

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
« _____ » _____ 2019 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Парламентский контроль в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ

Исполнитель

студент группы 421зб _____ А.Н. Романюк

Руководитель

доцент, канд. ист. наук _____ С.С. Косихина

Нормоконтроль

_____ О.В. Громова

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
УТВЕРЖДАЮ
Зав.кафедрой

_____ 201_ г,
«__»_____

ЗАДАНИЕ

К бакалаврской работе студента Романюк Александра Николаевича

1. Тема бакалаврской работы: Парламентский контроль в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ

Приказ №796 –уч. От 11.04.19 г.

2. Срок сдачи студентом законченной работы:

3. Исходные данные к бакалаврской работе: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О парламентском контроле», Конституция Итальянской Республики, Конституция США, Конституция Франции

4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов): понятие, классификация форм, факторы действенности парламентского контроля, формы и специфика и направление совершенствования парламентского контроля в РФ, формы и специфика парламентского контроля в зарубежных странах (Италия, США, Франция)

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстрированного материала): нет

6. Консультанты по бакалаврской работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет

7. Дата выдачи задания: 20.10.2017 года

Руководитель бакалаврской работы: Косихина Светлана Степановна, доцент, канд. ист. наук

Задание принял к исполнению:

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 64 с., 59 источников.

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ, ДЕПУТАТСКИЙ ВОПРОС, ПАРЛАМЕНТСКОЕ РАССЛЕДОВАНИЕ, ОТЧЕТ ПРАВИТЕЛЬСТВА, ВЫРАЖЕНИЕ НЕДОВЕРИЯ.

Целью парламентского контроля является обеспечения соблюдения Конституции, защита гарантированных Конституцией прав и свобод, укрепление законности, выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов.

Объектом парламентского контроля является деятельность органов исполнительной власти и ее должностных лиц.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

1 Теоретические основы парламентского контроля 8

1.1 Понятие парламентского контроля 8

1.2 Классификация форм парламентского контроля 10

1.3 Факторы действенности парламентского контроля 12

2 Развитие парламентского контроля в РФ 16

2.1 Принятие федерального закона «О парламентском контроле»
как позитивная тенденция развития российского
законодательства в РФ 16

2.2 Формы и специфика парламентского контроля в РФ 22

2.3 Направление совершенствования парламентского контроля
в РФ и ее субъектах 25

3 Формы и специфика парламентского контроля в зарубежных
странах 29

3.1 Особенности парламентского контроля в парламентской
республике на примере Италии 29

3.2 Особенности парламентского контроля в президентской
республике на примере США 32

3.3 Особенности парламентского контроля в смешанной
республике на примере Франции 40

Заключение 56

Библиографический список 61

ВВЕДЕНИЕ

Контроль над правительством представляет собой одну из важнейших функций парламента. Во всех государствах, независимо от форм правления, исполнительную власть необходимо контролировать, так как она обладает огромными полномочиями, а, следовательно, возможностями для совершения различного рода злоупотреблений. Значимость парламентского контроля заключается в том, что она осуществляется с целью достижения более эффективной деятельности правительства, слаженности всего государственного механизма, предотвращения (пресечения) нарушения прав и свобод, анализа практики реализации действующего законодательства. Следует отметить, что за рубежом важность парламентского контроля призвана давно. Более того, исторически контрольная функция парламента возникла первой.

Россия прошла долгий путь, прежде чем стать республикой смешанного типа, в которой стало возможным осуществление пусть ограниченно, но все же парламентского контроля. На протяжении почти всей своей истории нашему государству присуща сильная исполнительная власть. «У России в целом если и имелась альтернатива нарождавшемуся самодержавию, то выглядела она, скорее всего, следующим образом: либо самодержавие с его деспотией и бесправием народа, либо невозможность контролировать огромную территорию страны и ее неизбежный распад. Сказанное следует рассматривать не как оправдание тирании и бесправия, но как простую констатацию факта».¹

Реформы, проводимые в течение последнего десятилетия, привели к серьезным изменениям системы высших органов государственной власти и, в частности, во взаимоотношениях исполнительной и законодательной ветвей власти. Принятая в 1993 году Конституция РФ провозгласила Россию демократическим, федеративным, правовым государством с республиканской формой правления (ст. 1, ч. 1). Кроме того, согласно статье 10 Конституции, государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, ис-

¹Дмитриева Т.Б. Характер русский. М.: Коллекция «Совершенно секретно», 2001. С. 105.

полнительную и судебную.²Однако действенного механизма парламентского контроля над деятельностью Правительства так и не было создано, в итоге образованная модель дала сбой – злоупотребления и правонарушения, совершаемые представителями исполнительной власти, стали повседневной реальностью. К тому же деятельность Правительства была не всегда эффективной. Еще относительно недавно Государственная Дума находилась в оппозиции Президенту и Правительству (однако это не мешало главе государства проводить политику, не считаясь с нижней палатой, что приводило к возникновению политических кризисов), а Совет Федерации по существу, примирял Думу и федеральную исполнительную власть. В настоящее время нижняя палата подконтрольна главе государства и Правительству, а Совет Федерации утратил то влияние, которым ранее располагал, приобретая, тем самым, сходство с французским Сенатом.

Нельзя сказать, что указанная проблематика не отражена в отечественной литературе. Ряд исследований, посвященных не просто разделению властей, а именно институту парламентского контроля, появился совсем недавно. Однако в них не рассматривается эффективность контроля законодательного органа над деятельностью правительства в зависимости от исторических особенностей, формы правления, политических и государственных режимов, партийной и избирательной систем в сравнительном аспекте на примере парламентской, президентской и смешанной республик. Кроме того, в России практически отсутствует серьезная теоретико-методологическая и эмпирическая база для исследования данного института.

Среди современных российских авторов, внесших наибольший вклад в осуществление парламентского контроля в зарубежных странах и России, необходимо назвать С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, И.А. Алебастрову, М.В. Баглая, А.М. Барнашова, К.С. Вельского, В.В. Бойцову, Л.В. Бойцову, Н.В.

²Автономов А.С. Парламентский контроль / Парламентское право России: учебное пособие. М.: Юрист, 1999. С. 183-184.

Варламову, В.А. Власихина, С.А. Егорова, Д.А. Керимова, В.А. Кикотя, Е.И. Козлову и многих других.

С учетом перечисленных трудов рассматриваются формы парламентского контроля в сравнительном аспекте (на примере президентской, парламентарной и смешанной республик – США, Италии и Франции), степень их эффективности, и на основе полученных выводов предлагаются рекомендации относительно направлений развития института в России.

Исследование проведено с использованием таких методов, как исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический и статистический. Их применение позволило достигнуть следующих научных результатов:

1. Сформулировать определение парламентского контроля.
2. Проанализировать его задачи и стадии, классифицировать формы.
3. Рассмотреть особенности форм парламентского контроля в президентской, смешанной и парламентарной республиках.
4. Выявить эффективность парламентского контроля в зависимости от исторических особенностей, формы правления, политического и государственного режимов, а также избирательной и партийной систем рассматриваемых стран.

Из названных целей вытекает задача исследования, которая заключается в рекомендации возможных путей развития указанного института для России с учетом ее исторических особенностей, формы правления, политического и государственного режимом, а также избирательной и партийной систем.

Исследование может быть использовано для совершения взаимодействия Федерального Собрания и Правительства, а именно – осуществления более эффективного парламентского контроля.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

1.1 Понятие парламентского контроля

Термин **«парламент»** происходит от английского «Parliament», который обязан своим рождением французскому глаголу parler – говорить.

Институт парламента имеет многовековую историю. Первые представительные учреждения возникли еще во времена античности:

Народное собрание (экклесия) – в Древней Греции;

Сенат – в Древнем Риме.

Однако родиной парламента считается Англия, где в XIII веке власть короля в соответствии с Великой хартией Вольностей (1215 г.) была ограничена собранием крупнейших феодалов, высшего духовенства и представителей территориальных единиц (графств).

Современный парламент – это общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти.

Следует отметить, что в конституциях зарубежных стран, как правило, не дается определение парламентского контроля, да и само это понятие встречается довольно редко, а если и встречается, то только, пожалуй, в новейших конституциях. Так, в основных законах Болгарии, Греции, Молдовы, Украины говорится, что парламенты осуществляют наряду с другими полномочиями и парламентский контроль (статья 62 Конституции Республики Болгарии; статья 70, часть 6 Конституции Греции; статья 66, пункт f Конституции Республики Молдовы; статья 85, пункт 33 Конституции Украины). При этом отмечается, что в случае, когда законодательная инициатива предполагает изменение положений государственного бюджета или бюджета государственного социального страхования, требование информации является обязательным.⁴ Деятельность публичных радио- и телевизионных служб, несмотря на их автономность, в этой стране также подпадает под парламентский контроль.

Наиболее часто в конституциях речь идет о контроле за деятельностью правительства, кроме того, в них могут упоминаться и отдельные формы парламентского контроля.

В науке конституционного права также нет единого мнения в отношении понятия парламентского контроля. В настоящее время современные российские исследователи, достаточно подробно рассматривающие указанную проблематику в своих работах (С.А. Авакьян, А.С. Автономов, М.В. Баглай, Д.А. Ковачев, В.И. Лафитский, А.Н. Пилипенко, В.Е. Чиркин) и многие зарубежные авторы (Ф. Ардан, Д. Лаврофф, Б. Шантебу, Р. Саква, А. Стивенс, В. Стефани, В. Цее, Г.П. Шнайдер). Не дают определение парламентского контроля, а перечисляют его формы (вопросы к высшим органам государства и высшим должностным лицам, интерпелляция, постановка вопроса о вотуме недоверия или внесение резолюции порицания правительству, отказ правительству в доверии, доклады и отчеты правительства и министров о своей деятельности, парламентские слушания, парламентские расследования, деятельность парламентских омбудсменов и других органов при парламенте, импичмент, участие в формировании исполнительных органов государственной власти, контроль над исполнением государственного бюджета, ратификация и денонсация международных договоров и другие и раскрывают их содержание.

Пожалуй, только М.М. Утяшев и А.А. Корнилаева в своей работе дают определение данному институту. По их мнению, парламентский контроль – это осуществляемый высшим законодательным (представительным) органом государственной власти комплекс различных мер по постоянному наблюдению и проверке деятельности системы, а также по устранению выявленных в результате такой проверки нарушений и предупреждению возможных несоответствий.³

В современной зарубежной литературе используется несколько определений понятия «парламентский контроль».

³Утяшев М. М., Корнилаева А. А. Контрольные функции региональных парламентов: Сравнительный анализ // Право и политика. 2001. № 1. С. 30.

