки, вторая – содержащая такую санкцию, ведущую к политической ответственности правительства. Первая группа осуществляется в обеих палатах парламента. Вторая – только Национальным Собранием<sup>3</sup>.

На весь парламентский контроль можно распространить уже известную в финансовой сфере классификацию и выделить по времени осуществления законодательной властью контроля за деятельностью исполнительной три следующих вида парламентского контроля:

- предварительный;
- текущий;
- последующий.

Предварительный парламентский контроль является наиболее значимым видом парламентского контроля, так как он представляет собой комплекс контрольных мероприятий, проводимых законодательной властью до начала осуществления исполнительной властью какой-либо деятельности с целью проверки законности данной дея-

---

<sup>1</sup> Корнилаева А. А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: автореф. дис. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. Уфа, 2002. С. 25–26.

<sup>2</sup> Государственное право Германии. В 7 т. Т. 1. М., 1994. С. 158.

<sup>3</sup> Малаканов В. В. Иностранное конституционное право. М., 1996. С. 103.

тельности, и мероприятий по недопущению осуществления исполнительной властью планируемой деятельности в случае принятия законодательной властью в итоге решения о ее незаконности.

Примером осуществления предварительного парламентского контроля на практике могут служить утвержденные или не утвержденные высшим органом законодательной власти – парламентом решения исполнительной власти о введении в государстве или в отдельном районе государства чрезвычайного положения.

Осуществление предварительного парламентского контроля заключается в проверке парламентом актов правительства на их соответствие законам и в приостановке тех из них, которые законам противоречат, с последующим обжалованием их в судебном порядке.

Итак, из всего вышесказанного следует, что предварительный парламентский контроль является наиболее значимым видом парламентского контроля.

Важным видом парламентского контроля является текущий парламентский контроль.

Текущий парламентский контроль представляет собой комплекс мероприятий по контролю законодательной власти за деятельностью исполнительной во время осуществления последней данной деятельности. При этом сопутствующий парламентский контроль должен сопровождаться принятием законодательной властью мер предупреждения нарушений законов государства со стороны исполнительной власти во время осуществления последней своей деятельности и принятием мер реагирования на совершенные все же исполнительной властью нарушения законов государства.

Значение данного вида парламентского контроля заключается в том, что деятельность органов исполнительной власти во время ее осуществления не остается без внимания органов законодательной власти, что, в свою очередь, снижает вероятность нарушения органами исполнительной власти законов государства.

Тем самым текущий парламентский контроль является логическим продолжением предварительного парламентского контроля, при этом нередко даже устраняя те пробелы, которые были допущены законодательной властью при осуществлении последнего, а, с другой стороны, «подготавливает почву» для эффективного осуществления последующего парламентского контроля.

Наиболее ярким примером осуществления текущего парламентского контроля на практике может служить оперативный контроль за ходом исполнения бюджета того или иного государства со стороны такого органа парламентского контроля, как Счетная палата соответствующего государства.

Другим примером осуществления текущего парламентского контроля может служить отслеживание органами парламентского контроля выполнения органами исполнительной власти программ экономического и социального развития.

Текущему парламентскому контролю, таким образом, подвергается, в первую очередь, деятельность органов исполнительной власти в наиболее значимых сферах жизни, в которых, кстати, и число нарушений со стороны данных органов, а также их должностных лиц, значительно выше, чем в других. Однако ему может быть подвергнута и деятельность органов исполнительной власти по выполнению любого, даже самого незначительного закона. И чем шире будет подвергаемая сопутствующему парламентскому контролю область, тем меньше будет нарушений законов государства со стороны исполнительной власти, тем слаженнее будет работать во благо народа весь государственный механизм, тем более будет соответствовать принципу разделения властей организация власти в государстве.

Наконец, последний, но тоже имеющий огромное значение вид парламентского контроля – последующий парламентский контроль.

Последующий парламентский контроль представляет собой комплекс контрольных мероприятий, проводимых законодательной властью после осуществления исполнительной или какой-либо деятельности с целью проверки законности данной деятельности. При этом последующий парламентский контроль только тогда будет эффективным, когда за ним следует принятие законодательной властью мер реагирования на совершенные исполнительной властью нарушения законов государства.

Примером осуществления последующего парламентского контроля на практике может служить работа парламентских следственных комиссий. Любая следственная комиссия, как правило, создается парламентом для проведения по какому-либо конкретному делу расследования, включающего в себя проверку осуществления в оп-

ределенной обстановке тем или иными органом исполнительной власти или его отдельным должностным лицом своей деятельности на основе общих принципов права и законов государства.

Примером осуществления последующего парламентского контроля на практике может служить проверка законодательной властью исполнения государственного бюджета исполнительной властью и утверждения отчета о его исполнении.

Основными органами парламентского контроля, задействованными в процессе осуществления последующего парламентского контроля по вопросу исполнения государственного бюджета, являются парламент того или иного государства и счетная палата соответствующего государства.

Таким образом, по времени осуществления законодательной властью контроля за деятельностью исполнительной можно выделить такие три вида парламентского контроля, как предварительный парламентский контроль, текущий парламентский контроль и последующий парламентский контроль.

Все три перечисленных вида парламентского контроля имеют огромное значение. При этом значение предварительного парламентского контроля и текущего парламентского контроля в отличие от последующего парламентского контроля имеет большое значение в связи с тем, что первый из них выполняет предупреждающую роль, а второй – пресекающую. Благодаря этим двум видам контроля представительного собрания устраняются... произвольные и необдуманные решения, которые нередко навлекают бедствия на страну.

Необходимо отметить, что каждый из вышеназванных видов парламентского контроля может осуществляться органами парламентского контроля сам по себе, однако лишь при последовательном осуществлении всех трех видов, как трех стадий единого процесса парламентского контроля, возможно достижение наибольших результатов. И, наконец, каждый вид парламентского контроля только тогда может быть признан результативным, когда осуществление контрольных мероприятий по нему сопровождается принятием мер предупреждения нарушений исполнительной властью законов, принятых властью законодательной в интересах народа государства, и мер реагирования на все совершенные исполнительной властью нарушения указанных законов.

Классификация парламентского контроля в зависимости от органов, осуществляющих его:

- парламентский контроль, осуществляемый самим парламентом (например, парламентский запрос Государственной Думы);

- парламентский контроль, осуществляемый входящими в структуру парламента органами и должностными лицами (палатами парламента, комитетами, комиссиями, в том числе расследовательскими, отдельными депутатами и т. п., например, парламентскими делегациями, выполняющими, по сути, функции постоянных комитетов во Франции);

- парламентский контроль, осуществляемый не входящими в структуру парламента органами и должностными лицами (Счетной палатой). Представляется, что также необходимо упомянуть и об органах, выполняющих подобные функции за рубежом, например, научно-информационные службы Конгресса США, Уполномоченный Бундестага по обороне, Федеральная счетная палата в Германии.

По содержанию парламентский контроль (перечень открытий):

- в сфере соблюдения прав человека;
- в финансовой сфере (финансовый парламентский контроль);
- в сфере обороны и безопасности государства;
- в информационной сфере (информационный парламентский контроль);
- в области охраны окружающей среды.

В зависимости от формы правления, существующей в той или иной стране: парламентский контроль в президентской, полупрезидентской и парламентарной республиках, а также в конституционной монархии (представляется, что в абсолютной монархии парламентского контроля по определению нет и быть не может, так как вся полнота государственной власти сосредоточена в руках монарха, примером могут служить Саудовская Аравия, Оман).

В зависимости от возможности парламента на практике осуществлять контроль над исполнительной властью, т. е. в зависимости от политического и государственного режима: реальный и спящий. Разумеется, в странах с недемократическим режимом, если даже в законодательстве и предусмотрен парламентский контроль, данный институт не будет эффективен, осуществление его затруд-

нено. Демократический режим – условие осуществления парламентского контроля. Реализация указанного контроля также зависит и от государственного режима, а именно – от реального баланса власти высших государственных органов<sup>1</sup>.

Парламентский контроль, осуществляемый парламентским большинством, и парламентский контроль оппозиции (меньшинства). Как правило, парламентский контроль, носящий санкционирующий (резолютивный или решающий) характер, а также утверждение бюджета во всех рассматриваемых странах осуществляет парламентское большинство. По процедуре: гласный и негласный (например, когда само расследование парламентской комиссии или комитета осуществляется за закрытыми дверями).

По основаниям: юридический (основание – правонарушение должностного лица) и политический (основание – политика, проводимая исполнительной властью), например, расследование парламентом ФРГ деятельности Социалистической единой партии Германии (СЕПГ), правящей партии бывшей ГДР<sup>2</sup>.

По основаниям проведения контрольных действий: конкретный (когда осуществление парламентского контроля связано с тем или иным уже произошедшим событием, например, террористический акт 11 сентября 2001 г. послужил основанием для начала расследования сенатской комиссией адекватности действий администрации США) и абстрактный (например, упреждающий контроль Конгресса США за исполнением бюджета). Четкую грань между двумя этими формами провести довольно сложно.

В узком и широком смысле (специальный и общий парламентский контроль).

Так, при общем контроле парламент контролирует соответствие решений и действий подконтрольного объекта Конституции Российской Федерации законам и другим нормативным правовым актам, а также своевременность и качество исполнения решений государственных органов.

Специальный (функциональный) контроль. Контролируется одна из сторон деятельности подконтрольного объекта. К специальным видам контроля относятся: финансовый контроль, контроль за состоянием окружающей природной среды, производственно-

---

<sup>1</sup> Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. СПб.: Издательство «Юридический центр ПРЕСС», 2003. С. 217.

<sup>2</sup> McAdams A. James/ Judging the Past in Unified Germani. CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, P. 116–123.

технический контроль (за состоянием промышленной безопасности на территории Российской Федерации, за производством расщепляющих материалов и безопасностью на атомных электростанциях и др.), валютно-экспортный контроль за использованием государственной собственности, контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (включая деятельность отраслей естественных монополий) и др.

К основным видам специального контроля, имеющим особую значимость на современном этапе становления в России рыночной экономики, относятся: контроль за расходованием государственных средств и использованием государственного имущества; контроль за уплатой налогов; контроль за приватизацией госсобственности; валютно-экспортный контроль; контроль за соблюдением антимонопольного законодательства; контроль за состоянием окружающей природной среды и использованием природных ресурсов стратегического значения; контроль за состоянием промышленной безопасности на территории Российской Федерации; таможенный контроль.

Парламентский контроль должен иметь определенные пределы и обязательно имеет их в государствах, где власть организована в соответствии с принципом разделения властей.

Вмешательство законодательной власти в деятельность власти исполнительной может иметь место при даче тем или иным органом парламентского контроля проверяемому субъекту обязательного для выполнения указания относительно пути выполнения какого-либо закона, не предусматривающего достижения поставленных в нем целей конкретными способами. В то же время исполнительная власть, как отмечалось выше, должна иметь определенную самостоятельность при выполнении законов, принимаемых высшим представительным органом, обладать возможностью инициативы в выборе средств деятельности, если они, конечно, прямо не оговорены в том или ином законе государства.

Вмешательство же законодательной власти в деятельность власти судебной может иметь место, например, при принятии законодательной властью, в связи с обнаружением при осуществлении парламентского контроля нарушения закона каким-либо органом или должностным лицом исполнительной власти, мер реагирования, входящих в компетенцию того или иного судебного органа.

Наличие определенных пределов парламентского контроля должно сделать недопустимой возможность любого подобного вмешательства. В связи с этим еще раз необходимо отметить, что пределы осуществления парламентского контроля должны быть четко установлены.

При этом, как предлагает Л. А. Окуньков, пределы осуществления парламентского контроля необходимо зафиксировать в законе о парламентском контроле. «Нельзя исключить, – считает он, – что в условиях переходного периода и при отсутствии специального закона такой контроль может привести к неоправданному расширению «следственных» функций палат Федерального Собрания в ущерб законодательному процессу, а также к «сведению счетов» победителей с побежденными после очередных парламентских и президентских выборов»<sup>1</sup>. И хотя с мнением Л. А. Окунькова относительно возможности столь быстрого усиления законодательной власти за счет развития ее функции контроля за деятельностью исполнительной трудно согласиться, особенно с учетом условий российской действительности, о чем уже говорилось выше в рамках настоящей работы, но с его мнением относительно необходимости установления и, в том числе законодательной фиксации пределов осуществления парламентского контроля, согласиться не только можно, но и нужно.

Пределы полномочий по осуществлению законодательной властью контроля за соблюдением исполнительной законов государства, как заметил судья Конституционного Суда РФ Н. В. Витрук, могут быть различными. Однако «они не могут противоречить принципу разделения властей при соблюдении обязательного требования: полномочия по контролю не должны затрагивать оперативную, исполнительно-распорядительную (управленческую) деятельность администрации ... и ее структур»<sup>2</sup>. Полномочия по контролю, кроме того, не должны затрагивать полномочия судебных органов любого уровня по осуществлению правосудия.

---

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Л. А. Окуньков. 2-е изд., доп. и перераб. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации Н. В. Витрука к постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П по делу «О проверке конституционности ряда положений Устава (основного закона) Алтайского края» // Российская газета. 1996. № 2. С. 5.

Таким образом, вмешательство законодательной ветви власти при осуществлении своей контрольной функции в деятельность двух других ветвей вполне возможно. Поэтому парламентский контроль и должен иметь пределы.

Пределы парламентского контроля должны пролегать там, где начинаются полномочия основной деятельности исполнительной и судебной ветвей власти, в которые вмешиваться в соответствии с принципом разделения властей законодательная ветвь ни в коем случае не имеет права.

Необходимо подчеркнуть, что осуществление законодательной властью контроля за деятельностью исполнительной в данных формах с применением рассмотренных мер реагирования возможно только с соблюдением установленных пределов парламентского контроля, так как обратное создает условия для нарушения уже не исполнительной, а законодательной властью баланса властей, а тем самым и принципа разделения властей.

Осуществление же парламентского контроля в иных формах с применением иных мер реагирования вообще недопустимо с позиции названного принципа правового государства.