Парламентский контроль, по мнению французских исследователей, - это комплекс мер, позволяющий палатам составить мнение о деятельности Правительства и свергнуть его в случае глубокого несогласия с проводимой им политикой.⁴

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) 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, включающей одобрение и критику.⁵ Коротко: парламентский контроль над правительством (исполнительной властью) при непосредственной или косвенной возможности применения санкций («проверка с возможным применением санкций»).

Представляется, что парламентский контроль может быть определен как система норм, регулирующая установленный порядок проведения наблюдения и проверки в основном деятельности органов исполнительной власти и направленная на оценку этой деятельности с возможным применением санкций (вотума недоверия, резолюции порицания, импичмента).

1.2 Классификация форм парламентского контроля

Классификацию форм парламентского контроля современные авторы проводят по разным основаниям. По мнению А.А. Корнилаева, классифицировать формы парламентского контроля следует следующим образом: парламентский контроль, осуществляемый самим парламентом, входящими и не входящими в его структуру органами и должностными лицами; парламентский контроль, осуществляемый в определенных сферах (соблюдения прав и свобод человека, в финансово-бюджетной сфере, в сфере обороны и безопасности). Та-

⁴В.В. Маклаков "Парламент Франции" в сборнике "Парламенты мира" М., 1991.

⁵Штеффани В. Формы, процедуры и последствия парламентского контроля // Парламентское право и парламентская практика в Федеративной Республике Германии. Берлин; Нью-Йорк: де Грюйтер, 1989. С. 1328.

ким образом, критериями классификации форм парламентского контроля будут являться: органы, осуществляющие парламентский контроль; время осуществления парламентского контроля; содержание; процедура и основания парламентского контроля, действующий политический режим.

1. В зависимости от органов, осуществляющих парламентский контроль, выделяют:

- парламентский контроль, осуществляемый собственно парламентом (примером является парламентский запрос Государственной Думы РФ);
- парламентский контроль, осуществляемый входящими в структуру парламента органами и должностными лицами (палатами, комитетами, комиссиями, в том числе расследовательскими), отдельными депутатами;
- парламентский контроль, осуществляемый органами и должностными лицами, которые не входят в структуру парламента Счетной палатой, Комиссией по правам человека при парламенте, Уполномоченным по правам человека; в качестве зарубежных примеров назвать такие структуры, как научно-информационные службы Конгресса США.

2. По времени осуществления парламентского контроля:

- упреждающий парламентский контроль, осуществляемый как самим парламентом, так и его вспомогательными органами, целью которого является недопущение незаконной и неэффективной деятельности исполнительной власти;

- сопутствующий парламентский контроль, наиболее часто применяемый в сфере финансово-бюджетного контроля, задачей которого является осуществление контроля парламента за выполнением того или иного закона в ходе его реализации;

- последующий парламентский контроль, направленный на проверку правильности не только исполнения исполнительной властью, но и действия (или бездействия) ее представителей, т.е. неправильного решения в определенной ситуации.

3. По содержанию:

- в сфере соблюдения прав человека;
- в финансово-бюджетной сфере;
- в сфере обороны и безопасности;
- в сфере охраны окружающей среды

Мировой опыт свидетельствует о том, что существуют и другие классификации форм парламентского контроля.

4. Информативный (консультативный) контроль (например, общие и частные запросы, проведение совещаний на открытых и закрытых заседаниях комитетов или комиссий, расследования, проводимые следственными комитетами).

5. Санкционирующий (резолютивный) или решающий парламентский контроль (решение вопросов войны и мира, ратификация международных договоров).

6. В зависимости от расстановки политических сил в парламенте: парламентский контроль, осуществляемый парламентским большинством и парламентский контроль, осуществляемый оппозицией.

7. Специальный и общий парламентский контроль.

8. По процедуре: гласный и негласный.

9. По поводам контроля: конкретный и абстрактный.

1.3 Факторы действенности парламентского контроля

Эффективность функционирования системы парламентского контроля, безусловно, прежде всего, зависит от наличия соответствующей конституционно-правовой основы его существования. Однако, как показывает практика, далеко не всегда о состоянии парламентского контроля можно судить исходя из полноты нормативной базы, которая призвана регулировать эти отношения.

Эффективное функционирование парламентского контроля, как на уровне РФ, так и на уровне ее субъектов, прежде всего, обусловлено рядом факторов, непосредственно влияющих на его действенность. Они могут носить как объективный (например, наличие соответствующей законодательной основы), так и

субъективный характер, который непосредственно связан с волей субъектов, осуществляющих парламентский контроль.

Вполне можно согласиться с мнением, которое сложилось у большинства исследователей, что институт парламентского контроля возник как средство противодействия чрезмерному усилению исполнительной власти.⁶ Эффективное выполнение парламентом своей контрольной функции является главным условием обеспечения сбалансированности отношений между законодательным и исполнительным органами.

Основными факторами, от которых зависит действенность парламентского контроля над деятельностью исполнительной власти, на ваш взгляд, являются форма правления и формы государственного и политического режимов. Безусловно, контроль законодательных органов за органами, осуществляющими исполнительно-распорядительную деятельность, в большей степени эффективен и действенен в тех государствах, которые имеют парламентскую форму правления. Это объясняется тем, что в таких странах представительный орган власти из своего состава формирует правительство и оно полностью ему подотчетно.

В то же время нельзя сказать, что только этот фактор имеет решающее значение. Осуществление парламентского контроля по отношению к исполнительной власти будет наиболее эффективным и результативным в том случае, если в государстве на основе принципа разделения властей функционирует демократический режим, где представительные органы власти сформированы путем всенародных выборов, легитимны и беспрепятственно осуществляют свои контрольные функции.

Важным фактором усиления действенности парламентского контроля в субъектах РФ является повышение политической ответственности депутатов законодательных органов регионов за осуществление ими своих полномочий, в том числе и по реализации контрольных функций парламентов. Больше всего

⁶Демидов М.В. Внешний государственный финансовый контроль как форма реализации парламентского финансового контроля в России // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 2. С. 12 - 16.

на данную ситуацию оказывает влияние коллективная политическая воля депутатов, которые составляют парламентское большинство.

На сегодняшний день абсолютное большинство законодательных органов субъектов РФ сформировано по мажоритарно-пропорциональной избирательной системе. В соответствии с абзацем первым пункта 4 статьи 4 Федерального закона от 6 октября 1999 г., определяющего правовой статус и компетенцию законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, вплоть до начала 2014 г. не менее 50% региональных парламентариев должны были быть избранными по пропорциональной избирательной системе.⁷ В этом случае вся территория субъекта РФ объявлялась как единый избирательный округ, и депутатские мандаты распределялись пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, которые выдвигались избирательными объединениями исходя из действующего выборного законодательства.

Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» внес поправку в указанную статью Закона, заменив цифру «50» на «25».⁸

Таким образом, теперь количество депутатов в парламенте субъекта Федерации, избираемых по единому избирательному округу, по усмотрению законодателя может быть уменьшено до 25%. В свою очередь, число парламентариев, избираемых по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, можно довести до 75%.

В связи с этим хотелось бы отметить, что вряд ли стоит ожидать, что законодательные органы поспешат вносить изменения в свои законодательные акты в сторону увеличения количества одномандатных округов. Хотя есть и исключение: с апреля 2014 г. Московская городская Дума, несмотря на указанные выше нормы Закона, полностью отказалась от выборов депутатов по

⁷ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"[Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

⁸ Федеральный закон от 02.11.2013 N 303-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"[Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

смешанной избирательной системе и перешла на мажоритарную избирательную систему, то есть на проведение по одномандатным округам.

Тем не менее, абсолютное большинство субъектов вполне устраивает уже сложившаяся смешанная система формирования парламентов регионов. В то же время по состоянию на 1 января 2016 г. в 8 субъектах (республики Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Чечня, Амурская область и г. Санкт-Петербург) депутаты законодательных органов избраны исключительно по пропорциональной системе. Это означает, что все 100% депутатских мандатов распределены между различными политическими партиями, участвовавшими в выборах и получившими право на свое представительство в парламенте, пропорционально тому, как за их списки кандидатов в депутаты проголосовали избиратели.

Полный отказ при проведении выборов в законодательные органы в указанных регионах от мажоритарной системы, как нам кажется, нарушает конституционное право граждан иметь равные возможности быть избранными в представительные органы государственной власти. К тому же, когда избиратели голосуют по одномандатным округам, они отдают свои голоса за определенных кандидатов. Здесь важна личность человека, его гражданская позиция, а не партийная принадлежность. Поэтому, как нам кажется, не стоит чересчур политизировать выборы в региональные парламенты.

2.1 Принятие Федерального закона «О парламентском контроле» как позитивная тенденция развития российского законодательства

Федеральный закон «О парламентском контроле» был внесен на рассмотрение Государственной Думы группой депутатов в порядке законодательной инициативы. Осуществляется Советом Федерации и Государственной Думой Федерального собрания, органами законодательной власти субъектов Российской Федерации, а также специально созданными для осуществления такого контроля органами. Принятый 7 мая 2013 г. (в редакции от 09.03.2016 г.) Федеральный закон «О парламентском контроле» определил цели, принципы, субъекты и формы парламентского контроля.⁹

У закона несколько ключевых задач. Во-первых, обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов. Во-вторых, защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина. В-третьих, 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.

Глава 1 «Основы парламентского контроля в Российской Федерации» определяет предмет регулирования данного закона, понятие парламентского контроля, его основные цели, принципы, субъекты, формы, парламентский контроль при создании нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами. Следует подчеркнуть, что

⁹Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (ред. от 04.03.2014) // СЗ РФ. - 2011. - № 7. - С. 903. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

целью закона является обеспечение соблюдения, исполнения и применения Конституции Российской Федерации, нормативных правовых актов федерального уровня, конституций (уставов) и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.¹⁰ Парламентский контроль не может сводиться только к выявлению, констатации фактов неприменения или недолжного применения законодательства. Предполагаются содействие парламентских учреждений реализации законодательства, аналитическая деятельность, выявление и устранение причин правонарушений, коррупции, постановка вопроса о привлечении виновных к ответственности в установленном порядке. Поэтому закон исходит из масштабного понимания основных целей парламентского контроля, которыми являются (статья 2): обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов; защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина; укрепление законности и правопорядка, выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечения внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения; противодействие коррупции; изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения.¹¹

Закон исходит из того, что цели парламентского контроля могут быть реализованы в целом в текущей деятельности органов государственной власти, их постоянных комитетов, комиссий, а также отдельных парламентариев. Вместе с тем, в законе уделено больше внимания специальным мероприятиям в порядке

¹⁰Скоков А.В. Счетная палата Российской Федерации как орган парламентского контроля / Российская юстиция. 2009. № 5.С. 12 – 16.