## **ГЛАВА 2. ИНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТСКОГО РАССЛЕДОВАНИЯ В РОССИИ И ОРГАНИЗАЦИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВАХ**

### **§ 1. Институт парламентского контроля в зарубежных странах**

Осуществление парламентского контроля занимает важное место в деятельности государства. Естественно, реальный объем полномочий парламента конкретной страны в области контроля зависит от ряда факторов, как то: государственное устройство, политический режим, форма правления, исторические условия, сложившиеся традиции и прочие.

Вместе с тем парламент, будучи органом, в котором представлены разнообразные социальные и территориальные интересы, работая, как правило, открыто, на виду у избирателей, находясь в постоянном и более тесном (по сравнению с другими центральными органами государственной власти) контакте с гражданами, благодаря работе депутатов в избирательных округах, лоббизму и т. п., формируя некоторые иные государственные органы, принимая бюджет, играя видную роль в системе конституционных органов государственной власти, не может не иметь прав в сфере контроля. Таким образом, контрольная функция присуща всякому парламенту.

Парламентский контроль является одной из разновидностей государственного контроля – внешним контролем за деятельностью исполнительной власти. Он представляет собой самостоятельный институт парламентаризма, имеющий длительную историю и разнообразные формы контроля.

Контроль, который парламент осуществляет за деятельностью исполнительной власти, основывается на главном принципе: парламент выражает волю народа и потому должен быть в состоянии контролировать осуществление государственной политики; он должен обеспечить такое положение, при котором эта политика отвечала бы положениям всего народа.

Парламентский контроль необходим, прежде всего, для того, чтобы не позволить исполнительным органам фактически узурпировать власть в государстве, нивелировать деятельность демократи-

ческих институтов. Это, естественно, возможно лишь при условии, что он является достаточно действенным.

Задача законодателя состоит, таким образом, в том, чтобы найти «золотую середину», то есть создать такую систему парламентского контроля, которая, с одной стороны, явится надежной гарантией от превышения правительством своих полномочий, с другой – не будет чрезмерно стеснять его и тем самым позволит ему надлежащим образом проводить национальную политику.

Обратимся к формированию и функционированию парламентского контроля в ряде зарубежных государств.

Парламентский контроль функционирует во многих странах. В Эстонии одной из задач Рийгикогу – высшего представительного и законодательного органа власти страны является контроль за действиями исполнительной власти, в том числе правительства. Для этого у депутатов Рийгикогу имеются разные возможности: запросы, письменные вопросы, инфочас, создание следственной комиссии или же голосование по вотуму недоверия в отношении какого-либо члена правительства или всего правительства.

Рийгикогу играет существенную роль в формировании политики Эстонского государства. Помимо принятия законов задачей Рийгикогу является контроль за действиями исполнительной власти, в том числе правительства. К способам парламентского контроля относятся, например, запросы депутатов Рийгикогу, письменные вопросы и еженедельный инфочас.

Депутаты Рийгикогу имеют право посылать запросы и письменные вопросы как членам правительства, так и ведущим чиновникам, таким как государственный контролер, канцлер юстиции и президент Банка Эстонии и др. На запросы членов Рийгикогу обязательно отвечают устно на заседаниях Рийгикогу, на письменные же вопросы необходимо отвечать письменно.

Средством парламентского контроля является также голосование по вотуму недоверия в отношении какого-либо члена правления или всего правительства.

Парламентским контролем в рамках своей области занимаются все комиссии, например, специальная комиссия по надзору над государственным бюджетом.

Если тема требует более тщательного рассмотрения, то может быть создана следственная комиссия. Например, созданы следст-

венная комиссии по выяснению обстоятельств, связанных с делопроизводством и удовлетворением требований, консолидированных в фонде ВЭБ и следственная комиссии по выяснению обстоятельств выдачи иностранцам временных видов на жительство.

Обсуждение вопросов государственной важности позволяет членам парламента рассмотреть правительственную политику в целом, не ограничиваясь рамками того или иного законопроекта. Такое обсуждение может инициировать комиссия или фракция Рийгикогу<sup>1</sup>.

В Австрии парламент осуществляет контроль над исполнительной властью путем получения информации, которая впоследствии становится известна общественности. Это должно иметь политические последствия и в то же время давать избирателям возможность принимать собственные решения.

В парламентских системах правления, где правительство опирается на доверие большинства членов парламента, этот контроль в первую очередь осуществляется оппозиционными партиями. Парламентский контроль не следует путать с правовым контролем, который осуществляет вышестоящие органы и (или) суды.

Парламент Австрии может осуществлять политический контроль над работой федерального правительства и его членов (федерального канцлера, вице-канцлера и министров) различными способами. Национальные и федеральные советы могут задавать им вопросы и выражать свои пожелания в форме резолюций. Национальный совет может учредить следственные комитеты для изучения определенных вопросов. И он может передать вотум недоверия правительству или одному из его членов, которые соответственно должны будут уйти в отставку.

Национальные и федеральные советы могут тщательно изучать связи бизнеса и федерального правительства, ставить вопросы своим членам по всем вопросам, входящим в сферу исполнительной власти, и требовать всю соответствующую информацию. Право на рассылку включает в себя различные формы, такие как письменные, устные и срочные вопросы, а также обсуждение вопросов, представляющих актуальный интерес.

Также национальные и федеральные советы могут выразить свои пожелания относительно осуществления исполнительной вла-

---

<sup>1</sup> URL: <https://www.riigikogu.ee/ru>.

сти в форме резолюций. Резолюции, принятые Национальными и Федеральными Советами, являются политически значимыми, но не имеют юридической силы для адресата

Содержание и проблемы, выраженные в резолюциях, сильно различаются. В качестве инструментов контроля они могут служить тому, чтобы федеральное правительство оценивало определенные сферы управления и представляло результаты в Национальный совет в форме исследования.

Резолюции могут также требовать политических действий, которые не могут быть достигнуты законодательством – например, федеральное правительство принимает меры по повышению осведомленности общественности в таких областях, как охрана здоровья или охрана окружающей среды.

Аналогичным образом, резолюции могут выражать пожелание, чтобы национальные и/или федеральные советы, а также федеральное правительство обязались как на национальном, так и на международном уровне заниматься определенным вопросом, таким как контроль над насилием в отношении женщин или детей.

Часто принимаются резолюции, призывающие федеральное правительство подготовить законопроект, направленный на решение конкретной проблемы.

За проверку всех государственных финансов в Австрии отвечает Счетная палата. Она выступает в качестве органа Национального совета. Она представляет свой ежегодный отчет о деятельности Национальному совету.

Национальный совет или меньшинство из двадцати членов могут иметь преимущественную силу в Счетной палате для проведения специальных проверок, хотя число специальных проверок, которые могут быть выполнены в любое время по просьбе меньшинства, ограничено тремя, из которых максимум две могут быть назначены одной и той же парламентской группой. Отчеты Счетной палаты обсуждаются в Комитете по аудиту, который может вызывать свидетелей и допрашивать их на публичных слушаниях.

Кроме того, Счетная палата должна представить Национальному совету ежегодные заключительные счета федерального бюджета, в которых перечислены все доходы и расходы, произведенные в течение прошлого финансового года. Окончательные счета ут-

верждаются Национальным советом в форме постановления, на которое не может быть наложено вето Федерального Совета<sup>1</sup>.

Одним из методов осуществления парламентского контроля над органами исполнительной власти является назначение различных должностных лиц и органов, составляющих исполнительную власть. Конституции ряда государств представляют право выбирать главу государства парламенту.

Так, например, в ФРГ президент республики избирается Федеральным собранием, состоящим из членов Бундестага и такого же числа иных лиц, выбираемых ландтагами земель на началах пропорционального представительства.

В Германии специальный парламентский контроль осуществляется Парламентской контрольной группой (ПКГр), Конфиденциальным комитетом Комитета по бюджету и Комиссией G10. Согласно статье 45d (1) Конституции Германии, Бундестаг назначает группу для тщательного изучения разведывательной деятельности Федерации. На регулярной основе службы должны представить в Парламентский контрольный орган исчерпывающие обоснования своей деятельности по любому вопросу, представляющему особый интерес для законодательной власти. ПКГр может также запрашивать дополнительные отчеты по вопросам, вызывающим озабоченность, и участвовать в ежегодных Консультациях по бюджетам разведывательных служб. Сотрудники разведывательных служб могут напрямую связаться с ПКГр.

Комиссия G10 назначается Парламентским контрольным органом на один законодательный срок Бундестага после того, как федеральное правительство было заслушано. Он состоит из председателя, который должен иметь квалификацию для работы в судебных органах, трех ассоциированных членов и четырех заместителей. Они не обязательно должны быть членами Бундестага Германии. Они независимы в выполнении своих обязанностей и не связаны директивами. Комиссия собирается не реже одного раза в месяц с обязательством сохранять тайну в своих обсуждениях<sup>2</sup>.

Основными функциями контроля в парламенте Великобритании являются: проверка и оспаривание работы правительства, обсуждение важных вопросов дня, проверка и утверждение государст-

---

<sup>1</sup> URL: <https://www.parlament.gv.at>.

<sup>2</sup> URL: <https://www.verfassungsschutz.de/en/about-the-bfv/supervision-and-control>.

венных расходы (бюджет/налоги). Депутаты и лорды получают возможность опросить министров правительства либо непосредственно в ходе регулярных устных вопросов, либо в письменной форме. Министры от каждого правительственного ведомства посещают палату общин, чтобы ответить на устные вопросы.

Каждый крупный правительственный департамент выделяется на определенный день недели с согласованием со стороны правительства и оппозиционных партий.

Парламент внимательно следит за правительственными планами налогов и расходов от нашего имени и пытается обеспечить справедливое и эффективное расходование государственных средств. Правительство не может поднимать новые налоги или тратить государственные деньги без согласия парламента.

Финансовый надзор на практике осуществляется со стороны парламента путем утверждения государственного налогообложения, заслушивания ежегодного бюджетного отчета и финансового отчета правительства.

Каждый год Канцлер казначейства представляет бюджет, в нем излагаются все основные изменения в налогообложении, которые правительство предлагает на предстоящий год. Эти меры затем включаются в годовой финансовый законопроект. Парламент обсуждает бюджет и внимательно изучает законопроект о финансах<sup>1</sup>.

Парламенты многих государств участвуют в непосредственном назначении глав правительства и министров. В США существует президентский кабинет, состоящий из глав департаментов. Члены кабинета назначаются не президентом, а «по совету и с согласия» Сената. Сенат либо утверждает, либо не утверждает кандидатуру президента, но не может предложить какого-либо иного кандидата.

В Ирландии глава государства назначает премьер-министра по предложению Палаты представителей парламента.

В Японии парламент назначает премьер-министра из числа своих членов, после чего император должен утвердить его назначение.

Другой путь обеспечения влияния и контроля парламента над исполнительной властью состоит в том, чтобы обязать правительст-

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.parliament.uk>.

во, уже назначенное главой государства, представить отчет перед парламентом для получения вотума доверия. Такой порядок предусмотрен, например, в Италии, Бельгии, Турции.

Принцип политической ответственности правительства перед парламентом имеет огромное значение, так как именно он лежит в основе власти современного парламента. Раз установлен принцип, согласно которому министр может находиться в своей должности только до тех пор, пока это отвечает воле парламента, то ничто не мешает парламенту определить условия, на которых он может доверять министру. Действуя таким образом, парламент выражает суверенитет народа<sup>1</sup>.

В этой связи в государствах четко заявляется об ответственности правительства той или иной страны за неисполнение или ненадлежащее исполнение законов, причем любых законов, соответствующим парламентом принятых, то есть, говоря другими словами, об ответственности высшего органа исполнительной власти за невыполнение или небрежное выполнение своих непосредственных обязанностей. Данное обстоятельство можно объяснить тем, что в каждом государстве глубоко понимается важность установления политической ответственности в деле реализации принципа разделения властей.

Итак, институт ответственности правительства и отдельных его членов перед парламентом в зарубежных государствах представляет собой активный стимулятор для надлежащей работы высшего органа исполнительной власти и его должностных лиц. Тем не менее изъяны данный институт все же имеет. Так, исполнительную власть, кроме правительства, составляет еще и административный аппарат.

Данный административный аппарат так же, как и правительство, а нередко гораздо чаще, чем правительство, осуществляет свою деятельность с нарушением законов, принятых парламентом в угоду своим интересам, а не интересам народа соответствующего государства. При этом применить в отношении него или его должностных лиц институт ответственности представительный орган не может.

Парламент может применить данный институт только в отношении управляющего административным аппаратом правительства

---

<sup>1</sup> Мишель Амеллер. Парламенты. М., 1967. С. 445.

и членов правительства. Однако и это нередко парламенту не под силу, так как в развитых западноевропейских странах зачастую действует правило, согласно которому тот или иной министр не может быть привлечен к ответственности, если нарушение закона государства было совершено управляемым им аппаратом, но без его ведома.

И все же возможность применения ответственности правительства и его отдельных членов перед парламентом в каждом государстве представляет собой важное условие эффективного проведения парламентского контроля. Одним из элементов механизма реализации ответственности является вотум недоверия правительству.

«Вотум доверия или недоверия – это воля, выраженная большинством голосов в органе законодательной власти по поводу одобрения или неодобрения политической линии, определенной акции или законопроекта правительства. Вопрос о вотуме может поставить само правительство, орган законодательной власти, группа депутатов. Если орган законодательной власти выразил вотум недоверия, в зависимости от конкретных условий конкретного государства, то правительство уходит в отставку или распускает парламент, и объявляются выборы»<sup>1</sup>.

Одной из наиболее распространенных форм осуществления парламентского контроля является обращение высшего органа законодательной власти за разрешением какого-либо вопроса к соответствующему высшему органу исполнительной власти.

При обращении парламента к правительству за разрешением какого-либо вопроса оно может быть направлено в виде запроса или в виде интерpellации. Такая форма, как «запросы парламента по отдельным вопросам деятельности исполнительно – распределительных органов государственной власти, интерpellации», была выработана исторической практикой<sup>2</sup>.

Запрос и интерpellация довольно близкие понятия, но их необходимо отличить друг от друга. Запрос представляет собой обращение парламента в письменном виде к правительству или к его отдельному члену с требованием дать разъяснение по определенному факту, в том числе подтвердить или опровергнуть его истинность

---

<sup>1</sup> Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юристъ, 2001. С. 196.

<sup>2</sup> Спиридонов Л. И. Теория государства и права. М.: Издательская группа «Перспектив», Фирма «Гардари-ка», 1996. С. 72.

или его точность, либо сообщить о мерах, которые были или будут приняты по определенному факту.

Интерпелляция же представляет собой обращение парламента в письменном виде к правительству с требованием дать разъяснение относительно мотивов его деятельности и о его дальнейших намерениях по вопросам, имеющим особое значение и важность или общий характер, в том числе по вопросам, относящимся к определенным аспектам проведения правительством внутренней или внешней политики<sup>1</sup>.

Таким образом, и запрос, и интерпелляция являются письменными обращениями парламента. В то же время они несколько отличаются друг от друга, во-первых, по субъективному составу адресатов, так как запрос может быть направлен и правительству в целом, и его отдельному члену, а интерпелляция – только правительству. Они отличаются друг от друга по существу содержащихся в них вопросов.

Вопрос запроса, в частности, всегда носит более конкретный характер, чем вопрос интерпелляции, так как касается определенного факта, а не мотивов деятельности правительства и его дальнейших намерений. Именно в связи с этим и ответ на запрос будет наверняка более конкретным, чем ответ на интерпелляцию.

Согласно ст. 52 Конституции Австрии Национальный и Федеральный советы государства вправе обращаться к членам Федерального правительства с запросами относительно всех аспектов исполнительной деятельности или с требованием предоставления всех сведений, необходимых для выполнения функций, возложенных законом на Федеральное собрание и его палаты.

Своеобразный подход к реализации на практике вышеобозначенной формы осуществления парламентского контроля существует в Греции, где, в частности, установлено, что обращение Парламента названной страны к ее Правительству, а также к его отдельным членам, происходит путем переадресовки им докладов, ранее направленных каким-либо лицом самому Парламенту, и требованием дать разъяснения по существу указанных докладов.

В отличие от практики применения процедуры вопросов к правительству, где значительную, даже решающую роль играют

---

<sup>1</sup> Дюверже М. Политические партии. М.: Академический Проект, 2002. С. 260.

парламентские группы, постановка письменных вопросов – дело глубоко индивидуальное.

Исходя из вышеизложенного, необходимо подчеркнуть следующее:

- во-первых, формирование и деятельность парламентских следственных комитетов или комиссий представляет собой в государствах наиболее распространенную форму осуществления парламентского контроля;

- во-вторых, указанная форма осуществления парламентского контроля является наиболее эффективной из всех, что объясняется достаточно специфическим правовым статусом, которым обладают названные комитеты и комиссии.

Таким образом, парламентские следственные комитеты и комиссии наделены полномочиями по проведению следственных действий в рамках законодательства той или иной страны и полномочиями по принятию после окончания расследования заключения, не обязательного для судов, свободных и независимых в оценке обстоятельств, на которых было основано то или иное расследование, но важного для поддержания правопорядка в соответствующем государстве.

Создание комитета или комиссии для расследования того иного вопроса подчинено специальной процедуре. В ряде случаев создание такого комитета или комиссии в соответствии с указанной процедурой является обязательным.

Необходимость же следования ей обосновывается тем, что парламентские следственные комитеты и комиссии не являются, как можно видеть из всего вышесказанного, обычными парламентскими органами. Они, с одной стороны, выражают через свое формирование и деятельность форму осуществления парламентского контроля, а с другой стороны, наряду с самими парламентами, являются органами парламентского контроля.

В ряде зарубежных государств к органам парламентского контроля, кроме самих парламентариев и парламентских следственных комитетов и комиссий, относятся также и другие специфические органы и лица. Так, например, в Германии Бундестагом назначается уполномоченный по обороне для охраны основных прав. Он призван, в первую очередь, защищать основные права солдат, последние могут обращаться со своими жалобами (устными или письмен-

ными) непосредственно к военному уполномоченному, минуя другие инстанции.

Таким образом, в зарубежных государствах органами парламентского контроля могут выступить не только сами парламенты и их палаты и парламентские следственные комитеты и комиссии, а также другие особые парламентские органы и лица.

Подводя итог, следует отметить, что во всех рассматриваемых государствах ясно установлена суть института парламентского контроля, четко определены органы парламентского контроля, а также те субъекты, деятельность которых вышеназванные органы должны контролировать.

## **§ 2. Законодательная регламентация парламентского расследования в Российской Федерации**

Как было представлено в предыдущих параграфах настоящей работы, институт парламентского расследования является составным элементом парламентского контроля. В процессе реализации концепции правового государства парламентское расследование признается важнейшим инструментом контроля законодательной власти над исполнительной.

Общемировой опыт парламентской деятельности свидетельствует, что данный институт является необходимым элементом парламентского контроля во всех странах, характеризующихся высоким уровнем экономического развития, эффективностью деятельности государственного механизма и результативной системой обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Парламент, проводя расследование, фиксирует нарушения и недочеты, существующие в системе государственного управления, придавая их гласности, тем самым сдерживая правительство. Например, контроль за исполнением бюджета, решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации, отрешение Президента Российской Федерации от должности и др.

Если обратиться к истории Российской Федерации, то можно увидеть, что развитие института парламентского контроля в Российской Федерации происходит крайне непоследовательно.

Еще в XIX в. парламент обладал значительными полномочиями. Провозглашалась ответственность министров перед Государственной Думой за свои личные действия или распоряжения, за действия и распоряжения подчиненных министру лиц, основанные на его указаниях, за указы и иные акты императора, скрепленные его подписью; все министры в совокупности ответственны перед Государственной Думой за общий ход государственного управления во время пребывания в должности.

Члены Государственной Думы должны были иметь право делать запросы как каждому министру в отдельности, так и Совету министров в целом. Предусматривался и механизм отрешения министра от должности – к политической ответственности его привлекает одна из палат Государственной Думы, дело разрешается особым судебным учреждением. Специально указывалось, что минист-

ры за совершенные ими при исполнении должности нарушения законов или прав граждан подлежат гражданской и уголовной ответственности на общих основаниях. Каждая из палат Государственной Думы имела право производить расследование избранными из своей среды комиссиями.

В программе конституционно- демократической партии, принятой в октябре 1905 г., говорилось: «Народное представительство участвует в осуществлении законодательной власти, в установлении государственной росписи доходов и расходов и в контроле за законностью и целесообразностью действий высшей и низшей администрации»<sup>1</sup>.

До 1917 г. Дума обладала правом запроса к министрам и главноуправляющим отдельными частями по поводу их незаконных действий, однако ответственность министров перед Думой не предусматривалось.

Так, В. М. Гессен отмечал: «Совершенно особое положение в вопросе об ответственности министров занимает Россия – наименее правовое из всех правовых государств». Как и в дореформенную эпоху, министры несут ответственность только перед государем. «Начало подзаконности правительственной власти, категорическим образом формулированное основными законами, лишено той существенной и необходимой гарантии, какая создается на Западе институтом уголовной и политической ответственности министров перед законодательными учреждениями»<sup>2</sup>.

В XX в. Конституция Российской Федерации от 12 апреля 1978 г. (в ред. 10.12.1992) наделяла Верховный Совет Российской Федерации наряду с законодательными и распорядительными функциями также и контрольными полномочиями.

В сферу контрольных обязанностей Верховного Совета Российской Федерации, в частности, входило: регулярное заслушивание отчетов образуемых или избираемых им органов, а также назначаемых или избираемых им должностных лиц; решение вопроса о доверии Правительству; отмена указов и постановлений Президиума Верховного Совета, распоряжений Председателя Верховного Совета, а также указов и распоряжений Президента Российской Федерации на основании заключения Конституционного Суда Россий-

---

<sup>1</sup> Онишко Н. В. Парламентаризм и парламентское право в политико-правовой мысли дореволюционной России. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2003. С. 123.

<sup>2</sup> Там же. С. 24.

ской Федерации; внесение представлений Президенту об отмене решений Правительства.

Верховный Совет был вправе приостанавливать действие указов и распоряжений Президента до разрешения Конституционным Судом дел об их конституционности в случае обращения Верховного Совета в Конституционный Суд; обладал правом приостанавливать постановления и распоряжения Советов Министров республик в составе Российской Федерации, решения краевых, областных, городских (городов федерального значения) Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов в случае несоответствия их Конституции и законам Российской Федерации.

На необходимость возвращения российскому парламенту контрольных функций обращал внимание в 1997 г. Президент Российской Федерации. В послании Федеральному Собранию, он в частности, подчеркивал, что «весомый вклад в осуществление контрольной функции государства могут внести представительные органы. До сих пор этот потенциал не был реализован в полной мере из-за смешения действительно государственных и узко политических задач. Парламентский контроль за исполнительной властью может стать эффективным, если не будет подменять собой полномочия органов исполнительной власти и не станет прикрытием для реализации интересов той или иной партии»<sup>1</sup>.

Для осуществления парламентского расследования парламент или его палаты создают специальные комиссии, которые имеют доступ ко всем документам, включая секретные; все должностные лица и граждане должны являться по вызову этих комиссий и давать показания, отказ грозит обвинением в неуважении к парламенту и наказанием.

В связи с принятием Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» в Регламент Совета Федерации постановлением этой палаты № 100-СФ от 13 марта 1998 г. была введена новая глава 8 «Порядок подготовки и проведения «правительственного часа» на заседании Совета Федерации»<sup>2</sup>. Указанная глава регламентирует установленное упомянутым Феде-

---

<sup>1</sup> Российская газета. 1997. 7 марта. № 62.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 11. Ст. 1295.

ральным конституционным законом право членов Совета Федерации задавать вопросы членам Правительства.

Часть 3 ст. 101 Конституции РФ предусматривает, что «Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии»<sup>1</sup>.

До 1993 г. право высшего представительного органа на создание подобных комиссий было закреплено на конституционном уровне. Так, Конституция России 1978 г. (ч. 2 ст. 119) с момента принятия содержала следующее положение: «Верховный Совет РСФСР создает, когда сочтет необходимым, следственные, ревизионные и иные комиссии по любому вопросу».

В результате ряда поправок, внесенных в текст Российской Конституции в начале 90-х гг., указанная формулировка была несколько модифицирована и перемещена в другую статью. К моменту прекращения действия прежней Конституции РФ положение об указанных комиссиях находилось в ч. 3 ст. 116 и звучало следующим образом: «Верховный Совет Российской Федерации, каждая из его палат, создают, когда сочтут необходимым, следственные, ревизионные и иные комиссии по любому вопросу».

В соответствии с Регламентом Государственная Дума наделяет комиссии достаточно широкими полномочиями для решения возлагаемых на эти комиссии задач. Так, комиссии вправе запрашивать, а органы государственной власти, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации и их должностные лица обязаны в десятидневный срок предоставлять необходимые для работы комиссий документы и материалы. Кроме того, комиссии вправе приглашать на свои заседания должностных лиц органов государственной власти общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций.

Анализ парламентской деятельности показывает, что проведение парламентского расследования является единственным путем разрешения конфликта или проблемной ситуации.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» парламентское расследование фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства, в том числе создание палатами Федерального Собрания Российской Федерации на паритетной основе пар-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации // URL: <http://pravo.gov.ru>.

ламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Федеральный закон «О парламентском расследовании» регулирует общественные отношения, связанные с осуществлением палатами Федерального Собрания Российской Федерации деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативное последствие для общества и государства.

Он устанавливает основания для проведения парламентского расследования Федерального Собрания Российской Федерации, его организационной формы и основные положения, касающиеся процедуры парламентского расследования, а также права и обязанности должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в парламентском расследовании<sup>2</sup>.

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;

4) факты грубого нарушения финансовой дисциплины, вызвавшиеся в несвоевременном исполнении доходных и (или) расходных статей федерального бюджета либо бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации по объему, структуре и целевому назначению, в неэффективности расходов средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, управления и распоряжения федеральной собственностью (пункт дополнен – Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 88-ФЗ).

Основаниями для возбуждения парламентского расследования являются события, ставшие известными членам Совета Федерации

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // URL: <http://pravo.gov.ru>.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // URL: <http://pravo.gov.ru>.

Федерального Собрания Российской Федерации (далее – члены Совета Федерации) или депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – депутаты Государственной Думы) и связанные с фактами и обстоятельствами, указанными в части 1 статьи 4 настоящего Федерального закона.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» основанием для возбуждения парламентского расследования является также предложение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о создании парламентской комиссии по расследованию фактов, указанных в пункте 1 части 1 статьи 4 настоящего Федерального закона (далее – предложение о создании комиссии) (в редакции Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 277-ФЗ)<sup>1</sup>.

В целях надлежащего обеспечения работы лиц, привлекаемых к парламентскому расследованию 28 февраля 2006 г. Было принято постановление Правительства Российской Федерации № 110. Оно утвердило положение «О порядке и размерах возмещения расходов, понесенных гражданами в связи с привлечением к участию в парламентском расследовании».

Положение определяет порядок и размер возмещения гражданам расходов на проезд к месту проведения заседания парламентской комиссии (далее – проездные расходы) и проживание в связи с прибытием на это заседание, почтовых расходов и компенсации за фактическую потерю времени в связи с привлечением к участию в парламентском расследовании<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // URL: <http://pravo.gov.ru>.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2006 г. № 110 «О порядке и размерах возмещения расходов, понесенных гражданами в связи с привлечением к участию в парламентском расследовании» // URL: <http://pravo.gov.ru>.

### **§ 3. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

Государства-участники СНГ, понимая важность развития институтов парламентаризма для построения полноценного демократического государства постоянно проводят работу по совершенствованию парламентской деятельности. Данная работа не обходит стороной развитие и совершенствование парламентского контроля. В данном параграфе нам хотелось бы более подробно остановиться на рассмотрении данного института в ряде стран СНГ.

Необходимо сказать, что, только Конституции четырех государств СНГ непосредственно закрепляют за парламентом контрольную функцию (Кыргызстан, Молдавия, Туркменистан и Украина). Вместе с тем в законодательстве всех стран СНГ, в том числе и на конституционном уровне, прописаны отдельные контрольные полномочия парламента в целом, его членов, комитетов и комиссий<sup>1</sup>.

Так, Милли Меджлис (Национальное собрание) Азербайджанской Республики наделен полномочиями, определенными Конституцией. Кроме законотворческой деятельности, Милли Меджлис обладает полномочиями по утверждению государственного бюджета и его контролю, выдаче согласия на назначение премьер-министра, рассмотрению вопроса оказания доверия правительству, а также отстранения президента от должности в порядке импичмента.