¹¹ Федеральный закон «О парламентском контроле» от 07.05.2013 N 77-ФЗ ст. 2.[Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

осуществления парламентского контроля, а также комиссиям парламентского контроля, создаваемым для целей парламентского контроля. Согласно закону, государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения и организации, должностные лица вышеназванных структур, общественные и иные объединения, хозяйствующие субъекты любых форм собственности, граждан обязаны оказывать максимальное содействие субъектам парламентского контроля при его осуществлении, в том числе обеспечивать посещение органов, организаций, учреждений, объектов, давать пояснения по существу вопросов парламентского контроля, не препятствовать даче таких пояснений соответствующими сотрудниками по месту работы, а также их явке по вызову или приглашению субъектов парламентского контроля для дачи пояснений, предъявить для ознакомления оригиналы документов, предоставлять их копии, иные материалы.¹²

Глава 2 «Отдельные формы парламентского контроля» посвящена регламентации форм парламентского контроля. Парламентское расследование фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства, в том числе создание палатами Федерального Собрания Российской Федерации на паритетной основе парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». По согласованию с палатой в письменной форме не позднее чем через пятнадцать дней парламентского запроса или в иной срок, установленный палатой Федерального Собрания Российской Федерации; палата Федерального Собрания Российской Федерации в случае, если ответ на парламентский запрос признан неудовлетворительным, вправе принять решение о повторном направлении парламентского запро-

¹²Проект Федерального закона №315329-5 «О парламентском контроле в Российской Федерации» (внесен депутатами Государственной Думы.[Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

са.Статья 12 закрепляет участие в работе правительственной комиссии по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий: где представители палат Федерального Собрания Российской Федерации могут привлекаться к работе в правительственной комиссии по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий по решению Правительства Российской Федерации; в случае принятия решения о привлечении представителей палат Федерального Собрания Российской Федерации к работе в Правительственной комиссии в палаты Федерального Собрания Российской Федерации направляется приглашение принять участие в работе правительственной комиссии; по представлению профильного комитета палата Федерального Собрания Российской Федерации принимает решение о направлении представителя (представителей) палаты Федерального Собрания Российской Федерации для работы в составе правительственной комиссии. Указанное решение оформляется постановлением палаты Федерального Собрания Российской Федерации; представитель палаты Федерального Собрания Российской Федерации, участвовавший в работе правительственной комиссии, представляется отчет об итогах деятельности правительственной комиссии на заседании профильного комитета палаты Федерального Собрания Российской Федерации; по результатам рассмотрения отчета, указанного в части 4 настоящей статьи, и в случае выявления неполноты информации о причинах возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий профильный комитет палаты Федерального Собрания Российской Федерации вправе направить указанную информацию в Правительство РФ либо соответствующий государственный орган или соответствующему должностному лицу.

Глава 3 «Планирование и осуществление парламентского контроля»

1. Мероприятия по осуществлению парламентского контроля могут быть постоянными (текущими) и разовыми.

2. Мероприятия по осуществлению постоянного (текущего) федерального парламентского контроля обязательно включаются в план мероприятий палат

Федерального Собрания по письменным предложениям комитетов (комиссий), депутатских объединений или депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации.

3. Мероприятия по осуществлению постоянного (текущего) федерального парламентского контроля, проводимые палатами Федерального Собрания с участием Счетной палаты РФ, включаются в план работы Счетной палаты РФ на очередной год и проводятся в порядке, установленном федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации».

Разовый контроль: нет четкой системы контроля. Обычно направлен на проверку какого-то аспекта или всей деятельности организации. Цель – получение нужной информации на определенном этапе.¹³

Статья 14 определяет организационное, правовое и методическое обеспечение парламентского контроля, где общее руководство организацией и проведением мероприятий по осуществлению постоянного парламентского контроля осуществляют председатели палат Федерального Собрания РФ и их заместители в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания РФ, а организационное, правовое и методическое обеспечение парламентского контроля осуществляется аппаратами Федерального Собрания РФ в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания и иными нормативными правовыми актами.

Затем Федеральное собрание РФ выносит решение по результатам проведения мероприятий по осуществлению парламентского контроля (статья 15), где по результатам проведения мероприятий по осуществлению парламентского контроля палаты Федерального Собрания РФ в пределах своих полномочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами, вправе: поручить комитету или комиссии палаты Федерального Собрания РФ разработать соответствующий проект федерального закона для внесения его в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы; предложить государственному

¹³Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»[Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

органу и соответствующим должностным лицам принять меры по устранению выявленных нарушений законодательства РФ, а также по устранению причин и условий, способствовавших совершению выявленных нарушений; рассмотреть вопрос о доверии Правительству РФ; освободить от должности в установленном федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания РФ порядке лиц, назначение на должность и освобождение от должности которых отнесены к ведению соответствующей палаты; обратиться к лицам, имеющим в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами право принимать решения об освобождении от должности лиц, деятельность которых носила не-удовлетворительный характер, либо право вносить представления об отстранении указанных лиц от должности; обратиться в органы прокуратуры РФ или Следственный комитет РФ, а государственный орган, орган местного самоуправления, организация или соответствующие должностные лица обязаны рассмотреть предложения палаты Федерального Собрания РФ, уведомить палату Федерального Собрания РФ о результатах рассмотрения предложений.

Пришло, время от конкретных вопросов перейти, к созданию обобщенной конституционно-правовой основы парламентского контроля. Этому и посвящен закон о парламентском контроле. Если его читать внимательно и без предвзятости, то можно увидеть: в нем проявлена элементарная правовая культура – всего лишь отмечено о, что уже сделано на данном пути. Закон не повторяет и не дублирует существующее, а идет принципиально дальше. Отчет Правительства – текущее и разовое плановое мероприятие. Парламентское расследование - зачастую действия по чрезвычайной ситуации. Учитывая это, закон построен на иной ключевой позиции: парламентский контроль – постоянная функция палат парламента, направленная на анализ того, как организовано право применение. Он учитывает ранее вводившиеся правовые механизмы и средства, но, вместе с тем, предлагает множество новых, которых нет в актах-предшественниках.

Подписанный базовый закон определяет цели и принципы парламентского контроля. В законе перечисляются формы парламентского контроля, в

частности, ежегодный отчет правительства, рассмотрение парламентариями вопроса о доверии кабинету министров, проведение контроля в сфере бюджетных правоотношений, рассмотрение отчетов ЦБ, «правительственные часы». Контроль может осуществляться как одна из палат Федерального собрания, ее комитеты и отдельные депутаты, и сенаторы, так и Счетная палата в качестве органа контроля парламента. Кроме того, закон расширяет перечень проектов федеральных законов, проходящих антикоррупционную экспертизу, и обязывает правительство включать в свои отзывы на законопроекты результаты экспертизы. Палаты парламента смогут приглашать членов кабинета не только на пленарные заседания, но и на заседания комитетов и комиссий. Кабинет будет обязан предоставлять парламентам информацию о сроках подготовки нормативно-правовых актов, необходимых для реализации законов. Одной из новых форм парламентарского контроля становится включение представителей Госдумы и Совфеда в состав комиссий по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий. Также закон предусматривает возможность проведения парламентарского расследования в отношении фактов грубого нарушения финансовой дисциплины. Помимо этого, при формировании госпрограмм парламентарии будут давать свои оценки и заключения.

2.2 Формы и специфика парламентарского контроля в РФ

Значительную часть своего рабочего времени парламента использует не на законодательную работу, а на другие формы деятельности. Среди них важное значение имеет контроль над деятельностью органов исполнительной власти и других органов (например, прокуратуры). Такой контроль бывает непосредственным (например, парламентарский запрос палаты) и опосредованным (например, проверка созданной парламентам Счетной палаты). О различных формах контроля уже упоминалось в связи с полномочиями палат парламента, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Это:

1. Отказ в доверии Правительству РФ (но не отдельным министрам) в Государственной Думе.

2. Вотум недоверия Правительству РФ в Государственной Думе.
3. Доклады Правительства РФ и его членов на заседаниях любой палаты.
4. Парламентский запрос любой палаты.
5. Запрос парламентария.
6. Вопрос парламентария на заседании палаты.
7. Парламентские слушания.
8. Следственные комиссии обеих палат парламента.
9. Деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ, Счетной палаты.

Мировая парламентская практика выработала следующие формы парламентского контроля:

- вопросы к правительству;
- интерпелляция;
- дебаты по заранее определенным вопросам и общей политике правительства;
- постановка вопроса о вотуме недоверия или внесение резолюции порицания правительству;
- парламентские слушания;
- парламентские расследования;
- доклады и отчеты правительства, других высших должностных лиц на пленарных заседаниях палат;
- ратификация международных соглашений, заключенных исполнительной властью;
- контроль над делегированным законодательством;
- импичмент по отношению к высшим должностным лицам, включая президента, или предания высших должностных лиц специальному суду, учрежденному в этих целях;
- немедленный созыв специальных заседаний парламента для контроля за действиями исполнительной власти в особых ситуациях;

- деятельность парламентских комиссаров (омбудсменов) и создание специальных органов парламентского контроля, назначение на должность или дача согласия назначения на должность высших государственных лиц исполнительной власти.

Вопросы к правительству (иногда отводится особое время специально для вопросов к премьер-министру), министрам, высшим органам государства и должностным лицам на пленарном заседании парламента (палаты). В соответствии с регламентами парламентов обычно раз в неделю установлен «час вопросов» к правительству и министрам, который может длиться 40 минут, а в палате лордов – 20 минут. Вопросы, как правило, подаются заранее в письменной форме и оглашаются на заседаниях палат. Различаются устные и письменные вопросы (ответы на последние обязательно подлежат публикации). Вопрос должен относиться к фактам и не содержать обвинений. После ответа министра возможно выступление депутата, задавшего вопрос (но не более 5 минут). Обсуждение ответа не предусмотрено, и решение по нему не принимается. Для подачи вопросов могут существовать ограничения. Вопросы, требования, просьбы могут быть обращены к министру и не на пленарном заседании, а при посещении депутатом министра или в порядке переписки с ним депутата. В президентской республике, дуалистической монархии эта форма контроля обычно не используется, хотя бывают исключения (например, Египет).

Дебаты по заранее определенным вопросам и общей политике правительства. Их тему, как правило, предлагает оппозиция, но такие предложения могут исходить и от правительства, стремящегося обеспечить себе поддержку в общественном мнении. Возможно, начало дебатов и по предложению определенного числа депутатов (например, 20 в Египте). Дебаты не преследуют цели вынесения решения с оценкой деятельности правительства.