Закрепление полномочий парламента в Конституции, являющегося высшим Законом страны, создает широкие возможности для его деятельности. Парламент должен осуществлять контролирующую функцию в отношении деятельности правительства в рамках своих полномочий.

Парламентский контроль, в первую очередь, является одной из форм обеспечения гласности в деятельности исполнительного органа, средством удержания правительства от политической безответственности, непродуманных действий. Правительство несет ответственность перед парламентом за проводимую им политику. Отставка является основной формой ответственности правительства перед парламентом.

---

<sup>1</sup> Зенин Г.Е. Основные конституционно-правовые проблемы парламентского контроля в странах СНГ // URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=2083>.

В парламентской республике правительство продолжает свою деятельность на основе доверия большинства членов парламента. А потерявшее поддержку большинства членов парламента или не сумевшее приобрести доверие правительство вынуждено уходить в отставку.

В определенных случаях парламентский надзор за деятельностью правительства носит правовой характер. Обычно это происходит при образовании парламентом специальных комиссий с целью расследования событий, обладающих важным политическим значением, сбора нужных сведений и фактов для предоставления в парламента. В таких случаях некоторые члены правительства могут быть привлечены и к юридической ответственности. Обладание парламентом как законодательным органом контрольной функцией в нынешних условиях имеет особое значение.

Милли Меджлис Азербайджанской Республики посредством данных ему бюджетных полномочий может контролировать эффективность деятельности правительства. Утверждение государственного бюджета не должно носить формальный характер.

Милли Меджлис должен серьезно отнестись к обсуждению проекта бюджета, вместе с исполнительными органами, на основании общего согласия, выполнением практических работ путем внесения в него необходимых поправок и дополнений, выполнить возлагающиеся на него обязательства в качестве представительного органа

Согласно Закону «О статусе депутатов Милли Меджлис Азербайджанской Республики», депутат в рамках своих полномочий может обратиться с запросом в центральные и местные исполнительные органы Азербайджанской Республики, органы судебной власти, к главному прокурору Азербайджанской Республики и подчиненным ему прокурорам, в органы местного самоуправления. Соответствующие органы или же должностные лица в течение 1 месяца должны дать в письменной форме официальный ответ на депутатский запрос. Депутаты Милли Меджлиса, используя закрепленные законом права, могут реализовать эту форму парламентского надзора<sup>1</sup>.

28 декабря 2001 г. Милли Меджлис (Парламент) Азербайджанской Республики принял Конституционный закон «Об Упол-

---

<sup>1</sup> URL: <https://articlekz.com/article/7247>.

номоченном по правам человека (омбудсмане) Азербайджанской Республики», закрепив, таким образом, парламентский орган по контролю над обеспечением прав и свобод человека.

В декабре 2015 года в Армении прошел референдум по внесению в Конституцию изменений, согласно которым форма правления в республике изменена на парламентскую. Как считает президент Армении, парламентский контроль является очень эффективной формой контроля над системами и структурами<sup>1</sup>. Так, национальным Собранием Республики Армения регулярно проводятся парламентские слушания. Одно из них состоялось в ноябре 2014 года на тему «Подотчетность, прозрачность и парламентский контроль Полиции», организованные Постоянной комиссией НС по обороне, национальной безопасности и внутренним делам<sup>2</sup>.

На слушаниях было отмечено, что тема актуальна в контексте углубления важнейших принципов деятельности полиции – прозрачности, подотчетности, практической связи парламент-полиция, а также дальнейшего укрепления парламентского контроля. Так же 15 апреля по инициативе Постоянной комиссии НС по обороне, национальной безопасности и внутренним делам с участием депутатов и представителей аппарата НС, различных органов государственного управления, более двух десятков международных и местных организаций, армянских и иностранных экспертов, журналистов состоялись парламентские слушания на тему «Укрепление взаимосвязи армия – общество» в Национальном Собрании<sup>3</sup>.

В соответствии с Конституцией Армении Национальное собрание осуществляет контроль за расходованием бюджетных средств. В связи с этим 17 января 2017 года постоянная комиссия Национального Собрания по финансово-кредитным и бюджетным вопросам организовала дебаты по теме «Парламентская комиссия (подкомиссия) общественных счетов и парламентский постзаконодательный контроль».

В мероприятии приняли участие депутаты НС, представители Аппарата Президента РА, Контрольной палаты (КП) РА, Прави-

---

<sup>1</sup> URL: <https://ria.ru/world/20161117/1481544068.html>

<sup>2</sup> URL: [http://www.parliament.am/news.php?do=view&cat\\_id=2&day=18&month=11&year=2014&NewsID=7034&lang=rus](http://www.parliament.am/news.php?do=view&cat_id=2&day=18&month=11&year=2014&NewsID=7034&lang=rus).

<sup>3</sup> URL: [http://www.parliament.am/news.php?do=view&cat\\_id=2&day=15&month=04&year=2013&NewsID=5830&lang=rus](http://www.parliament.am/news.php?do=view&cat_id=2&day=15&month=04&year=2013&NewsID=5830&lang=rus).

тельства РА, гражданского общества, международных организаций и СМИ.

В контексте совершенствования парламентских функций бюджетного контроля Постоянная комиссия НС по финансово-кредитным и бюджетным вопросам намечает создание подкомиссии общественных счетов, цель которой – обсуждение отчетов высшего аудиторского органа и непосредственное сотрудничество с последним. Создаваемая подкомиссия сыграет важную роль в обеспечении гарантий прозрачности и подотчетности ассигнований, расходов правительственных органов и их финансового управления<sup>1</sup>.

26 мая 2015 года в Ташкенте прошла международная конференция на тему: «Актуальные вопросы совершенствования организационно-правовых механизмов осуществления парламентского контроля: опыт Узбекистана и зарубежных стран».

Данное мероприятие было организовано палатами Олий Мажлиса (парламента) Узбекистана, Институтом мониторинга действующего законодательства при Президенте Узбекистана, Институтом стратегических и межрегиональных исследований, Академией государственного управления при Президенте Узбекистана в сотрудничестве с представительством Фонда имени К. Аденауэра (Германия), координатором проектов ОБСЕ в Узбекистане, Программой развития ООН в Узбекистане, Национальным демократическим институтом (США), Шанхайской академией общественных наук (КНР), Университетом Нагоя (Япония) и Университетом Инха (Республика Корея).

В ходе конференции отмечалось, что в Узбекистане проводятся широкомасштабные реформы по строительству правового демократического государства, формированию открытого гражданского общества.

В частности, на основе конституционного принципа разделения ветвей власти осуществляются демократические преобразования, направленные на повышение роли парламента и совершенствование его деятельности, усиление полномочий и контролирующих функций законодательной и представительной власти в центре и на местах. Принято более 20 законов, составляющих правовую основу

---

<sup>1</sup> URL: [http://www.parliament.am/news.php?do=view&cat\\_id=2&day=17&month=01&year=2017&NewsID=9008&lang=rus](http://www.parliament.am/news.php?do=view&cat_id=2&day=17&month=01&year=2017&NewsID=9008&lang=rus)

осуществления эффективного и действенного парламентского контроля в стране.

Мощный импульс дальнейшему повышению эффективности работы парламента, представительных органов власти, в том числе их контрольных полномочий, придала Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране. На ее основе в ряд статей Конституции внесены изменения и дополнения. Так, парламенту страны предоставлено право заслушивания и обсуждения отчетов премьер-министра Узбекистана по актуальным вопросам социально-экономического развития страны. В результате принятые меры содействуют повышению эффективности реализации программ социально-экономического развития регионов, еще более полному обеспечению прав и законных интересов населения, справедливому разрешению на местах возникающих проблем<sup>1</sup>.

10 марта 2016 года Законодательной палатой Республики Узбекистан принят закон «О парламентском контроле». Целью настоящего Закона является регулирование отношений в области организации и осуществления парламентского контроля. Законодательство о парламентском контроле состоит из Конституции Республики Узбекистан, настоящего Закона и иных законодательных актов. Субъектами парламентского контроля являются:

- Законодательная палата Олий Мажлиса Республики Узбекистан (далее – Законодательная палата);
- Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан (далее – Сенат);
- комитеты, комиссии Законодательной палаты, Сената;
- фракции политических партий, депутатские группы в Законодательной палате (далее – фракции, депутатские группы);
- депутаты Законодательной палаты;
- члены Сената;
- Уполномоченный Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (омбудсман).

Объектом парламентского контроля является деятельность органов государственной власти и управления и их должностных лиц по исполнению Конституции и законов Республики Узбекистан, решений палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан (далее – па-

---

<sup>1</sup> URL: <https://www.trend.az/casia/uzbekistan/2399320.html>

латы Олий Мажлиса) и их органов, государственных программ, а также по реализации возложенных на них задач и функций.

Объектом парламентского контроля не может быть деятельность, связанная с рассмотрением конкретных дел и материалов, находящихся в производстве органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознания и следствия, судов, а также материалов исполнительного производства и нотариального делопроизводства.

Формами парламентского контроля являются:

- принятие Государственного бюджета Республики Узбекистан, бюджетов государственных целевых фондов и основных направлений налоговой и бюджетной политики на очередной год (далее – Государственный бюджет), а также рассмотрение хода исполнения Государственного бюджета;

- рассмотрение ежегодного доклада Кабинета Министров Республики Узбекистан (далее – Кабинет Министров) по важнейшим вопросам социально-экономической жизни страны;

- заслушивание отчета Премьер-министра Республики Узбекистан (далее – Премьер-министр) по отдельным актуальным вопросам социально-экономического развития страны;

- заслушивание на заседаниях Законодательной палаты, Сената информации членов правительства по вопросам их деятельности;

- заслушивание отчета Счетной палаты Республики Узбекистан (далее – Счетная палата);

- заслушивание отчета Генерального прокурора Республики Узбекистан;

- заслушивание отчета председателя правления Центрального банка Республики Узбекистан;

- парламентский запрос;

- запрос депутата Законодательной палаты, члена Сената;

- заслушивание комитетами Законодательной палаты, Сената сообщений руководителей органов государственной власти и управления;

- изучение комитетами Законодательной палаты, Сената состояния исполнения законодательных актов, правоприменительной практики и осуществление ими мониторинга за принятием подзаконных актов;

- парламентское расследование.

Парламентский контроль может осуществляться и в иных формах в соответствии с законом<sup>1</sup>.

Одной из форм парламентского контроля в Узбекистане является запрос депутата Законодательной палаты и члена Сената. Так, депутат Законодательной палаты вправе направить должностным лицам органов государственной власти и управления запрос с требованием дать обоснованное разъяснение или изложить свою позицию, как правило, по вопросам, связанным с обеспечением прав и законных интересов избирателей соответствующего избирательного округа или Экологического движения Узбекистана, а член Сената – по вопросам, связанным с интересами соответствующих регионов. На запрос депутата Законодательной палаты, члена Сената должностные лица органов государственной власти и управления направляют письменный ответ не позднее десяти дней со дня получения запроса, если не установлен иной срок<sup>2</sup>.

Анализ белорусского законодательства позволяет определить два подхода к классификации видов парламентского контроля. Первая классификация основана на определении субъекта, в отношении которого может осуществляться контроль; вторая – на выделении различных объектов контрольной деятельности.

В рамках первой классификации можно выделить следующие виды парламентского контроля:

- контроль в отношении Правительства и подчиненных ему органов государственного управления;
- контроль в отношении Президента;
- контроль в отношении местных органов власти;
- контроль в отношении государственных органов и должностных лиц в целом.

В отношении каждого вида законодательством предусмотрены возможные формы осуществления контрольной деятельности. Например, при осуществлении контроля в отношении Правительства и подчиненных ему органов государственного управления такими формами контроля могут выступать:

- а) заседания палат Национального собрания для вопросов депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики и ответов Правительства Республики Беларусь;

---

<sup>1</sup> Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан // URL: [http://www.lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact\\_id=2929475](http://www.lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=2929475)

<sup>2</sup> URL: <http://uzbekistan.lv/parlamentskij-kontrol-effektivnost-i-otvetstvennost/>

- б) рассмотрение палатами Национального собрания запросов депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики;
- в) выражение вотума недоверия Правительству;
- г) рассмотрение вопроса о доверии Правительству;
- д) заслушивание доклада о программе деятельности Правительства и ее одобрение либо отклонение.

Подобное многообразие форм контроля за деятельностью органов исполнительной власти объясняется тем, что в Республике Беларусь правительство несет конституционно установленную политическую ответственность перед Парламентом. При этом одни из форм контроля сопровождают текущую деятельность Парламента и Правительства, другие, более радикальные, направлены на преодоление существенных разногласий между ними<sup>1</sup>.

Рассмотрим вопросы осуществления парламентского контроля в Республике Казахстан. Необходимо отметить, что Конституция Республики Казахстан прямо не закрепляет термин «парламентский контроль», однако анализ его полномочий позволяет нам выделить следующие его формы:

- 1) контрольную деятельность Парламента;
- 2) контрольную деятельность Палат Парламента; контрольную деятельность постоянных комитетов;
- 3) участие в формировании специализированных контрольных органов;
- 4) контрольная деятельность депутатских групп и фракций.

Механизм парламентского контроля включает в себя такие формы как интерпелляция, контроль за исполнением республиканского бюджета, ратификацию международных соглашений, участие в процедуре импичмента, выражение вотума недоверия, обращение в Конституционный Совет, парламентские слушания, а также иные парламентские процедуры.

Самостоятельным направлением в реализации контрольных полномочий является участие Палат Парламента в формировании государственных органов, дача согласия при назначении министров социально-экономического блока, членов Конституционного Совета, Счетного комитета и судей Верховного Суда.

---

<sup>1</sup> Вегера И. В. Виды и формы парламентского контроля в Республике Беларусь // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. 2012 // URL: [http://elib.psu.by/bitstream/123456789/663/1/Vegera\\_2012-5-p150.pdf](http://elib.psu.by/bitstream/123456789/663/1/Vegera_2012-5-p150.pdf)

Важнейшим контрольным полномочием Парламента является депутатский запрос. Практика показывает, что запросы депутатов направлялись в основном членам Правительства и Генеральному прокурору и касались самых различных вопросов государственной и общественной жизни.

В основном, объектом парламентского контроля выступает исполнительная власть, но контроль в отдельных случаях может распространяться и на иные органы власти и должностных лиц. Являясь одним из инструментов общественного (народного) контроля, вместе с тем данная форма требует дальнейшего совершенствования<sup>1</sup>.

Также согласно собственному Регламенту Мажилис Парламента Республики Казахстан в соответствии с планом работы может проводить правительственный час. В ходе правительственного часа депутаты заслушивают доклад представителя Правительства и, при необходимости, содоклад соответствующего постоянного комитета, после чего депутаты вправе задавать вопросы представителю Правительства.

Для доклада по обсуждаемому вопросу отводится не более двадцати минут, для содоклада – не более десяти минут, для вопросов и ответов не более полутора часов и для обсуждения – не более полутора часов. Никто не вправе выступать на правительственном часе без разрешения председательствующего<sup>2</sup>.

В Кыргызстане имеются отдельные нормативные акты, в которых закрепляется помимо прочего осуществление парламентского контроля. Так, 31 июля 2002 г. принят Закон Кыргызской Республики № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики». Настоящий Закон определяет сферу компетенции, форму и способ деятельности, процедуру избрания и освобождения от должности Омбудсмента (Акыйкатчы) Кыргызской Республики.

В соответствии с законом парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории Кыргызской Республики и в пределах ее юрисдикции на постоянной основе осуществляет Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики (далее – Омбудсмен (Акыйкатчы), который в сво-

---

<sup>1</sup> URL: <https://www.zakon.kz/4621897-sovershenstvovanie-form-parlamentskogo.html>

<sup>2</sup> Тлембаева Ж. У. Зарубежный опыт организации парламентского контроля и вопросы совершенствования его правовых механизмов в Казахстане // URL: <https://www.zakon.kz/4844175-zarubezhnyjj-opyt-organizacii.html>

ей деятельности руководствуется Конституцией, настоящим и другими законами Кыргызской Республики, а также международными договорами, вступившими в силу в установленном законом порядке, участницей которых является Кыргызская Республика.

Сферой применения рассматриваемого закона являются отношения, возникающие при реализации прав и свобод человека и гражданина лишь между гражданином Кыргызской Республики, независимо от места его нахождения, иностранцем либо лицом без гражданства, которые находятся на территории Кыргызской Республики, и органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Целью контроля Омбудсмана (Акыйкатчы) являются:

1) защита прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных Конституцией и законами Кыргызской Республики, международными договорами и соглашениями, ратифицированными Кыргызской Республикой;

2) соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина субъектами, указанными в статье 2 настоящего Закона;

3) предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина или содействие их восстановлению;

4) содействие приведению законодательства Кыргызской Республики о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией, международными стандартами в этой области;

5) улучшение и дальнейшее развитие международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина;

6) предупреждение любых форм дискриминации по реализации человеком своих прав и свобод;

7) содействие правовой информированности населения и защита конфиденциальной информации о частном лице<sup>1</sup>.

В вопросах осуществления контроля Парламент Киргизии пошел несколько дальше чем свои соседи по Содружеству. Так, парламентарии в 2006 году инициировали законопроект по учреждению Института парламентского уполномоченного по делам военных организаций Киргизии.

Согласно закону, контроль над Министерством обороны, Министерством юстиции, МЧС, МВД, СНБ, ГУИН, Пограничной

---

<sup>1</sup> Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1093>

службой, Службой государственной охраны и Национальной гвардией будут парламентские комитеты, в том числе комитет по обороне, безопасности и правопорядку парламента Киргизии.

Специально для осуществления контроля будет учреждена должность Института парламентского уполномоченного по делам военных организаций Киргизии<sup>1</sup>. В итоге законопроект не был одобрен и получил соответствующее заключение Правительства Республики. В нем было отмечено, что Правительство Кыргызской Республики, рассмотрев проект Закона Кыргызской Республики «О парламентском контроле над военными организациями Кыргызской Республики», инициированный депутатом Жогорку Кенеша

Кыргызской Республики Иманалиевым К. К., руководствуясь пунктом 5 статьи 65 Конституции Кыргызской Республики, не согласно с вышеуказанным проектом Закона на основании следующих замечаний и предложений.

Представленный законопроект дублирует нормы ряда нормативных правовых актов, таких как Конституция Кыргызской Республики, Конституционный закон Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики», законы Кыргызской Республики «Об обороне», «Об органах национальной безопасности», «Об органах внутренних дел», «О международных договорах Кыргызской Республики»<sup>2</sup>.

Также 13 августа 2004 года был принят Закон Кыргызской Республики № 121 «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики»

В соответствии с пунктом 1 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики Жогорку Кенеш – парламент Кыргызской Республики – является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий. Настоящий Закон определяет порядок осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

---

<sup>1</sup> URL: <https://regnum.ru/news/765059.html>

<sup>2</sup> Постановление Правительства Кыргызской Республики от 6 марта 2006 года № 144 «О заключении Правительства Кыргызской Республики на проект Закона Кыргызской Республики «О парламентском контроле над военными организациями Кыргызской Республики» // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/57192?ckwds=%25d0%25bf%25d0%25b0%25d1%2580%25d0%25bb%25d0%25b0%25d0%25bc%25d0%25b5%25d0%25bd%25d1%2582%25d1%2581%25d0%25ba%25d0%25b8%25d0%25b9%25d0%25ba%25d0%25be%25d0%25bd%25d1%2582%25d1%2580%25d0%25be%25d0%25bb%25d1%258c>

Неукоснительное соблюдение и выполнение требований Конституции и законов Кыргызской Республики – обязанность всех граждан, должностных и юридических лиц Кыргызской Республики.

Комитеты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в соответствии с пунктом 2 статьи 76 Конституции Кыргызской Республики контролируют проведение в жизнь законов и решений, принятых Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

Контроль за проведением в жизнь законов Кыргызской Республики осуществляется не менее чем через 6 месяцев после вступления в силу соответствующего закона.

Контроль за проведением в жизнь решений, принятых Жогорку Кенешем Кыргызской Республики в форме постановлений по вопросам, отнесенным к его ведению, осуществляется не ранее чем в срок, указанный в решении.

Лица, на которых возложен контроль за исполнением постановлений Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, обязаны ежеквартально или в срок, указанный в постановлении, информировать Жогорку Кенеш Кыргызской Республики о состоянии их исполнения.

Комитеты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики строят свою работу по организации контроля за проведением в жизнь законов и решений, принятых Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, на основе принципов законности, объективности и гласности, не допуская при этом практику частых, необоснованных проверок министерств, ведомств и организаций независимо от форм собственности, органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Вмешательство комитетов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в деятельность органов дознания, следователей и судов не допускается<sup>1</sup>.

Для организации проверки, по решению соответствующего комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, образуются рабочие группы из числа депутатов, а также квалифицированных экспертов и консультантов Аппарата Жогорку Кенеша Кыргызской

---

<sup>1</sup> Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1520?ckwds=%25d0%25bf%25d0%25b0%25d1%2580%25d0%25bb%25d0%25b0%25d0%25bc%25d0%25b5%25d0%25bd%25d1%2582%25d1%2581%25d0%25ba%25d0%25b8%25d0%25b9%2B%25d0%25ba%25d0%25be%25d0%25bd%25d1%2582%25d1%2580%25d0%25be%25d0%25bb%25d1%258c>

Республики. При необходимости соответствующий комитет Жогорку Кенеша Кыргызской Республики вправе привлекать, по согласованию, в рабочие группы депутатов местных кенешей, специалистов министерств, государственных комитетов и административных ведомств, работников Счетной палаты, независимых аудиторов.

По согласованию с руководителями Аппарата Президента Кыргызской Республики и Аппарата Премьер-министра Кыргызской Республики в рабочую группу могут включаться ответственные работники Аппарата Президента и Аппарата Премьер-министра Кыргызской Республики. В необходимых случаях, в порядке осуществления надзора за точным и единообразным исполнением законов, могут привлекаться сотрудники органов прокуратуры.

Руководители министерств, ведомств и организаций независимо от форм собственности, органов исполнительной власти, местного самоуправления обязаны по запросу соответствующих комитетов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики предоставить материалы, необходимые для проверки проведения в жизнь законов и решений, принятых Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, обеспечить условия для ее осуществления.

Проверяющие имеют право беспрепятственно посещать объекты, знакомиться с принятыми руководителями мерами по претворению в жизнь законов и решений.

По итогам проверки проведения в жизнь законов и решений, принятых Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, комитетом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики составляется аргументированная справка и при необходимости выносится с проектом решения на рассмотрение пленарного заседания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики<sup>1</sup>.

Осуществление парламентского контроля за исполнительной властью в Молдове является одной из основных функций Парламента республики. Регламентом Парламента широко освещена процедура принятия резолюций, представления вопросов и запросов, информирования депутатов и подачи петиций.

Резолюции отражают позицию Парламента по определенному вопросу внутренней или внешней политики. В практике Парламента

---

<sup>1</sup> Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1520?ckwds=%25d0%25bf%25d0%25b0%25d1%2580%25d0%25bb%25d0%25b0%25d0%25bc%25d0%25b5%25d0%25bd%25d1%2582%25d1%2581%25d0%25ba%25d0%25b8%25d0%25b9%2B%25d0%25ba%25d0%25be%25d0%25bd%25d1%2582%25d1%2580%25d0%25be%25d0%25bb%25d1%258c>

Республики Молдова существуют резолюции о выражении вотума недоверия, которые являются самой жесткой формой парламентского контроля за деятельностью Правительства. Целью резолюции о выражении вотума недоверия является инициирование публичных обсуждений политики Правительства с целью определения, пользуется ли она поддержкой со стороны Парламента.

Резолюция о выражении вотума недоверия Правительству может быть представлена не менее чем одной четвертью избранных депутатов, резолюция по другим вопросам – не менее чем пятнадцатью депутатами.

Резолюция о выражении вотума недоверия обсуждается в трехдневный срок со дня ее представления и принимается тайным голосованием большинством голосов избранных депутатов. Резолюции по другим вопросам рассматриваются в шестидневный срок со дня регистрации и принимаются большинством голосов присутствующих на заседании депутатов открытым либо тайным голосованием, согласно решению Парламента

Также депутаты могут обращаться в Правительство с вопросами и запросами. Запрос является письменным заявлением, адресованным Правительству, в котором испрашиваются объяснения по вопросам внутренней и внешней политики Правительства. Задавая вопрос, депутат испрашивает дачи ответа относительно точности той или иной информации.

В Парламенте Республики Молдова существует практика проведения часа Правительства, как правило, в четверг, в последний час проведения пленарного заседания Парламента, на который приглашаются члены Правительства для дачи ответов на вопросы законодателей.

Парламент является представительным органом, в который граждане могут обращаться с петициями, требуя помощи для устранения некоторых злоупотреблений, решения определенной ситуации или проблемы, представляющей интерес для общественности. Петиции граждан подаются в письменной виде, передаются на рассмотрении компетентной парламентской комиссии или депутатам, которым они адресованы лично<sup>1</sup>.

В декабре 2016 года Парламентская комиссия по нацбезопасности, обороне и общественному порядку Молдовы будет осущест-

---

<sup>1</sup> URL: <http://old.parlament.md/news/govcontrol/ru.html>

влять парламентский контроль над Службой информации и безопасности посредством подкомиссии, созданной накануне, 20 декабря, на заседании комиссии.

Как сообщает пресс-служба парламента, в подкомиссию войдут пять депутатов разных фракций законодательного органа. Председателем подкомиссии был избран независимый депутат. Каждые три месяца депутаты будут представлять парламенту отчеты о деятельности СИБ и собственные рекомендации<sup>1</sup>.

Конституция Республики Таджикистан в статье 48 устанавливает, что Маджлиси Оли – Парламент Республики Таджикистан – является высшим представительным и законодательным органом Республики Таджикистан, осуществляющий законодательную власть. Наряду с законотворчеством одним из направлений деятельности Парламента является парламентский контроль.

Примером реализации контрольных полномочий таджикского Парламента является рассмотрение и обсуждение представляемых Правительством ежегодных проектов законов о республиканском бюджете и отчете о его исполнении.

Важные направления контрольных полномочий палат Парламента – организация и проведение парламентских слушаний, а также заслушивание на отдельных заседаниях и заседаниях комитетов палат Парламента, руководителей министерств и ведомств. Согласно Конституции многие важнейшие вопросы рассматриваются и решаются на совместных заседаниях палат Парламента<sup>2</sup>.

Слудует отметить, что в 2011 году создан Специальный секретариат по государственному управлению при Комитете по вопросам экономики и финансов Маджлиси намояндагон (нижней палате национального парламента) Таджикистана с целью усиления парламентского контроля над государственными финансами, сообщили в пресс-службе палаты<sup>3</sup>.

В заключение хотелось бы отметить, что во всех рассмотренных нами государствах существует, в той или иной форме, парламентский контроль. В ряде стран функции парламента по осуществлению контроля закреплены в конституциях, в некоторых он осуществляется специальными субъектами.

<sup>1</sup> URL: <http://rtr.md/novosti/politika/sib-perexodit-pod-parlamentskij-kontrol>

<sup>2</sup> Сафаров Л. III. Парламент как важнейший институт демократических преобразований в Таджикистане // URL: [http://www.mts.tj/index.php?option=com\\_content&view=article&id=598%3A2015-04-17-04-22-41&catid=110%3A2013-05-27-06-18-38&Itemid=145&lang=tj](http://www.mts.tj/index.php?option=com_content&view=article&id=598%3A2015-04-17-04-22-41&catid=110%3A2013-05-27-06-18-38&Itemid=145&lang=tj)

<sup>3</sup> URL: <http://kant.kg/2011-09-29/tadzhikistane-usilivayut-parlamentskij/>

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение следует отметить, что в монографии парламент рассматривается как орган государственной власти, обладающий правом контроля за деятельностью исполнительной власти.

На эффективность парламентского контроля оказывают влияние исторические особенности страны, формы правления и партийная система.

На основе проведенного исследования положительными моментами опыта данных государств признаются жесткое разделение в них власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную; однозначное установление подконтрольности высшему представительному органу власти исполнительных органов, активная реализация парламентского контроля в различных формах, обязательное применение мер парламентского реагирования по результатам парламентского контроля.