Интерпелляция, которая используется только в парламентарных республиках и монархиях, а также в некоторых полу президентских республиках. Она предусматривает постановку какого-либо важного, общественно значимого вопроса на пленарном заседании, за которой следует объяснение министра (главы

правительства), обсуждение и принятие решения путем голосования. Неудовлетворительная оценка ответа, выражение недоверия, порицание действий могут повлечь за собой отставку министра либо правительства, или, напротив, последнее может, действуя через главу государства, распустить парламент с назначением даты новых выборов. По сравнению с вопросом подачи интерпелляций существенно затруднена. Обычно требуется большое число подписей, установлены жесткие сроки их подачи и обсуждения.

Постановка вопроса о вотуме недоверия или внесение резолюции порицания правительству (решается голосованием). Внесение резолюции о недоверии, как и интерпелляции, затруднено и подчиняется строгим правилам. Обычно этот вопрос ставит оппозиция, пытающаяся «свалить» правительство. Однако и правительство часто прибегает к такой мере, связывая требование принять какой-либо закон с выражением доверия правительству и угрожая в противном случае своей отставкой. Отставка не всегда желательна в данный момент для части членов оппозиции, поскольку связана новыми выборами в парламент, а депутаты не всегда уверены, что смогут вновь попасть в него.

2.3 Направления совершенствования парламентского контроля в субъектах Российской Федерации

Традиционные сферы применения парламентского контроля над властью, сложившиеся на региональном уровне, можно сгруппировать следующим образом:

- 1) контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ;
- 2) контроль в бюджетно-финансовой и экономической сферах;
- 3) контроль за сферой государственного управления;
- 4) контроль за осуществлением внешней политики субъекта РФ.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», в первую очередь, закрепил за законодательными органами осуществление (наряду с другими уполномоченными на то органами) контроля

за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ.¹⁴Участие регионального парламента в обеспечении законности выражается в контроле над возможными нарушениями местных законов именно органами исполнительной власти и, в не меньшей степени, за исполнением ими своей прямой обязанности по принятию подзаконных актов, направленных на формирование механизма реализации закона.

Статья 265 Бюджетного кодекса РФ закрепляет положение о том, что законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ обладают разнообразными формами финансового контроля. Парламентский контроль осуществляется в таких сферах, как порядок формирования бюджета, целевое использование бюджетных средств, исполнение «защищенных» статей, обоснованность перераспределения бюджетных ресурсов, выполнение мероприятий по покрытию дефицита, своевременность предоставления правительством отчетов об исполнении бюджета, использование заемных средств и кредитных ресурсов, соблюдение налогового законодательства.¹⁵Стоит отметить, что действующее законодательство наиболее подробно регламентирует именно эту форму парламентского контроля, выделяя, предварительный, текущий и последующий финансовый контроль в процессе исполнения регионального бюджета и внебюджетных фондов.

Парламентский контроль над сферой государственного управления, практически полностью находящейся в ведении исполнительной власти, обеспечивается следующей совокупностью полномочий представительного органа субъекта РФ. Это:

- 1) Установление парламентом структуры исполнительных органов государственной власти субъекта РФ;
- 2) Возможность его участия в формировании высшего исполнительного органа власти субъекта, утверждения или согласования назначения на должность от-

¹⁴Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 18.03.2019) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"[Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

¹⁵"Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 15.04.2019)[Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

дельных руководителей органов исполнительной власти субъекта Федерации, а также принятия им решения о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа власти) и вышеуказанным руководителям;

3) Права депутатов и работников аппарата законодательного органа участвовать в заседаниях органов исполнительной власти.

Стоит отметить также, что законодательное закрепление функций и полномочий министерств и ведомств в региональных законах тоже является формой осуществления контроля. Нередко парламент при утверждении бюджета субъекта РФ регламентирует и вопросы финансирования исполнительных органов, что дает возможность корректировать и контролировать их деятельность. В целом законодательство ограничивает свободу усмотрения должностных лиц исполнительной власти, весьма подробно регламентируя вопросы организации государственной службы, предписывая порядок проведения конкурсов, регулируя системы профессиональной подготовки и оценки деятельности государственных служащих, устанавливая ранги, оклады, права и обязанности государственных служащих.

Еще одним из способов контроля, используемого региональными парламентами, является утверждение или отказ в утверждении заключения и расторжения, подписанных высшим должностным лицом (правительством) субъекта РФ международных соглашений (межрегиональных договоров). Осуществление этой процедуры парламентом не просто легитимизирует отношения с другой стороной договора, но и позволяет органу народного представительства реально влиять на действия исполнительных органов в сфере международных и межрегиональных отношений субъекта РФ.

Формами реализации вышеперечисленных контрольных полномочий являются, прежде всего, заседания парламента, палаты, комитетов и комиссий, иных его рабочих органов. В процессе проведения перечисленных мероприятий могут приглашаться должностные лица органов исполнительной власти, заслушиваться доклады и отчеты правительства и министров о своей де-

тельности, задаваться вопросы («правительственный час»), проводиться парламентские (депутатские) слушания, расследования, вноситься парламентские (депутатские) запросы, создаваться специальные временные комиссии.

Отдельно можно также выделить право законодательных органов субъектов РФ (как правило, контрольно-счетные органы (палаты), уполномоченные по правам человека (ребенка)), которые обычно не имеют распорядительных полномочий, но делают ежегодные доклады парламенту о состоянии законности, могут обратиться в компетентные органы с рекомендацией по восстановлению нарушенных прав.

Анализируя рассмотренные направления парламентского контроля в субъектах РФ, следует признать, что стремление регионального представительного органа контролировать исполнительную власть в субъекте РФ находит свое нормативное выражение. Однако на практике, при всем многообразии инструментов, парламентский контроль в субъектах РФ, во-первых, чаще всего декларативен, «декоративен» и, следовательно, редко используется; во-вторых, носит в подавляющем большинстве случаев политический, а не юридический характер.

3 ФОРМА И СПЕЦИФИКА ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

3.1. Особенности парламентского контроля в парламентской республике на примере Италии

Парламент Италии — национальный парламент Италии, двухпалатный законодательный орган, в который входят 945 избранных парламентариев.

Палата депутатов Италии — нижняя палата итальянского парламента, состоит из 630 депутатов, которые избираются прямым и всеобщим голосованием. 12 депутатов представляют итальянцев, проживающих за рубежом.

Палата рассматривает и утверждает законопроекты, которые могут быть инициативой, как правительства, так и инициативой отдельного члена парламента, а также по народной инициативе (50 000 избирателей) и инициативе Национального совета экономики и труда или региональных советов.

Поданный законопроект рассматривается в одной из 14 постоянных или специальной комиссий, а затем передается на обсуждение в палату.

Палата также принимает решение о внесении каких-либо поправок в Конституцию.

Сенат (итал. Senato della Repubblica) — верхняя палата итальянского парламента, включает 315 членов, 232 из которых избираются прямым голосованием, а 83 — на пропорциональной основе. Особенностью являются то, что бывшие президенты страны являются пожизненными членами Сената. Возрастной ценз составляет 40 лет. Кроме того, Президент может назначить в Сенат пожизненно 5 человек из числа почётных граждан, прославивших родину достижениями в области науки, литературы, искусства. В компетенцию Сената входит объявление состояния войны и наделение Правительства необходимыми полномочиями, ратификация международных договоров.

В Италии парламентский способ формирования правительства. Право на формирование правительства получает та партия или партийная коалиция, которая победила на выборах и получила большинство мест в нижней палате пар-

ламента. Статья 92 Итал. конст: "Президент Республики назначает председателя совета министров и, по его предложению, министров".

В Италии не существует законов, ограничивающих численный состав правительства или определяющих номенклатуру министров. Ст. 95 Конституции предписывает создание президиума совета министров, который является внутри правительственным органом. В него входят председатель совета министров, вице-председатели, министры без портфеля и государственные вице-секретари при председателе.

Председатель совета министров руководит общей политикой правительства и несет за нее ответственность, осуществляет представительство страны на международной арене.

В Италии существуют специальные органы - "национальный совет экономики и труда" - консультативный орган правительства и парламента, имеет право законодательной инициативы

Орган конституционного надзора создается без участия правительства, но все равно имеются достаточные возможности для воздействия на него.

В Италии отсутствует "конструктивный вотум недоверия". Каждая из палат (Палата депутатов и Сенат) может требовать ухода правительства в отставку. Председатель Совета министров несет ответственность за общую политику, министры коллегиально ответственны за действия правительства и индивидуально - за действия своих ведомств. Резолюции недоверия правительству должны быть подписаны не менее одной десятой членов палаты (ст. ст. 94, 95 Конституции Итальянской Республики 1947 г.). Кроме того, возможно принятие резолюций по определенному вопросу, которые вносятся председателями фракций, 10 депутатами или 8 сенаторами. Многопартийность в парламенте, частые расхождения партий во мнениях приводят к тому, что правительства уходят в отставку, не дожидаясь постановки вопроса о доверии. Только за послевоенные полвека в Италии сменилось более 50 советов министров.

Итальянский парламент вправе задавать правительству устные и письменные вопросы (примерно два заседания в неделю в палате отводится для устных вопросов).

Парламент Италии имеет право создавать комиссии расследований (следственные комитеты). Согласно ст. 82 Конституции Италии каждая палата может проводить расследование по вопросам, представляющим государственный интерес. Комиссии формируются пропорционально соотношению парламентских фракций палаты. Интересно то, что в Италии они обладают такими же полномочиями, как и судебная власть¹⁶. Кроме того, здесь функционируют специальные двухпалатные комиссии, созданные целевым назначением на основании Закона от 30 декабря 1991 г. N 410. Наиболее важными являются специальные комиссии по вопросам борьбы с мафией, борьбы с политическим терроризмом, а также комиссии по проверке тюрем и расследованию конкретных дел, получивших широкий общественный резонанс. Комиссии вправе приглашать на свои заседания работников правоохранительных и судебных органов, где вырабатываются согласованные меры по предотвращению тех или иных негативных явлений, а также меры по совершенствованию законодательства. Регламенты палат итальянского парламента предоставили комиссиям большие возможности получения информации в рамках соответствующей предметной компетенции. Характерно то, что в этом случае регламенты никак процедурно не ограничили сбор и использование информации комиссиями.

Таким образом, можно с уверенностью сказать, что парламент Италии обладает реальными полномочиями, позволяющими эффективно контролировать исполнительную власть. Однако правительство Италии слабое, что приводит к частым правительственным кризисам и негативно сказывается на функционировании всего государства в целом.

¹⁶Конституция Итальянской Республики / пер. с итал. Л.П. Гринберга // Конституции государств Европейского союза / под общ.ред. Л.А. Окунькова. М.: Издательская группа "ИНФРА-М-НОРМА", 1997. С. 423 - 450.

3.2 Особенности парламентского контроля в президентской республике на примере США

США являются президентской республикой, и это отражается на контрольных функциях парламента. На протяжении всей своей истории Конгресс занимался контролем над исполнительной ветвью власти. Первые несколько конгрессов ввели такие важные методы контроля, как специальные расследования, требования к докладам Конгрессу, решения по исследованиям и использование процесса ассигнований в целях наблюдения за деятельностью исполнительной власти. Кроме того, в наши дни нормы публичного права и правила Конгресса расширили его возможности по осуществлению контроля над исполнительной властью. Однако до принятия законодательного акта "О реорганизации" 1946 г. контрольные функции парламента не получали ярко выраженного признания в публичном праве. Указанный акт требовал от палаты представителей и постоянных комиссий Сената осуществления "постоянного наблюдения" в пределах своих юрисдикционных полномочий за программами и органами власти. И, начиная с конца 1960-х годов, Конгресс стал уделять повышенное внимание контролю. Среди причин этого, по данным Исследовательской службы Конгресса, увеличение числа и объема федеральных программ; увеличение расходов, связанных с разрастанием органов власти, персонала, включая служащих по контракту; рост (до недавнего времени) дефицита бюджета. Конгресс и Белый дом контролируются разными партиями. Партийные разногласия по вопросам о приоритетах также усиливали конфликт между законодательной и исполнительной властями. Также в этот период многие комментаторы, аналитики и законодатели утверждали, что президент и должностные лица исполнительной власти превышают свои полномочия в различных областях, таких, как захват средств, привилегии исполнительной власти, военные полномочия, демонтаж федеральных программ без согласия Конгресса. Кроме того, случаи мошенничества, коррупции, срывы федеральных программ, некомпетентное управление - все это стало мишенью для повышенного внимания со стороны общественности и законодателей. Таким об-

разом, усиление контроля над исполнительной властью в соответствии с принципом разделения властей было призвано сбалансировать взаимоотношение законодательной, исполнительной и судебной властей.

Конституция США, принятая в 1787 г., предоставила Конгрессу обширные полномочия для осуществления контроля и расследования деятельности исполнительной ветви власти. Конституционные полномочия Конгресса для проведения контроля исходят из таких ясно выраженных и подразумеваемых положений, как:

1. Право кошелька. Конституция предусматривает, что "никакие деньги не могут быть взяты у Казначейства, кроме ассигнований, сделанных в соответствии с Законом". Каждый год комитеты по ассигнованиям палаты представителей и Сената рассматривают финансовую практику и изучают потребности федеральных органов власти. Процесс ассигнований позволяет Конгрессу осуществлять обширный контроль над деятельностью исполнительных органов власти. Финансирование большинства федеральных органов и программ регулярно пересматривается. Конгресс может определять точные цели, на которые деньги могут быть потрачены, регулировать уровни выделения средств и отменять или сокращать устаревшие или неэффективные программы.

2. Право организовать исполнительную ветвь власти. Конгресс имеет право создавать, отменять создание, реорганизовать и финансировать федеральные департаменты и органы власти. Он имеет полномочия назначать или повторно определять функции департаментов и органов власти, предоставлять новые полномочия и определять штат служащих администраций. Таким образом, Конгресс осуществляет верховную власть над организацией и политикой исполнительной ветви власти.

3. Право приводить все законы в исполнение в соответствии со своими собственными перечисленными полномочиями. Статья I предоставляет Конгрессу широкий диапазон полномочий, такие, как право облагать налогом, выпускать деньги; регулировать внешнюю торговлю, торговлю между штатами; объявлять войну; обеспечивать создание и содержание вооруженных

сил; создание почтовых отделений. Дальнейшее перечисление этих особых полномочий составляет так называемый эластичный пункт, который дает Конгрессу право "издавать любые законы, которые он сочтет необходимыми и надлежащими для осуществления названных правомочий и всех других полномочий, предоставленных Конституцией Правительству Соединенных Штатов, или любому ведомству, или должностному лицу". Ясно, что эти положения предоставляют широкие полномочия регулировать, осуществлять контроль над деятельностью ведомств, установленной в соответствии с законом¹⁷.

4. Право расследования и допроса. Традиционный метод осуществления функции контроля - это расследования и запросы относительно деятельности в исполнительной ветви власти. Законодатели должны знать, насколько эффективно и действенно выполняются программы, насколько хорошо должностные лица отвечают на законодательные директивы и как общество воспринимает программы. Расследовательский метод помогает обеспечивать более ответственное поведение государственных чиновников, при этом вооружает Конгресс информацией, необходимой для формулирования нового законодательства.

5. Право импичмента и утверждения в должности. Право импичмента предоставляет Конгрессу мощный инструмент расследования предполагаемого неправомерного поведения в области исполнительной (и судебной) власти, а также устранения такого поведения путем осуждения и увольнения виновного лица с должности. Процесс утверждения в должности не только включает определение пригодности кандидата на должность в исполнительной или судебной областях, но также и представляет себе возможность исследовать текущую политику и программу органа наряду с той политикой и программами, которые кандидат намеревается проводить.

Правовым основанием парламентского контроля и парламентского

¹⁷Исследовательская служба Конгресса США. Руководство по надзору (подготовлено для использования Конгрессом в качестве общего руководства для проведения надзора) / Библиотека Конгресса: пер. с англ. М.: Ассоциация «1000001», 2000. С. 132.

расследования в США выступает в основном прецедентное право. Многочисленные прецеденты Верховного Суда устанавливают и поддерживают широкие и емкие полномочия Конгресса предпринимать действия по надзору и расследованиям, пользуясь при этом всеми источниками информации, позволяющей ему выполнять свои законодательные функции. В условиях отсутствия конституционных ограничений в полномочиях Конгресс и его комитеты имеют фактически полное право в принудительном порядке собирать информацию, необходимую для выполнения законодательных функций, от исполнительных органов, частных лиц и организаций, а в определенном объеме эта информация может быть предана гласности. Более того, хотя Конституция не содержит ясно высказанного положения, которое конкретно давало бы полномочия Конгрессу проводить расследования и получать объяснения в целях выполнения законных функций, многочисленные решения Верховного Суда твердо установили, что следственные права Конгресса необходимы для осуществления его законодательных функций. Так, например, в деле Уоткинс против Соединенных Штатов Суд пишет об объеме прав на проведение расследований: "Право Конгресса проводить расследования присуще законодательному процессу. Это право широкое. Оно включает в себя расследования, касающиеся исполнения существующих законов, а также предложенных законодательных актов, в которых существует необходимость". Суд далее подчеркивает, что право Конгресса проводить расследования достигает своего пика, когда вопрос касается ущерба, обмана, злоупотреблений и недобросовестного администрирования в каком-то департаменте правительства. Право расследования, далее пишет Суд, "распространяется на область расследований в департаментах Федерального Правительства, связанных с выявлением коррупции, злоупотреблений и ущерба". Первые конгрессы "проводили расследования, касающиеся подозрений в коррупции и злоупотребления властью правительственными чиновниками. Впоследствии в серии решений Суд признал, что существует опасность для эффективного и честного поведения правительства, если применение законодательного права расследовать факты коррупции в ис-

полнительной власти будет ненадлежащим образом затруднено". Исходя из этого, Суд заявил, что он признает "право Конгресса проводить расследования, а также обнародовать случаи коррупции, злоупотреблений властью и неэффективной деятельности правительственных органов"¹⁸.

Хотя права Конгресса на расследования широкие, они все же не являются неограниченными. Верховный Суд предостерегает, что право на расследование может быть реализовано только "в порядке содействия исполнению законодательных функций и не может быть использовано только для выявления". Суд Уоткинса выделил следующие ограничения: "Нет общих полномочий выставлять, напоказ личные дела отдельных лиц, не имея на это оснований в плане деятельности Конгресса...».

Конгресс не является равным образом ни органом, в принудительном порядке применяющим законы, ни судебным органом. Эти функции выполняются исполнительными органами и юридическими ведомствами правительства. Ни одно расследование не представляет собой конец дела. Вслед за ним должны последовать юридические действия. Более того, комитет по расследованиям имеет только право рассматривать вопросы в пределах полномочий, переданных ему вышестоящим органом. Однако коль скоро определены его юрисдикция и полномочия, связь с расследуемым вопросом, относящимся к области его полномочий, нормы закона о расследовании комитетом являются существенными и широко охватывающими".

Деятельность Конгресса США в области контроля и расследований обеспечивается его научно-информационными службами (Исследовательской службой Конгресса США, Управлением оценки технологии, Бюджетным управлением Конгресса и Главным ревизионным управлением)¹⁹, модели, которых нередко использовались другими странами для формирования национальных парламентских служб.

¹⁸Александрова С.П. Великая Ремонстрация и требования английского парламента о контроле над исполнительной властью // История государства и права. 2009. № 12. С. 14-20.

¹⁹Кочнева А.А. Парламентский контроль над правительством. // Право и политика. 2005. № 10. С. 46.

Исследовательская служба Конгресса (ИСК) является специализированным подразделением Библиотеки Конгресса США, основанной в 1800г. Она обеспечивает американский парламент необходимой информацией. Сюда входит помощь в анализе предложений, связанных с изменением законодательства по наиболее важным политическим проблемам (объективная оценка последствий, могущих наступить при реализации законопроекта, а также затрат, необходимых для его введения в силу). Работу ИСК обеспечивают следующие отделы: права, экономики, образования и социального обеспечения, экологии и природных ресурсов, внешней политики и национальной обороны, научной политики, правительственных органов и проблем внутренней политики. Однако функции данной службы не ограничиваются только подготовкой докладов по комплексной оценке и анализу крупных проблем. Она также занимается выпуском периодических изданий, текущим избирательным информированием членов Конгресса по интересующим их направлениям, проведением семинаров, симпозиумов, курсов обучения и повышения квалификации депутатов.

Создание Управления оценки технологии в 1972 г. было направлено на предотвращение принятия решений, которые могут отрицательно повлиять как на природную, так и на общественную среду. Оно разрабатывает соответствующие проекты по запросам от председателя одного из комитетов Сената, палаты представителей или объединенного комитета двух палат. В среднем на это уходит 1,5 - 2 года. Кроме того, Управление по входящим в его компетенцию вопросам готовит специальные издания, в том числе итоговые отчеты. Его возглавляет Совет по оценке технологии, в котором на равных основаниях представлены обе палаты Конгресса - шесть сенаторов (три республиканца и три демократа) и шесть членов палаты представителей (также по три от каждой партии). Кроме того, 13-м членом в него входит директор Управления оценки технологии, но он не имеет права голоса. Управление состоит из трех отделов: по вопросам энергетики, сырья и материалов, а также международной безопасности; по вопросам здравоохранения и "наук о жизни",

а также по проблемам информационных технологий и природных ресурсов.