Исходя из вышеизложенного, необходимо сделать следующие выводы:

- степень реализации парламентского контроля зависит от формы правления в государстве;
- парламентский контроль может существовать только в демократических государствах, а между степенью демократичности политического режима в государстве и степенью развитости в нем парламентского контроля существует взаимосвязь.

Однако все это имеет смысл только при одном условии, которое заключается в том, что сам парламентский контроль должен быть демократическим, то есть осуществляться в соответствии с определенными принципами: объективность, независимость, всесторонность и полнота, компетентность, сотрудничество, гласность.

Таким образом, это приведет к повышению ответственности органов исполнительной власти за проводимые действия и, тем самым, к улучшению качества их работы. Надлежащее же выполнение исполнительной властью законов государства ведет к укреплению демократии, так как выполнение основанных на народной воле решений в соответствии с этой волей углубляет осознание народом своей роли как единственного источника власти и усиливает его стремление влиять на государственную политику.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации // URL: <http://pravo.gov.ru>.
2. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // URL: <http://pravo.gov.ru>.
3. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // URL: <http://pravo.gov.ru>.
4. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // URL: <http://pravo.gov.ru>.
5. Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // URL: <http://pravo.gov.ru>.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2006 г. № 110 «О порядке и размерах возмещения расходов, понесенных гражданами в связи с привлечением к участию в парламентском расследовании» // URL: <http://pravo.gov.ru>.
7. Баглай М. В., Туманов В. А. Энциклопедия конституционного права. М., 1998.
8. Барихин А. Б. Большой юридический словарь. М.: Книжный мир, 2000.
9. Бессарабов В. Г. Парламентский контроль в Российской Федерации и прокуратура // Право и политика. 2001. № 5.
10. Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. СПб.: Издательство «Юридический центр ПРЕСС», 2003.
11. Валуйский В. И. О некоторых проблемах прокурорского надзора в условиях правовой реформы // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3. «Экономика. Право». 1996. Вып. 1.
12. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. М.: ЮНИТИ, 1998.
13. Герасимов А. П. Некоторые тенденции становления парламентского контроля в Российской Федерации // Круглый стол «Роль парламента в конституционной реформе России». М.: Институт государства и права РАН, 1999.
14. Государственное право Германии: в 7 т. Т. 1. М., 1994.

15. Даль В. И. Толковый словарь живого великого русского языка: в 4 т. Т. 2. И–О. М.: Русский язык, 1998.
16. Диваева Г. Ю. Институт парламентского контроля: автореф. дис. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. Казанский государственный университет им. В. И. Ульянова-Ленина. Казань, 2004.
17. Диваева Г.Ю. Институт парламентского контроля (конституционно-правовой аспект) диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Уфа, 2004.
18. Диваева Г. Ю. Институт парламентского контроля в России: учебное пособие. Уфа: Уфимский ЮИ МВД России, 2005.
19. Диваева Г. Ю., Яхина Ю. Х. История развития парламентаризма в Российской Федерации: учебное пособие. Уфа: Уфимский ЮИ МВД России, 2007.
20. Дмитриева О. Блер в суде // Российская газета. 2003. 28 августа. № 171 (3285).
21. Дюверже М. Политические партии. М.: Академический Проект, 2002.
22. Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве. СПб., 1903.
23. Кант И. Сочинения: в 6 т. Т. 4. Ч. 2. М., Мысль, 1965.
24. Каримова Г. Ю. Политико-правовой анализ западной модели парламентского контроля // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке. 2015. № 7-3.
25. Каримов Р. Р., Каримова Г. Ю., Юнусов М. А. К вопросу истории развития российского парламентаризма в XVIII–начале XX века // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2017. № 2 (76).
26. Ковачев Д. А. Парламентская процедура: понятие, виды, регламентация (на опыте зарубежных государств). М.: Юристь, 2000.
27. Комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Л. А. Окуньков. 2-е изд., доп. и перераб. СПС «КонсультантПлюс».
28. Конституционное право: словарь / отв. ред. В. В. Макланов. М.: Юристь, 2001.
29. Корнилаева А. А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: автореф. дис. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. Уфа, 2002.

30. Котлевская И. В. Современный парламент // Государство и право. 1997. № 3.

31. Котляревский С. А. Власть и право. Проблема правового государства. Серия «Мир культуры, истории и философии». СПб.: Издательство «Лань», Санкт-Петербургский университет МВД России, 2001.

32. Краткий юридический словарь / под ред. М. Е. Волосова, В. Н. Додонова, В. Е. Крутских и др. М.: ИНФРА-М, 2000.

33. Локк Дж. Избранные философские произведения: в 2 т. Т. 2. М.: Издательство социально-экономической литературы, 1960.

34. Малаканов В. В. Иностранное конституционное право. М., 1996.

35. Мишель Амеллер. Парламенты. М., 1967.

36. Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 22-е изд. М.: Русский язык, 1990.

37. Онишко Н. В. Парламентаризм и парламентское право в политико-правовой мысли дореволюционной России. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2003.

38. Орландо В. Принципы конституционного права. М.: Издательство В. М. Саблина, 1907.

39. Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации Н. В. Витрука к постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П по делу «О проверке конституционности ряда положений Устава (основного закона) Алтайского края» // Российская газета. 1996. № 2.

40. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2002 году / утв. Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 23 марта 2002 г. (протокол № 14 (250)).

41. Парламентское право России: учебное пособие / под ред. И. М. Степанова и Т. Я. Хабриевой. М.: Юрист, 1999.

42. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. М.: Соцэкгиз, 1938.

43. Соменков А. Д. Парламентский контроль за исполнением государственного бюджета. М., 1998.

44. Спиридонов Л. И. Теория государства и права. М.: Издательская группа «Проспект», Фирма «Гардарика», 1996.

45. Тарановский Ф. В. Энциклопедия права. 3-е изд. СПб.: Издательство «Лань», СПб и Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности, 2001.

46. Тони Барбер. Итальянский министр угрожает подать в отставку // Financial Times. 2003. 25 июля. № 17.
47. Хессе Конрад. Основы конституционного права ФРГ. М.: Юридическая литература, 1981.
48. Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4.
49. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юрист, 2001.
50. Юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. В. Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М., 2001.
51. McAdams A. James / Judging the Past in Unified Germany. CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS.
52. Steffani W. Op.cit.s. 1325 ff.

**ИЗВЛЕЧЕНИЯ ИЗ ДОКЛАДА ПАРЛАМЕНТСКОЙ  
КОМИССИИ ПО РАССЛЕДОВАНИЮ АВАРИИ  
НА САЯНО-ШУШЕНСКОЙ ГЭС 17 АВГУСТА 2009 ГОДА**

**Введение**

Авария на Саяно-Шушенской ГЭС, произошедшая 17 августа 2009 года, стала одним из самых трагических событий новейшей истории России, которое потребовало от власти и общества непредвзятого и объективного расследования.

Инициатива создания парламентской комиссии по расследованию обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года, принадлежала Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Настоящий Доклад завершает работу парламентской комиссии по расследованию обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года.

В состав парламентской комиссии, образованной в сентябре сего года, вошло 16 представителей Федерального Собрания Российской Федерации.

Состав членов комиссии позволил профессионально оценить ситуацию и выработать рекомендации в адрес Правительства Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам государственной политики в сфере гидроэнергетики и энергетического машиностроения, обеспечивающей устойчивость их функционирования и развития. Вместе с тем, анализируя положение дел в различных сферах, комиссия сочла целесообразным сфокусировать внимание на ключевых проблемах и возможных путях их решения, сделав соответствующие выводы и подготовив рекомендации в адрес ряда организаций и ведомств, проектных институтов и пр.

При подготовке итогового Доклада члены парламентской комиссии стремились к объективности, не привнося в выработку общей позиции политических аспектов. В то же время не исключалось

наличие персональных мнений членов комиссии по тем или иным разделам Доклада.

К работе комиссии были привлечены эксперты-аналитики, не работающие в системе государственной власти, известные своими трудами и профессиональным опытом в научном, экспертном и отраслевом сообществе. Это позволило снизить возможности субъективного восприятия и оценки членами парламентской комиссии описываемых событий и явлений.

В Докладе приведены факты из официальных документов органов государственной власти всех уровней, корпоративного управления, проектных и энергомашиностроительных организаций; использована информация, полученная в ходе опросов членами парламентской комиссии руководящего состава вышеупомянутых органов, бесед членов комиссии с экспертами и аналитиками, ответов на запросы комиссии, знакомства с материалами комиссии Ростехнадзора, Счетной палаты Российской Федерации.

Членами парламентской комиссии была проанализирована существующая нормативно-правовая база организации функционирования Саяно-Шушенской ГЭС, соблюдения технологической и промышленной безопасности, осуществления контрольно-надзорной деятельности, взаимодействия с разработчиками проекта станции, конструкторами и изготовителями оборудования, контрольной аппаратурой и т. д.

Комиссия сочла необходимым сосредоточить свое внимание на системном рассмотрении обстоятельств, приведших к аварии, оценке правовой неурегулированности и организационной необеспеченности существующей системы государственного и корпоративного управления, а также на подготовке ее руководителей и оперативного персонала.

Члены парламентской комиссии в своей работе исходили из необходимости сжатых сроков формирования фактологических материалов и ограниченной временем актуальности выводов и рекомендаций для учета в сегодняшней и перспективной деятельности Саяно-Шушенской ГЭС.

Парламентская комиссия допускает, что в дальнейшем могут появиться неизвестные факты в трактовке обстоятельств аварии, однако ожидания потерпевших, родственников погибших 17 августа 2009 года при аварии на Саяно-Шушенской ГЭС и выявленные

уже сегодня недостатки в организации деятельности станции требуют оперативного реагирования.

### **1.1. Цели парламентского расследования**

Комиссия руководствовалась в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» и иными нормативно-правовыми актами.

Комиссией определены цели парламентского расследования:

- осуществление в пределах своих полномочий деятельности, направленной на выявление причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, повлекших за собой возникновение чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года;

- анализ действий организаций и должностных лиц;
- выработка рекомендаций и подготовка предложений по снижению рисков и недопущению подобного рода ситуаций;

Комиссией для выполнения поставленных целей были реализованы следующие задачи:

- определены основные направления парламентского расследования;

- проведено 8 заседаний Комиссии;
- образованы две рабочие группы (в рамках деятельности которых осуществлен выезд на место трагедии – п. Черемушки (г. Саяногорск), а также на ряд предприятий по изготовлению гидрооборудования (г. Санкт-Петербург) – всего 4 рабочих поездки;

- привлечены в установленном порядке для участия в работе Комиссии представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Республики Хакасия, разработчики проекта Саяно-Шушенской ГЭС и изготовители оборудования, а также представители научных, общественных и иных организаций;

- проведен анализ действий должностных лиц, связанных с возникновением аварии на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года;

- осуществлен анализ технической составляющей аварии техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года;
- осуществлена оценка законодательства Российской Федерации в вопросах обеспечения ответственности за безопасность особо опасных объектов при их проектировании, строительстве, эксплуатации и ликвидации на территории Российской Федерации;
- подготовлены предложения и рекомендации по недопущению подобного рода ситуаций.

## **1.2. Принципы деятельности парламентского расследования**

Парламентское расследование проводилось на основе принципов:

- соблюдения Конституции Российской Федерации и законности;
- уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина;
- и уважения чести и достоинства личности;
- равенства граждан перед законом;
- коллегиальности, объективности и гласности.

Парламентское расследование не подменяло собой дознание, предварительное следствие и судопроизводство.

## **Основные причины, приведшие к аварии**

Авария на СШГЭС с многочисленными человеческими жертвами стала следствием целого ряда причин технического, организационного и нормативного правового характера. Большинство этих причин носит системный многофакторный характер, включая недопустимо низкую ответственность эксплуатационного персонала, недопустимо низкую ответственность и профессионализм руководства станции, а также злоупотребление служебным положением руководством станции.

Не был должным образом организован постоянный контроль технического состояния оборудования оперативно-ремонтным персоналом (что должно предусматриваться инструкцией по эксплуатации гидроагрегатов Саяно-Шушенской ГЭС, утвержденной главным инженером СШГЭС от 18.05.2009 г.).

Основной причиной аварии стало непринятие мер к оперативной остановке второго гидроагрегата и выяснения причин вибрации.

По данным анализа архивов АСУ ТП, проверенных в период с 21 апреля 2009 года по 17 августа 2009 г., наблюдался относительный рост вибрации турбинного подшипника второго гидроагрегата примерно в 4 раза. В общей сложности с момента выхода из ремонта второй гидроагрегат находился в зоне не рекомендованной работы 210 раз, отработав в этой зоне в общей сложности 2 520 сек.

За последние 13 минут работы второго гидроагрегата амплитуда вибрации подшипника крышки турбины увеличилась на 240 мкм (с 600 мкм до 840 мкм при максимальном допустимом значении 160 мкм, соответствующем, в основном, параметрам вибрации остальных гидроагрегатов станции).

В этой ситуации главный инженер СШГЭС (находившийся на станции с 6 ч. 35 мин. 17 августа 2009 г.) обязан был в силу своей профессиональной компетенции принять решение об остановке второго гидроагрегата.

Разрушению шпилек крышки турбины, вызванного работой второго гидроагрегата с недопустимым уровнем вибрации, способствовало низкое качество проведенного в марте 2009 года аффилированной с руководством СШГЭС организацией среднего ремонта второго гидроагрегата, в процессе которого не было определено состояние шпилек крышки турбины.

Причины, приведшие к большому количеству погибших людей и катастрофическому объему поврежденного оборудования, находятся в недооценке при проектировании плотины опасности размещения помещений с постоянным либо временным персоналом на отметках, подверженных затоплению, отсутствие в указанных помещениях эвакуационных выходов на безопасные отметки.

Это в полной мере относится и к размещению оборудования систем технологических защит, связи, управления в местах, подверженных гидромеханическому воздействию, в результате чего с первых минут аварии было полностью потеряно управление оборудованием СШГЭС.