В 1974 г. в соответствии с Законом об усилении контроля Конгресса над государственным бюджетом было создано Бюджетное управление. Оно состоит из 226 человек, возглавляется директором, который назначается на четыре года спикером палаты представителей и председателем Сената по представлению бюджетных комитетов палат. В структуру Управления входят два функциональных отдела (главного юрисконсульта и отдел по связям с другими правительственными организациями) и шесть научно-информационных отделов (анализа бюджета, финансов, налогов, природных ресурсов и торговли, людских ресурсов и социального развития, национальной безопасности). Его функции состоят: в информировании бюджетных комитетов по всем вопросам, входящим в их компетенцию, а также комитетов палаты представителей и Сената по вопросам ассигнований; учете доходов и расходов Конгресса; оценке государственных расходов на пять лет вперед, связанных с рассматриваемыми Конгрессом законопроектами, а также расходов штатов и местной администрации для выполнения федеральных законов; разработке прогнозов экономической ситуации на пятилетку²⁰.

Главное ревизионное управление, основанное в 1921 г., по своим функциям и статусу отличается от перечисленных выше служб. Оно информирует Конгресс о "разумном, законном и эффективном расходовании выделенных парламентом бюджетных средств", а также разрабатывает рекомендации, направленные на совершенствование работы проверяемых организаций. Управление представляет отчет тому ведомству, которое отвечает за надлежащее расходование денежных средств или руководит проверенной организацией. Генеральный ревизор, возглавляющий Главное ревизионное управление, назначается президентом на 15 лет по представлению специальной комиссии, состоящей из членов обеих партий и обеих палат (президент делает свой выбор из 5 - 6 кандидатов, которых выдвигает комиссия). Он не может

²⁰Олер Р. Парламентский контроль за деятельностью разведывательных служб. Бундестаг. Бонн, 1992. С. 72.

состоять в какой-либо партии и заниматься политической деятельностью. Штат управления насчитывает более 5000 человек. Оно состоит из семи крупных отделов, которые, в свою очередь, разбиты на группы по направлениям (транспорт, сельское хозяйство, оборона и т.д.). Управление имеет филиалы, находящиеся в 14 крупных городах США, во Франкфурте-на-Майне (для западногерманского региона) и в Гонолулу. В основном в ходе работы Главного ревизионного управления обнаруживаются ошибки, связанные с низкой квалификацией исполнителей или руководителей. При вскрытии правонарушений уголовного характера соответствующая информация передается в суд.

В соответствии с разд. 4 ст. II Конституции США 1787 г. президент, вице-президент и все гражданские должностные лица отстраняются от должности, если в порядке импичмента они будут признаны виновными в измене, взяточничестве или других тяжких преступлениях и проступках (в данном случае речь идет о любых проступках президента, подрывающих авторитет правительства и доверие к нему). При осуществлении этой процедуры каждая палата Конгресса играет свою особую роль. Палата представителей возбуждает преследование в порядке импичмента и формулирует обвинение, а Сенат осуществляет судебные функции, рассматривая дело по существу, и принимает решение (для признания лица виновным необходимо согласие двух третей присутствующих сенаторов, после чего оно подлежит уголовной ответственности на общих основаниях). Сенат может большинством голосов принять дополнительное решение о дисквалификации и отстранении лица от занятия в будущем федеральной должности, если сочтет уместным это в данном деле.

Таким образом, право Конгресса по принесению импичмента представляет собой уникальный инструмент контроля, зарезервированный на случай особых обстоятельств, когда обычные способы воздействия не дают результатов.

3.3 Особенности парламентского контроля в смешанной республике на примере Франции

Законодательная власть во Франции принадлежит парламенту. Система, существующая во Франции, получила название "рационализированный парламентаризм".

Парламент состоит из двух палат: Национального собрания (577 депутатов) и Сената (331 член, 348 депутатов с 2011 г.), избираемых на 6 лет, половина сенаторов сменяется каждые три года. Депутаты и сенаторы обладают депутатским иммунитетом, даже если их действия наказуемы по закону (например, они не отвечают в уголовном порядке за оскорбления на заседании палаты и ее комиссий, хотя и подвергаются за это дисциплинарным взысканиям в соответствии с регламентами палат).

Иммунитет включает также обязанность государства обеспечивать депутатам их материальные потребности для выполнения ими своих депутатских обязанностей. Они получают высокое денежное довольствие (около 10 тыс. евро в месяц), состоящее из двух частей: основного жалованья и дополнительного (около 1/3 основного), которое должно выплачиваться в зависимости от участия членов парламента в пленарных заседаниях палат и в комиссиях (на практике удержания из этой части жалованья не производятся). С 1995 г. члены парламента имеют ограниченный депутатский иммунитет: к ним могут применяться арест и другие формы лишения свободы в случае совершения ими уголовного преступления. В других случаях для лишения иммунитета требуется разрешение палаты. Ограничение свободы или уголовное преследование члена парламента может быть приостановлено на период сессии, если этого требует палата.

Каждая палата имеет бюро, в состав которого входят председатель палаты (он является представителем наиболее крупной партийной фракции в палате), вице-председатели, секретари и квесторы (последние поддерживают порядок в палате и занимаются административно-хозяйственными вопросами).

Помимо руководства заседанием палаты председатель выполняет и другие функции: председатели палат назначают по три члена в Конституционный совет, председатель нижней палаты председательствует в конгрессе парламента при утверждении поправок к Конституции, а председатель верхней палаты исполняет функции Президента республики в случае вакантности поста.

С председателями палат должен консультироваться Президент в случае введения чрезвычайного положения. Председатель палаты принимает решение, если правительство заявляет, что данный законопроект входит в сферу регламентной власти и не должен рассматриваться парламентом (в конечном счете, обращаются в Конституционный суд). Председатель вправе в случае необходимости вызвать в палату воинские части.

Как и в других парламентах, в палатах французского парламента имеются постоянные комиссии (комитеты): иностранных дел, производства и обмена, финансовая (всего их шесть). Они предварительно обсуждают законопроекты и в определенной мере контролируют деятельность правительства (последние, однако, обязаны представлять документы только финансовым комиссиям). Каждый парламентарий обязан входить в постоянную комиссию.

Наряду с постоянными образуются специальные комиссии. Бывают временные объединенные специальные комиссии палат, создаваемые по требованию правительства для изучения конкретного проекта закона. В них входят члены нижней палаты на основе пропорционального представительства фракций и сенаторы, избираемые верхней палатой. Эти комиссии - большая редкость, чаще создаются другие, согласительные комиссии палат на паритетной основе. Парламент создает временные специальные комиссии по расследованию и контролю, особые комиссии для определенных случаев, например, для снятия депутатской неприкосновенности члена парламента.

Французский парламент обладает законодательными, контрольными, судебными, внешнеполитическими и иными полномочиями.

Осуществляя законодательную деятельность, парламент принимает обыкновенные, органические и конституционные (изменяющие Конституцию)

законы, планы развития, но сфера регулирования путем принятия обыкновенных законов ограничена. Французский парламент по Конституции 1958 г. имеет ограниченную компетенцию (повторяем, что это относится, прежде всего, к обыкновенным законам).

В Конституции содержится перечень вопросов, по которым парламент может принимать законы. По одним вопросам он издает законы-рамки, т.е. устанавливает лишь общие принципы, а детальную регламентацию осуществляет исполнительная власть (образование, труд, организация национальной обороны и т.д.), по другим указанным в Конституции вопросам (права и свободы граждан, преступление и наказание и др.) издает исчерпывающие законы, а исполнительная власть не может издавать нормативные акты.

Таким образом, если правительству безразлична судьба законопроекта (а это относится обычно к предложениям депутатов), оно может допустить бесконечный "челнок"; если же правительство хочет ускорить принятие закона (т.е. своего законопроекта), оно исключает из процедуры верхнюю палату, парализует ее право вето, но нижнюю исключить не может. Таким образом, роль правительства в процедуре принятия закона может быть очень большой.

Более того, правительство может поставить парламент в такую ситуацию, когда закон считается принятым им без голосования. Для этого правительство ставит вопрос о доверии в связи с требованием принять конкретный закон. Он считается принятым, если оппозиция не сумеет в течение 24 часов внести резолюцию порицания правительству и в течение 48 часов обеспечить ее принятие, что, как говорилось, практически крайне затруднительно.

Правительство может оказывать влияние на процедуру законодательства и другими способами (блокированное голосование и др.).

Парламент может делегировать правительству законодательные полномочия, но при наличии у последней программы для их осуществления и на время. Ордонансы для реализации этих полномочий должны быть внесены в парламент на утверждение.

Судебные полномочия парламента связаны с созданием им особых судов (Высокий суд правосудия и др.) для рассмотрения дел высших должностных лиц и с формулированием обвинения. Института импичмента во Франции нет. Внешнеполитические полномочия парламента касаются, прежде всего, ратификации международных договоров.

Парламент осуществляет политическое руководство государством путем поддержки правительства и путем принятия им самим решений по определенным вопросам.

Разделение функций и сотрудничество Национального собрания и правительства, предполагают:

-существование независимого кабинета, образуемого по инициативе главы государства и также обладающего инициативой в области правительственной деятельности;

-поддержание постоянного контакта между обоими органами власти; при этом правительство может управлять, лишь получив вначале и сохранив затем доверие Собрания, перед которым оно несет политическую ответственность.

Такая согласованность органов власти проявляется следующим образом:

-путем выражения доверия председателю Совета министров при его представлении палате;

-путем контроля над деятельностью правительства с помощью поступающих в парламент петиций, представляемых документов, предъявления вопросов, интерпелляций и производства расследований;

путем пожеланий, обращенных к правительству. Обычно Собрание своей резолюцией приглашает правительство принять определенные инициативные меры, входящие в область его компетенции по конституции. В виде исключения это может быть осуществлено в законодательном порядке. Так, закон 17 августа 1948 года содержит пожелания, на основании которых правительство должно использовать свое право законодательной инициативы и свою регламентирующую власть, в течение определенного срока и в определенном по-

рядке, для проведения реорганизации коммунального обслуживания и национальных предприятий, социального обеспечения и т.п. (ст. 1, 2 и 3);

путем оставления в меньшинстве председателя Совета министров и ухода в отставку кабинета в результате выражения ему порицания или отказа в доверии.