Развитие аварии от разрушения отдельного гидроагрегата до выхода из строя гидростанции и разрушением технических устройств явилось следствием отсутствия в системе управления стан-

цией АСУ ТП необходимого комплекса защитных мер в отношении оборудования и персонала станции по видам опасности, в частности:

- отсутствие резервного источника питания и управления на главном щите ЦПУ приводов сброса аварийно-ремонтных затворов напорных водоводов;
- отсутствие в системе управления гидромеханической колонки регулятора режима закрытия направляющего аппарата при потере энергоснабжения.

Обстоятельствами, способствовавшими аварии стали:

- неплановые перетоки мощности (более 1 000 Мвт) в нарушение действующих соглашений между ЕЭС Казахстана и ЕЭС России, приводящие к значительным объемам регулирования СШГЭС и дополнительной необходимости перехода через не рекомендованные зоны работы;
- алгоритм воздействия ГРАРМ на нагрузку гидроагрегатов не содержал критериев выбора приоритетности гидроагрегатов в ходе автоматического регулирования мощности и частоты и не согласовывался с заводом – изготовителем, не учитывалось количество проходов через не рекомендованную зону работы;
- количество переходов через не рекомендованную зону работы не регламентировалось заводом – изготовителем;
- превышение уровня рассогласования открытия лопаток направляющего аппарата (в процессе регулирования мощности гидроагрегатов АСУ ТП, после ее модернизации МПФ «Ракурс») более разрешенных заводом-изготовителем 2,5 градусов, что ухудшило вибрационное состояние второго гидроагрегата;
- утрата необходимого взаимодействия между заводом-изготовителем оборудования, генеральным проектировщиком и техническим персоналом СШГЭС, в результате чего проект реконструкции АСУ ТП станции не был согласован с «Ленгидропроектом», алгоритм работы ГРАРМ не согласовывался с заводом-изготовителем;
- исключение требований лицензирования ремонтной деятельности на энергетических объектах снижает профессиональный уровень ремонтных организаций и качество проводимых работ.

Безусловный приоритет финансовых показателей над технологическими аспектами, включая качество и сроки ремонтных работ,

нанес электроэнергетике колоссальный ущерб, подорвал системные основы бескризисного функционирования отрасли, привел к ослаблению технологической дисциплины и ответственности, отсутствию на электростанциях полноценного контроля за техническим состоянием оборудования.

Структура управления ОАО «РусГидро» не обеспечила должного внимания к безопасности функционирования станции.

Также к причинам аварии следует отнести снижение уровня квалификации руководящих кадров, работающих в отрасли, и принижение роли инженерных служб. Технические специалисты с опытом работы и специальным инженерным образованием составляют в составе правления ОАО «РусГидро» абсолютное меньшинство. Должность главного инженера в этой крупнейшей российской генерирующей компании отсутствует.

Одним из обстоятельств режима эксплуатации гидрогенераторов СШГЭС, негативно сказавшемся на эксплуатационном ресурсе силового оборудования, явилось перекладывание функций сетевых компенсаторов реактивной мощности на гидрогенераторы. Покрытие дефицита устойчивости устройств компенсации реактивной мощности электрической сети за счет генерации носит системный характер для большинства регионов высоковольтной электрической сети Российской Федерации. Это снижает функциональные возможности и ухудшает эксплуатационные режимы генераторов электрических станций, а также приводит к снижению надежности электроэнергетической системы в целом и осложнению послеаварийных ситуаций вплоть до развития крупных системных аварий.

С созданием акционерного общества открытого типа «Саяно-Шушенская ГЭС» в 1993 году практически прекратился авторский надзор за работой гидроагрегатов со стороны института «Ленгидроэнергопроект», а также авторский надзор за работой гидроагрегатов со стороны завода-изготовителя – производственного объединения «Ленинградский металлический завод».

В масштабах отрасли отсутствует система повышения профессиональной квалификации главных технических специалистов, как следствие занижен порог персональной ответственности технических руководителей за вверенные объекты электроэнергетики, которые являются объектами повышенной опасности для окружающей среды и человека.

Принимая во внимание вышеизложенное, парламентская комиссия обращается к Следственному комитету при Генеральной Прокуратуре Российской Федерации определить виновных лиц, причастных к аварии.

### **Рекомендации Правительству Российской Федерации**

В части совершенствования нормативно-правовой базы.

1. В целях обеспечения безопасности и надежности работы единой энергетической системы (ЕЭС) разработать нормативно-правовой акт, регламентирующий правила технологической работы электроэнергетических систем. Указанные правила должны регламентировать функционирование ЕЭС на всех стадиях жизненного цикла, в частности, порядок регулирования активной и реактивной мощности системным оператором единой энергетической системы, обязанности и права участников автоматического регулирования параметров функционирования ЕЭС.

2. Разработать нормативно-правовой акт, регламентирующий правила оказания услуг по обеспечению системной надежности. В указанном нормативном акте необходимо урегулировать вопросы оплаты услуг по участию в регулировании активной и реактивной мощности, в том числе в автоматическом режиме, а также урегулировать вопросы гражданской ответственности по возмещению ущерба, нанесенного в результате неправильных и неправомерных действий по управлению электроэнергетическими системами.

3. Разработать нормативно-правовой акт, регламентирующий порядок вывода из работы (продления срока их службы) основных фондов в электроэнергетике, имеющих высокий физический и моральных износ. Регламентировать в этом нормативном акте функционирование системы заказов оборудования, производимого взамен выбывающего.

4. Для обеспечения безопасности и надежности крупных ГЭС с гидротехническими сооружениями 1-го класса (как опасных производственных объектов) разработать нормативно-правовой акт, регламентирующий вопросы их функционирования на всех стадиях жизненного цикла, в том числе, вопросы научных исследований, опытно-конструкторских разработок, производства гидроэнергетического оборудования, транспортировки, монтажа, внедрения (сдачи в эксплуатацию), эксплуатации, научно-технического сопровож-

дения и авторского надзора, модернизации, внесения изменений, систем защиты, средне- и долгосрочного планирования деятельности.

5. Ввести в нормативную правовую базу новое понятие «стратегически важные для национальной безопасности производственные и технические объекты». Функционирование этих объектов связано со стратегическими рисками и требует особых условий государственного контроля за их эксплуатацией. В число таких объектов должны быть включены высоконапорные ГЭС большой мощности с гидросооружениями. Разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации соответствующий федеральный закон.

6. Организовать работу по пересмотру, обновлению и приведению в соответствие с действующим законодательством подзаконных нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы проектирования, подготовки, эксплуатации и охраны водохранилищ ГЭС.

7. Разработать Федеральную целевую программу модернизации электроэнергетики с комплексом мер по обеспечению необходимых объемов финансирования капитальных вложений в основные фонды отрасли.

8. Ускорить согласование и принятие федерального закона «О стандартизации», в котором предусмотреть обязательность применения национальных стандартов для особо опасных объектов регулирования.

9. Включить Саяно-Шушенскую ГЭС в перечни критических важных для национальной безопасности опасных объектов, на которых в обязательном порядке создаются подразделения МЧС России, а также в перечень объектов, на которых требуется разработка Планов ликвидации разлива нефти и нефтепродуктов, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2000 г. № 613 «О неотложных мерах по предупреждению аварийных разливов нефти и нефтепродуктов».

10. Предусмотреть нормативное финансирование основных мероприятий, проводимых в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

11. В целях повышения эффективности и уровня защищенности населения и территорий от наводнений сформировать и нормативно закрепить в рамках функциональной подсистемы Российской системы предотвращения чрезвычайных ситуаций (РСЧС) противопаводковых мероприятий и безопасности гидротехнических сооружений, создаваемых Росводресурсами, положения о создании комплексной системы мониторинга и прогнозирования состояния и опасного изменения гидрологической обстановки на объектах Росводресурсов. Проработать вопрос о восстановлении постов мониторинга Росводресурсов совместно со специалистами Росгидропоста. Подключить указанные посты мониторинга к информационным системам региональных центров мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, созданных в субъектах Российской Федерации.

Предложения по восстановлению объема генерирующих мощностей в Восточной Сибири.

12. Учитывая сокращение генерирующих мощностей Восточной Сибири в связи с выбытием из оборота мощностей Саяно-Шушенской ГЭС, тщательно проработать вопрос о сроках достройки и ввода в действие гидроагрегатов Богучанской ГЭС.

Предложения по совершенствованию структуры федеральных органов исполнительной власти.

13. Рассмотреть вопрос о повышении эффективности государственного управления в сфере энергетики с целью ликвидации научно-технического и промышленного отставания энергетической отрасли и повышения надежности и безопасности функционирования и развития единой энергетической системы.

14. Рассмотреть вопрос о преобразовании Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в Федеральную службу по атомному, технологическому и энергетическому надзору с консолидацией в рамках ее деятельности всех функций энергетического надзора и контроля. При этом, учитывая важность и объем возложенных задач, Федеральную службу по атомному, технологическому и энергетическому надзору целесообразно закрепить в ведении Правительства Российской Федерации.

15. Целесообразно наделить орган государственного энергетического надзора полномочиями по обобщению практики применения законодательства в области безопасности объектов энергетики,

разработке предложений по его совершенствованию и внесению их в установленном порядке.

По повышению качества проектных и изыскательских работ.

16. В целях концентрации проектно-изыскательского и научно-исследовательского потенциала в гидроэнергетике, повышения качества проектно-конструкторской и сметной документации и ликвидации существенного отставания от мировых лидеров проектирования электростанций восстановить организационную целостность системы проектно-изыскательских институтов, входивших ранее в систему Объединения «Гидропроект», сформировав единый отраслевой научно-проектный комплекс (включающий, в частности, институты «Гидропроект им. С. Я. Жука» в Москве, Красноярский «Гидропроект» и «МособлГидропроект» в г. Дедовске Московской обл.).

В части совершенствования разработки автоматизированных систем управления.

17. Определить единые проектные решения, заложенные в АСУ ТП, в части управления гидроагрегатами, условиями защит и блокировок для обеспечения безопасного и надежного отключения оборудования при возникновении нештатных ситуаций. Проектирование и создание АСУ ТП для ГЭС необходимо осуществлять с учетом того, что они являются объектами повышенной опасности, на принципах, аналогичных разработке АСУ ТП в атомной энергетике и на опасных промышленных производствах. В перечень требований к программному обеспечению АСУ ТП и системам автоматического регулирования мощности, необходимо включить:

- наличие в составе АСУ ТП системы регистрации важных параметров эксплуатации («черный ящик»);
- использование математических моделей, имитирующих аварийные ситуации, для выбора проектных решений и обоснования безопасности;
- наличие в составе АСУ ТП функциональных и полномасштабных тренажеров для обучения операторов действиям в аварийных ситуациях;
- наличие в составе АСУ ТП, поставляемых на ГЭС, экспертных систем поддержки управленческих решений.

18. Необходимо разработать (ввиду прекращения юридических оснований действительности требований к системе ГРАМ гид-

роэлектростанций, утвержденных Департаментом научно-технической политики и развития ОАО РАО «ЕЭС России» 15 апреля 2004 г. СО 34.35.524-2004) нормативный документ, регламентирующий вышеперечисленные требования к АСУ и системам автоматического регулирования мощности. В нормативном документе должен содержаться обновляемый перечень наименований контрольно-измерительной аппаратуры, допускаемых к использованию в составе АСУ ТП и системах автоматического регулирования мощности. В нормативном документе должен также содержаться порядок и сроки замены или модернизации действующих АСУ ТП и систем автоматического регулирования мощности, не удовлетворяющих сформулированным требованиям.

19. В состав контрольно-измерительной аппаратуры АСУ ТП и систем автоматического регулирования мощности должны входить штатные системы постоянного контроля вибрации и теплового контроля гидроагрегатов, системы предупредительной и аварийной сигнализации, регистраторы аварийных состояний событий, с выбором для их установки мест, наименее подверженных опасным воздействиям.

В части регулирования функционирования электроэнергетической системы совместно с электроэнергетическими системами стран ближнего зарубежья.

20. Минэнерго России совместно с уполномоченными организациями стран СНГ проработать вопрос участия их энергосистем в первичном и вторичном регулировании, выработать согласованные технические и организационные решения.

21. Подготовить и заключить на межправительственном уровне юридически обязывающее соглашение об организации параллельной работы ЕЭС России и ЕЭС Казахстана, устанавливающее взаимную ответственность участников параллельной работы за выполнение технологических и коммерческих требований к участникам параллельной работы.

22. Разработать с участием инфраструктурных организаций электроэнергетики и подписать договор о финансовом урегулировании отклонений фактических сальдо перетоков электрической энергии (мощности) между ЕЭС Казахстана и ЕЭС России от согласованного диспетчерского графика.

23. Разработать и подписать договор, устанавливающий механизм компенсации затрат на поддержание в работе и эксплуатацию электрических сетей ЕЭС Казахстана, для передачи электроэнергии (мощности) между Европейской частью ЕЭС России и ОЭС Сибири.

24. В целях создания экономических механизмов регулирования балансов и управления режимами параллельной работы внести необходимые изменения в правила и регламенты оптового рынка электрической энергии (мощности) и таможенное законодательство, предусматривающие создание работоспособных механизмов купли-продажи электроэнергии для компенсации небалансов, купли-продажи электроэнергии в целях оказания взаимопомощи в режиме параллельной работы (в том числе при встречных поставках), легитимных механизмов осуществления перемещения электроэнергии через сети соседних государств.

В части регулирования смежных вопросов функционирования гидротехнических сооружений ГЭС, водохранилищ ГЭС и охранной зоны водохранилищ ГЭС.

25. Поручить Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации организовать комиссионную оценку технического состояния плотины Саяно-Шушенской ГЭС с целью выбора безопасных режимов ее дальнейшей работы; а также выполнить в 2010–2011 годах оценку состояния и условий экологически безопасного использования водохранилищ крупных ГЭС, и их паводковоопасных зон с целью принятия мер по проведению восстановительных работ и упорядочения их дальнейшего использования.

26. Поручить Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерству энергетики Российской Федерации, Российской Академии наук и другим министерствам и ведомствам, ответственным за наблюдения о состоянии сейсмической активности в регионе, рассмотреть в первом квартале 2010 года вопрос о достаточности и необходимости развития сети сейсмических станций, создания пунктов и стационаров геодезического мониторинга с целью обеспечения качественных прогнозов о возможности возникновения опасных геологических процессов и оценки их влияния на состояние плотины и водохранилища Саяно-Шушенской ГЭС.