Функции общего контроля возрастают в отношении некоторых мероприятий правительственного характера, которые парламент разрешает предварительно (поступления и обязательства по расходам государства, объявление войны, ратификация договоров) или совершает сам (объявление осадного положения, административные решения, урегулирование счетов государства). Рассмотрим следующие формы общего контроля.

Принятие петиций.

Под петициями понимаются жалобы или предложения, направляемые одним или несколькими частными лицами органам государственной власти.

Петиция может рекомендовать какое-либо нововведение или изменение законодательного акта. В таком случае она имеет целью вызвать инициативу у парламента; в большинстве случаев, однако, предметом петиций является разоблачение каких-либо злоупотреблений органов администрации и сообщение об этом парламенту. Такого рода петиции побуждают парламент осуществить свое право контроля.

Принесение петиций в заседание Собрания запрещается. Призывы как письменные, так и устные к публичным объединениям о составлении или представлении собраниям петиций караются наказаниями, предусмотренными законом 17 июня 1948 года о сборищах (закон 6 января 1950 года, ст. 7 и 8).

Петиция должна быть подписана позиционером с указанием его адреса. Она или посылается на имя председателя Собрания, или передается депутатом. Петиция не подлежит принятию, если она направлена публичным объединением.

Петиции вносятся в общий реестр в порядке их поступления и передаются председателем Собрания в комиссию по всеобщему избирательному праву,

конституционным законам, регламенту и петициям. Эта комиссия не рассматривает петиции по существу, а лишь распределяет их между своими членами, которые могут: или переслать петицию одному из министров, или передать ее в другую комиссию, или представить ее Собранию, или просто ее зарегистрировать.

Комиссия приступает к рассмотрению петиций только по заявлению докладчика, если последний считает это необходимым ввиду важности дела. Позиционеру сообщается номер внесения в реестр его петиции и данное ей направление.

Депутаты информируются о поступивших петициях и о решениях по ним в ежемесячном листке. В течение восьми дней после раздачи этого документа каждый депутат может потребовать представления доклада по петиции в открытом заседании. По истечении этого срока решение комиссии является окончательным и публикуется в "Journal Officiel".

Министры обязаны не позднее одного месяца сообщить о результатах рассмотрения препровожденных им петиций. Эти сообщения публикуются в обзоре петиций и в "Journal Officiel".

Эффективность петиций, игравших большую роль в истории развития публичных свобод, в настоящее время сильно упала. Следует сказать, что большая часть предложений, поступающих в виде петиции, очень часто не может быть принята в силу закона. Заслуживающих внимания жалоб гораздо больше, депутаты, рассматривающие эти жалобы, представляют их в официальном порядке министрам и их ведомствам.

Вопросы.

Под вопросом понимается просьба о сообщении сведений, сформулированная депутатом или членом Совета Республики и адресованная какому-либо министру. Вопрос должен быть изложен кратко и не должен содержать каких-либо обвинений в отношении поименованных третьих лиц.

Вопросы передаются председателем Собрания правительству. Они вносятся в особый реестр по мере их поступления. Вопросы могут быть: устные и письменные.

Устные вопросы вносятся в повестку дня в начале заседаний Собрания по пятницам; на одну такую повестку ставится десять вопросов. Между внесенным вопросом и ответом на него должно пройти не менее восьми дней.

Слово для объяснений, продолжительностью не более пяти минут, имеют министр и задавший вопрос либо заменяющий его депутат. Никакие возражения не допускаются.

В случае отсутствия задавшего вопрос депутата вопрос записывается в конец реестра. В случае отсутствия министра в первые два раза вопрос переносится на следующую пятницу; в третий раз вопрос может быть немедленно превращен в интерпелляцию подписавшим его депутатом, который вправе потребовать голосования резолюции.

Во французской парламентской практике устные вопросы не играют такой большой роли. В этой стране ставятся самые нескромные вопросы правительству, которое иногда пользуется этим случаем для сенсационных разоблачений, а чаще всего для остроумных реплик.

Предъявление вопросов в Совете Республики может сопровождаться прениями. По окончании прений ставятся на голосование проекты резолюции.

Письменные вопросы опубликовываются в извлечениях после отчетов о заседаниях. Там же публикуются не позднее одного месяца ответы министров. Министры вправе отказаться в государственных интересах от ответа или потребовать отсрочки не более чем на месяц для получения дополнительных сведений. Если и в этот срок ответ не будет дан, письменный ответ автоматически превращается в устный; он заносится в реестр с датой его опубликования в "Journal Officiel".

Внесение вопросов в письменной форме получило большое распространение сразу же после установления этого порядка в 1999 году. Хотя нередко органы министерства проявляют сдержанность в своих ответах или обходят их,

тем не менее, ответы в целом являются ценным сборником материалов административной практики.

Представление документов и материалов.

Палаты, или обычно их комиссии могут требовать от правительства представления документов и материалов, необходимых для осуществления ими контроля.

Это право парламента было установлено при июльской монархии Дюпенем старшим и Мартэн дю Нор, провозгласившими его бесспорным и неоспоримым. Однако в эпоху Третьей республики палате было несколько раз отказано в получении дипломатических документов от министра иностранных дел, полицейских досье - от министра внутренних дел, материалов, полученных в результате судебного расследования, - от министра юстиции.

Представление документов по финансовым вопросам (справка о государственном долге, ведомость должностных лиц, ведомость казначейства, счет казначейства во Французском банке, средства, вложенные в девизы, и др.) предписано различными законами или же выполняется правительством по согласованию.

Расследования.

Изучение документов и материалов дополняется обследованием на местах. Палаты могут через выделенных для этой цели членов или обычно через свои комиссии производить расследования.

Такие расследования представляют интерес для законодательной деятельности парламента, давая ему возможность ознакомиться с нуждами и желаниями страны; они помогают ему при осуществлении его судебной компетенции, когда необходимо на месте проверить правильность процедуры выборов; но, прежде всего они являются самым эффективным способом осуществления контроля над правительством.

Расследование может вестись специально wybranными для этого депутатами, что имеет место чрезвычайно редко. Более распространен порядок расследования специально выбранной комиссией; обычно расследования ве-

дуются общей комиссией, которой Собрание поручает дела по расследованию. Заявление о производстве расследования адресуется председателю Собрания, доводится до сведения Собрания и включается в повестку дня не позднее трех полных дней. В принципе такие заявления всегда удовлетворяются.

Произведенное расследование не содержит прямых предложений администрации, в результате расследования составляется доклад комиссии, предлагающий резолюцию, которая или одобряет действия правительства, или выражает порицание, или же предлагает ему принять те или другие необходимые меры.

Комиссии могут быть также предоставлены судебные функции, о чем будет сказано ниже, при рассмотрении вопроса о судебных правах и обязанностях парламента; в таких случаях члены комиссии работают в секретном порядке.

Интерпелляции.

В период действия конституции 1875 года практика интерпелляций применялась в порядке обычая и была чрезвычайно широко распространена как в Палате депутатов, так и в Сенате.

Конституция 1946 года допускает предъявление интерпелляций только в Национальном собрании. Интерпелляция может касаться любого предмета, если только председатель Собрания не признает ее неконституционной, например, если она касается президента республики, политически неответственного. Инициатива интерпелляции должна исходить от какого-либо одного депутата; это право - личное, но в случае каких-либо препятствий такой депутат может заменить себя другим по указанию председателя его группы или по его собственному указанию. Получив заявление с кратким указанием предмета интерпелляции, председатель Собрания сообщает о ней правительству и Собранию. Дата заслушания интерпелляции назначается самим Собранием по предложению совещания председателей или по соглашению интерпеллянта с правительством. В прениях по вопросу о дате слово может быть предоставлено только представителю правительства, депутату, предъявившему интерпелляцию, и председателям или представителям групп. Интерпелляция не обсуждается по

существо, но лишь в редких случаях удастся не коснуться его хотя бы суммарно. Возможное соединение нескольких интерpellаций, если правительство на это согласно или если Собрание постановит об этом.

В назначенный день интерpellант "развивает" свою интерpellацию. После этого открываются общие прения, в которых может выступить каждый записавшийся депутат. Для ответа правительству интерpellант имеет приоритет.

Заключением интерpellации является голосование резолюции о переходе к повестке дня. Этот термин потерял свое первоначальное значение "перехода к повестке дня" по окончании обсуждения интерpellации и означает теперь предложение об одобрении или о неодобрении деятельности правительства, ставящееся на голосование Собрания. Председатель оглашает представленные ему проекты резолюций. За отсутствием их он объявляет, что "инцидент исчерпан". После оглашения предложенных резолюций автор каждой из них может взять слово, если пожелает. Каждый депутат может выступить по мотивам голосования; на это ему предоставляется пять минут. Всякое изменение или дополнение, как самой резолюции, так и подписей должно быть доведено председателем до сведения Собрания до голосования этой резолюции.

Голосование производится в следующем порядке:

- 1) сначала ставится на голосование просто резолюция о переходе к повестке дня, без всяких замечаний и оценки. Однако правительство редко удовлетворяется такой резолюцией, считая, что под ней скрывается отрицательная оценка;
- 2) далее голосуется резолюция о переходе к повестке дня с предложением образовать комиссию по расследованию, если такое предложение поступило;
- 3) после этого голосуется та резолюция о переходе к повестке дня, которой Национальное собрание предоставило приоритет.

Отказ от выражения доверия не влечет за собой ухода кабинета в отставку в порядке конституционном, если только вопрос о доверии не был по-

ставлен. Тем не менее, кабинеты Шумана (II) и Кэйи (II) вышли в отставку в результате интерпелляций, касавшихся их состава; голосование резолюций по этим интерпелляциям оставило их в простом меньшинстве.

Выражение доверия и порицания.

Председатель Совета министров и министры не могут оставаться у власти, если они потеряли доверие Национального собрания.

Конституция 1946 года предполагает наличие доверия, при этом, однако:

Собрание может взять на себя инициативу заявления, что правительство больше не пользуется его поддержкой; это называется резолюцией порицания.

Председатель Совета министров может предложить Национальному собранию специально подтвердить, что оно доверяет ему; это называется постановкой вопроса о доверии.

Резолюция порицания, снабженная подписями, вручается председателю Собрания. Она должна быть озаглавлена: "резолюция порицания" и немедленно доведена до сведения правительства. Предложенная резолюция может быть поставлена на голосование не ранее чем через сутки после его внесения. Голосование публичное. Принятие предложения влечет за собой коллективную отставку кабинета, но лишь при условии, что оно принято абсолютным большинством голосов депутатов Собрания (ст. 50).