27. Создать систему инструментального контроля за напряженно-деформированным состоянием сооружений высокой капитальности и основным оборудованием в сейсмоопасных регионах, осуществить меры по снижению концентрации напряжений на элементах гидротехнических сооружений.

28. Решить вопрос о статусе плавающей древесины и древесного хлама и о возможности беспрепятственного и безвозмездного доступа заинтересованных организаций к их использованию.

29. При корректировке Федерального бюджета на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов предусмотреть увеличение общих ассигнований Федеральному агентству водных ресурсов, в том числе выделение целевым назначением средств на очистку водохранилища Саяно-Шушенской ГЭС от плавающей древесины.

30. Рассмотреть вопрос о подготовке ложа водохранилища строящейся Богучанской ГЭС, принять меры по минимизации негативных последствий с учетом опыта эксплуатации Саяно-Шушенского водохранилища, определить степень и форму постоянного участия эксплуатирующей ГЭС в организации очистки акватории водохранилища и в наблюдениях за его состоянием.

В части совершенствования кадровой политики.

31. Министерству энергетики создать управление по подготовке и переподготовке главных специалистов, инженерных кадров и специалистов всех категорий работающих в генерирующих и сетевых компаниях, независимо от их форм собственности, проведению периодических аттестаций управленческого персонала энергетических объектов и ремонтных служб на предмет их соответствия занимаемым должностям.

32. Министерству энергетики и Отделению энергетики, машиностроения, механики и процессов управления РАН создать на базе существующих проектных и исследовательских институтов Центр современной гидроэнергетики с организацией государственной научно-технической экспертизы и аттестации ведущих разработчиков научно-технических и проектных институтов «РусГидро», ОАО «Силовые машины» на соответствие знаниям и возможностям внедрения передового международного опыта, разработки современного оборудования и технологий, включая автоматизированные системы управления и защиты ГЭС.

33. Восстановить в электроэнергетике систему профессионального образования рабочих кадров путем организации специализированных профессионально-технических училищ. Создать на электростанциях страны условия для постоянной рабочей практики учащихся энергетических специальностей и повышения квалификации действующего оперативного и ремонтного персонала.

34. Предусмотреть, что в энергетических компаниях ремонт и модернизация являются их профильной деятельностью. В области социальной политики.

35. Парламентская комиссия считает, что социальная поддержка не должна носить разовый характер. Для оказания государством помощи семьям погибших и пострадавшим в аварии на Саяно-Шушенской ГЭС необходимо решить долгосрочные жизненные проблемы, проработав критерии подхода в обеспечении жильем, образовании детей, выпустив отдельное Постановление Правительства Российской Федерации.

36. Рассмотреть возможность закрепления Фондом социального страхования бесплатных путевок на санаторно-курортное лечение родственникам погибших и пострадавшим в техногенных катастрофах, включая родителей и совершеннолетних детей, не реже одного раза в два года, без всяких ограничений.

37. Во исполнение пункта 8 раздела III протокола заседания Правительственной комиссии по ликвидации последствий аварии в филиале ОАО «РусГидро» – «Саяно-Шушенская ГЭС имени П. С. Непорожного» и организации работ по обеспечению устойчивого энергоснабжения потребителей объединенной энергосистемы Сибири от 3 октября 2009 года № 2, для аварийного электроснабжения категорийных потребителей поддержать предложение о поставке в Республику Хакасия мобильных дизельных электростанций (ДЭС) в количестве 35 штук, суммарной мощностью не менее 3,5 МВт.

38. По результатам исполнения федерального бюджета в первом полугодии 2010 года рассмотреть возможность внесения изменений в федеральный закон «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов», предусматривающих выделение ассигнований на:

- реконструкцию водозабора п. Майна и г. Саяногорска (в связи с минимальным пропуском воды через плотину СШ ГЭС);
- модернизацию электрокотельных в п. Черемушки.

## **Рекомендации Федеральному Собранию Российской Федерации**

1. Доработать и принять в рамках весенней сессии 2010 г. находящиеся на рассмотрении в Государственной Думе проекты специальных технических регламентов, регулирующие вопросы безопасности в электроэнергетике:

- а) «О безопасности электрических станций и сетей»;
- б) «О безопасности высоковольтного оборудования»;
- в) «О безопасности электроустановок».

При доработке технического регламента «О безопасности электрических станций и сетей», для определения необходимости регулирования активной и реактивной мощности, урегулировать вопрос о безопасных допусках изменения частоты тока и напряжения в высоковольтных линиях электропередачи, исходя из большей, по сравнению с европейскими масштабами, протяженностью линий единой энергетической системы и многолетнего опыта применения отечественных стандартов.

2. Внести в Государственную Думу разрабатываемый Правительством Российской Федерации проект технического регламента, регулирующий, в том числе, вопросы безопасности гидросооружений ГЭС, «О безопасности гидротехнических сооружений».

3. Разработать в 2010 году специальный технический регламент «О безопасности энергетических систем», в котором установить требования безопасности по поддержанию надежности энергетических систем, регламентировать вопросы ответственности субъектов диспетчерского управления, электросетевых компаний и объектов генерации электроэнергии, механизмы сохранения надежности при регулировании активной и реактивной мощности.

4. Внести дополнение в ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», определяющее полномочия Правительства Российской Федерации по установлению особенности организации и проведения проверок при осуществлении государственного энергетического надзора (технический контроль и надзор в энергетике) в части, касающейся вида, предмета, оснований и сроков проведения проверок.

5. Подготовить и внести изменения в Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений», регламентирующие основные формы государственного надзора в гидроэнергетике для реализации положений указанного в п. 4 законопроекта. Преду-

смотреть в нем плановые и внеплановые комплексные, целевые и оперативные проверки; постоянный надзор, осуществляющийся через функционирование в оперативном режиме подразделений осуществляющих государственный надзор за безопасностью гидротехнических и гидроэнергетических сооружений; постоянный мониторинг и анализ информации о состоянии обеспечения безопасности гидротехнических сооружений, применяемых на них оборудования и технических устройств, а также информации о соблюдении требований законодательства и нормативных технических документов в области безопасности гидротехнических и гидроэнергетических сооружений.

6. Внести изменения в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» для реализации положений указанного в п.4 законопроекта, касающиеся возможности проведения проверок при осуществлении государственного энергетического надзора (технический контроль и надзор в энергетике).

7. Внести на рассмотрение Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об электроэнергетике (в части обеспечения устойчивого и надежного снабжения электрической и тепловой энергией потребителей)”», устанавливающий правовую базу для оценки готовности организаций электроэнергетики к прохождению осенне-зимнего максимума потребления энергии и введения инструментов воздействия на лиц, нарушающих графики ремонтов генерирующего оборудования, а также не поддерживающих на должном уровне запасы топлива. Предлагается также внести в связи с принятием указанного федерального закона необходимые изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

8. Внести изменения в Федеральный закон «Об электроэнергетике» и соответствующие изменения в Федеральный закон “О лицензировании отдельных видов деятельности”», предусматривающие включение в перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию: деятельность по производству и передаче тепловой и электрической энергии, проведение ремонтных и восстановительных работ в отношении оборудования объектов электроэнергетики.

9. Внести изменения в статью 9 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений» для приведения ее в соответствие со статьей 11 Водного кодекса Российской Федерации по которой владельцы (собственники) гидротехнических сооружений, используемых для производства электроэнергии, и других водохозяйственных систем являются водопользователями и согласно части 2 статьи 39 Водного кодекса Российской Федерации обязаны вести регулярные наблюдения за водными объектами и их водоохранными зонами.

10. Внести изменения в Водный и Градостроительный кодексы, регулирующие статус паводкоопасных зон и их картирования в зависимости от частоты затопления и паводковой опасности, а также режимы использования таких зон.

11. Ускорить рассмотрение внесенного в Государственную Думу проекта федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного объекта».

г. Бишкек  
от 8 апреля 2004 г. П № 1026-П-19

ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОБРАНИЯ НАРОДНЫХ  
ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ  
ЖОГОРКУ КЕНЕША КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

О ходе работы депутатской комиссии осуществляющую парламентское расследование по контролю за исполнением законодательства Кыргызской Республики акционерными обществами, осуществляющими свою деятельность в топливно-энергетическом комплексе по выработке, транспортировке и реализации электроэнергии и газа за 2000–2003 годы

Заслушав, и обсудив информацию председателя депутатской комиссии

Рустенбекова Дж. С. о ходе работы депутатской комиссии осуществляющую парламентское расследование по контролю за исполнением законодательства Кыргызской Республики акционерными обществами, осуществляющими свою деятельность в топливно-энергетическом комплексе по выработке, транспортировке и реализации электроэнергии и газа за 2000–2003 годы, Собрание народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики постановляет:

1. Поднять к сведению информацию председателя депутатской комиссии Рустенбекова Дж.С. о ходе работы депутатской комиссии осуществляющую парламентское расследование по контролю за исполнением законодательства Кыргызской Республики акционерными обществами, осуществляющими свою деятельность в топливно-энергетическом комплексе по выработке, транспортировке и реализации электроэнергии и газа за 2000–2003 годы.

2. Просить Законодательное собрание Жогорку Кенеша Кыргызской Республики рассмотреть законопроекты «Об особом статусе строительства гидроэнергетических объектов», «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргыз-

ской Республики» и «О внесении дополнения в Закон Кыргызской Республики «Об особом статусе каскада Токтогульских гидроэлектростанций и национальной высоковольтной линии электропередач», разработанных группой депутатов обеих палат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, предусматривающих реальную государственную поддержку строительства новых гидроэлектростанций и находящихся в настоящее время в Законодательном собрании Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

### 3. Правительству Кыргызской Республики:

- решить вопрос привлечения независимых экспертов из Российской Федерации для проведения экспертизы технического состояния энергетических объектов республики и определить источниками финансирования работы привлекаемых экспертов за счет специальных средств Государственного комитета Кыргызской Республики по управлению государственным имуществом и части долевого софинансирования электроэнергетическими компаниями;

- рассмотреть правомочность и законность списаний дебиторских задолженностей Советами директоров и исполнительными органами акционерных обществ «Северэлектро», «Востокэлектро», «Ошэлектро» и «Джалал-Абадэлектро» безнадежных и не подтвержденных нергопотребителей и при выявлении нарушений законодательства Кыргызской Республики принять необходимые меры;

- инициировать через Государственный комитет Кыргызской Республики по управлению государственным имуществом, рассмотрение на собрании акционеров АО «Кыргызгаз» вопроса о служебном соответствии занимаемым должностям руководителей АО «Кыргызгаз» А. Сыдыкова, К. Джусупова и А. Маматисаева за систематические злоупотребления в финансово-хозяйственной деятельности, сокрытии несчастного случая со смертельным исходом;

- поручить правоохранительным органам, провести детальное расследование злоупотреблений своим служебным положением руководителей АО «Кыргызгаз», выявленных депутатской комиссией и взыскать с виновных лиц сумму нанесенного государству ущерба;

- инициировать через Государственный комитет Кыргызской Республики по управлению государственным имуществом рассмотрение на собрании акционеров ОАО «Электрические станции» вопрос о выражении недоверия руководителям ОАО «Электрические

станции» С.Дордоеву и А.Калиеву за противодействия работе рабочей группы депутатской комиссии при проверке АО «Кыргызгаз»;

- рассмотреть персональную ответственность директора департамента по антимонопольной политике министерства экономического развития, промышленности и торговли Кыргызской Республики О. Журавлева за противодействия работе рабочей группы депутатской комиссии по проверке АО «Кыргызгаз»;

- представить в Собрание народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики реальную программу финансового и кадрового оздоровления АО «Кыргызгаз»;

- о принятых мерах по исполнению настоящего постановления информировать Собрание народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики до 10 мая 2004 года.

#### 4. Генеральному прокурору Кыргызской Республики:

- рассмотреть вопрос о персональной ответственности заместителя генерального прокурора Кыргызской Республики (Каримова У.) за поверхностное отношение к официальному запросу депутатской комиссии относительно действий заместителя генерального директора АО «Кыргызгаз» (Джусупова К. К.), прямым образом препятствующих работе депутатской комиссии;

- в целях оказания содействия работе депутатской комиссии поручить заместителю генерального прокурора Кыргызской Республики при необходимости принимать участие в осуществлении парламентского расследования.

#### 5. Государственному комитету Кыргызской Республики по управлению государственным имуществом:

- обязать руководителей энергокомпаний и АО «Кыргызгаз» оказывать содействие в работе рабочих групп депутатской комиссии по проведению парламентского расследования по учету выработанных, транспортированных и реализованных электроэнергий и газа за 2000–2003 годы, созданием условий для работы рабочих групп и беспрепятственно предоставлять документы для просмотра и анализа по первому требованию членов рабочей группы;

#### 6. Депутатской комиссии продолжить работу по парламентскому расследованию по контролю за исполнением законодательства Кыргызской Республики акционерными обществами, осуществляющими свою деятельность в топливно-энергетическом комплексе

по выработке, транспортировке и реализации электроэнергии и газа за 2000–2003 годы.

7. Выделить сто тысяч сомов из бюджета Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики на финансирование работы депутатской комиссии. Расходы на финансирование работы депутатской комиссии производить по статьям «командировочные расходы» и «прочие услуги».

8. Управлению делами Президента Кыргызской Республики обеспечить исполнение пункта 7 настоящего постановления.

9. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на Комитет Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по стратегическому развитию промышленности и предпринимательства.

10. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

Торага Собрания народных представителей  
Жогорку Кенеша Кыргызской Республики А. Борубаев

*Научное издание*

**Каримова Гузель Юрисовна**

**ГЕНЕЗИС И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ  
ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

*Издается в авторской редакции*

---

|                    |            |                   |
|--------------------|------------|-------------------|
| Подписано в печать | 13.09.2017 |                   |
| Гарнитура Times    |            | Формат 60х84 1/16 |
| Уч.-изд. л. 6,3    | Заказ № 86 | Усл. печ. л. 6,5  |
| Тираж 40 экз.      |            |                   |

---

*Редакционно-издательский отдел  
Уфимского юридического института МВД России  
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*

*Отпечатано в группе полиграфической и оперативной печати  
Уфимского юридического института МВД России  
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*