Вопрос о доверии может быть поставлен лишь при следующих условиях:

а) после обсуждения в Совете министров;

б) только председателем Совета министров. Голосование может иметь место не ранее чем через сутки после того, как вопрос поставлен перед Собранием. Публичное голосование является обязательным, причем для отказа в доверии необходимо абсолютное большинство голосов депутатов Собрания. Отказ в доверии влечет за собой коллективную отставку кабинета (ст. 49).

Предварительное одобрение.

А. Государственные доходы и расходы.

Предварительное разрешение государственных доходов и расходов дается правительству принятием проекта бюджета.

С точки зрения политической и конституционной бюджет является существеннейшим правительственным актом. Всякое осуществление конкретной программы деятельности требует новых расходов, увеличения или уменьшения прежних расходов, введения налогов и сборов, снижения или повышения налогообложения и т.п. С помощью анализа бюджета, политика правительства может быть понята лучше и вернее, чем путем изучения его деклараций. Назначение, даваемое правительством расходам, и распределение налогообложения указывают действительный путь разрешения большинства предполагаемых проблем.

Таким образом, конституция запрещает часто практиковавшийся при Третьей республике прием включения в бюджет предписаний чисто законодательного характера, не имеющих никакого отношения к бюджету. Такие предписания, называвшиеся "бюджетными кавалерами", позволяли правительству проводить некоторые реформы, но перегружали бюджет, мешали его быстрому принятию и отходили от его основной функции. Регламентом Национального собрания к тому же предусматривается, что с обсуждением бюджета не могут быть связаны никакие предложения резолюции, интерпелляции или мотивированные предложения о переходе к повестке дня.

"Депутаты Национального собрания обладают инициативой расходов" (ст. 17). Однако при обсуждении бюджета не разрешается вносить предложения, направленные на увеличение предусмотренных расходов или на создание новых статей расходов. Никакие дополнительные статьи к бюджету или открытие предварительных, или дополнительных кредитов не могут быть сделаны, если только они не направлены на сокращение или отмену расходов, на создание или увеличение доходов, или на обеспечение контроля над государственными расходами.

Права Совета Республики в бюджетной области уже, чем в области законодательной; они заключаются в праве рассматривать поступивший проект и вносить в него изменения.

Б. Объявление войны.

Война не может быть объявлена ни без выраженного вотумом согласия Национального собрания, ни без предварительного заключения Совета Республики. Это положение повторяет норму статьи 9 закона 16 июля 1875 года, приспособившая ее к новой структуре парламента.

Война, о которой идет речь, может быть только войной наступательной. В случае же объявления войны противником или агрессии с его стороны без объявления войны, вооруженные силы обязаны, если нет иных распоряжений, обороняться и давать отпор.

В. Ратификация и денонсация договоров.

Палаты сами не ратифицируют договоры, как иногда неточно говорится. Договоры ратифицируются президентом республики, но он осуществляет этот акт лишь при одобрении его Национальным собранием и, по заключению Совета Республики, выраженным в форме закона.

Не все договоры подлежат по конституции рассмотрению палат. В настоящее время требуется предварительный законодательный акт для ратификации следующих договоров:

- 1) договоров, относящихся к международной организации;
- 2) мирных договоров;
- 3) торговых договоров;
- 4) договоров, налагающих обязательства на государственные финансы;
- 5) договоров, относящихся к положению личности и праву собственности французов за границей;
- б) договоров, изменяющих внутригосударственные законы Франции;
- 7) договоров, касающихся цессии, обмена или присоединения территорий.

При обсуждении проекта закона, разрешающего ратификацию какого-либо договора, не производится ни голосование статей его, ни поправок к нему. Несогласие с договором в целом или с отдельными его условиями может быть выражено путем предварительных вопросов или возвращения договора в комиссию. В этом последнем случае комиссия представляет доклад по оконча-

нии обсуждения не оспоренных статей. Она может дать заключение о принятии, отклонении или отсрочке законопроекта. Отсрочка должна быть мотивирована следующим образом: "Собрание, обращая снова внимание правительства на... (оспоренные условия договора) ..., откладывает разрешение ратификации".

Постановления административного характера.

Ряд законов резервируют за парламентом право принимать постановления по вопросам административного характера, которые должны были бы относиться к компетенции правительства и приниматься декретами. Сохранение за парламентом этих прав вызывается, как правило, важностью таких постановлений для финансов и экономики страны. Эти вопросы касаются концессий на местные железные дороги, разрешения займов местным коллективам, объявления предприятий общественно полезными, концессии на государственные владения.

Таким образом, Парламент применяет почти все известные формы контроля над деятельностью правительства: вопросы к министрам на пленарном заседании, создаются контрольные комиссии, проводящие проверку государственных служб и государственных предприятий, следственные комиссии, собирающие информацию и докладывающие ее палате.

Возможна подача петиции парламенту, в том числе и в виде жалоб на органы управления (петиции подаются через депутатов или непосредственно председателю палаты). В контроле участвует посредник парламента, назначаемый, однако, правительством на шесть лет (к нему граждане могут обращаться только через своего депутата). Собственных полномочий для восстановления нарушенных прав посредник не имеет, но он может сообщать об этом парламенту, возбуждать дисциплинарное и судебное производство, давать свои рекомендации государственным органам (по вопросам прав граждан). В департаментах (административно-территориальных единицах) есть представители посредника - делегаты.

Контроль над деятельностью правительства, связанный с санкциями, осуществляется только нижней палатой. Она может заставить правительство уйти в отставку в результате резолюции порицания или отказа в доверии. Правительство может обратиться и к сенату с просьбой о доверии, но, если он откажет, правительство не обязано уходить в отставку. Вопрос о доверии правительство может поставить само в связи с его требованием к парламенту принять, правительственную программу, декларацию об общей политике или законопроект, оказывая тем самым давление на депутатов. В случае отказа в доверии правительство должно уйти в отставку, оно не может распустить нижнюю палату (верхняя вообще не подлежит роспуску), но у Президента имеется "личное" право распустить нижнюю палату, если он сочтет это необходимым.

Таким образом, оценивая в целом механизм парламентского контроля за деятельностью правительства во Франции мы полагаем, что рассмотренные формы контроля является достаточно действенными, данные механизмы полностью или почти полностью контролируются парламентским большинством. Одним из действенных средств борьбы с бюрократизмом, улучшением работы государственного аппарата, может служить усиление парламентского контроля, активное использование процедуры специальных депутатских расследований. В полупрезидентской Франции с преимущественно дуалистическим государственным режимом реализация механизма парламентского контроля может осуществляться двояко: при совпадении партийной принадлежности Президента, парламентского большинства и Правительства парламентский контроль не эффективен; и, наоборот, в период так называемого "сосуществования" ("сожительства") степень эффективности контроля значительно возрастает. Вместе с тем, пресса, электронные средства массовой информации, зачастую заинтересованно и активно комментировали доклады комиссий, в результате чего содержащиеся в них выводы имели немалый резонанс, как в обществе, так и в правительственных кругах. В результате деятельность комиссий оказывала по-

рой существенное влияние на исполнительную власть, побуждая ее к принятию определенных решений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Парламентский контроль - это разновидность управленческой функции законодательного (представительного) органа государственной власти, представляющей собой сложную, органически взаимосвязанную систему проверки и наблюдения за функционированием исполнительной власти, оценки эффективности ее деятельности. Субъектами данных правоотношений являются палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, комитеты и комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации, парламентская комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для парламентского расследования и члены Совета Федерации, и депутаты Государственной Думы. Объектом парламентского контроля является деятельность органов исполнительной власти и ее должностных лиц. Цель парламентского контроля - обеспечение соблюдения Конституции, защита гарантированных Конституцией прав и свобод, укрепление законности, выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов, противодействие коррупции. Критерием классификации парламентского контроля являются: органы, осуществляющие парламентский контроль; время осуществления парламентского контроля; содержание; процедура и основания парламентского контроля; действующий политический режим и т.д.

Существует множество мер парламентского контроля. Депутаты довольно часто обращаются к такой форме, как парламентский запрос, где должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ на него в устной форме на заседании палаты или по согласованию с палатой в письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня получения парламентского запроса, однако сроки рассмотрения запросов зачастую нарушаются. Нередко формален сам подход к рассмотрению запросов, иногда ответы на запросы неполные и некорректные или написаны лицами, чьи действия или бездействие предполагалось сделать объектом анализа в ходе рассмотрения запроса. Так же

недостаточно проработана деятельность парламентских комитетов и комиссий, не предусмотрена обязанность Правительства Российской Федерации представлять документы и материалы. Процедура возбуждения парламентского расследования весьма затруднена, что делает практически невозможным создание парламентской комиссии. Решения, принятые по результатам парламентских слушаний, носят лишь рекомендательный характер.

Основными формами парламентского контроля являются вопросы министрам по конкретным делам, предложения по обсуждению конкретных вопросов правительственной политики, поправки к тронной речи, предложения о назначении следственных комитетов для расследования отдельных случаев, контроль над финансами. Хотя парламентский контроль во всех этих случаях и лишен необходимых санкций, данный недостаток полностью нивелируется спецификой взаимоотношений парламента и правительства в рассматриваемой стране - министры как члены правительства одновременно являются членами одной из палат парламента, что в конечном итоге гарантирует полностью согласованное взаимодействие парламента и правительства.

В связи с частыми партийными разногласиями Конгресс США обладает широким спектром контрольных полномочий: «право кошелька», право организовывать исполнительную ветвь власти, право приводить все законы в исполнение в соответствии со своими собственными перечисленными полномочиями, право расследования запроса, право импичмента и утверждения в должности, финансово-ревизионная деятельность. «Усиленный» контроль над исполнительной властью в соответствии с принципом разделения властей призван сбалансировать взаимоотношение законодательной, исполнительной и судебной властей.

Можно с уверенностью сказать, что парламент Италии обладает реальными полномочиями, позволяющими эффективно контролировать исполнительную власть. Однако, Правительство Италии намного слабее Правительства ФРГ, что приводит к частым правительственным кризисам и негативно сказывается на функционировании всего государства в целом.

В Российской Федерации принят Федеральный закон «О парламентском контроле», вступивший в законную силу с 19 мая 2013 года, что является значительным достижением законодательства, поскольку указанный закон необходим в целях усиления парламентского контроля над деятельностью исполнительной власти. Положительной стороной закона является то, что он устанавливает основные цели, принципы и формы парламентского контроля, осуществляемого палатами Федерального Собрания Российской Федерации, комитетами и комиссиями палат, членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, парламентской комиссией по расследованию, Счетной палатой Российской Федерации. Как указано в официальной справке к документу, Федеральный закон «О парламентском контроле» систематизирует закрепленные в законодательстве Российской Федерации формы парламентского контроля, а также предусматривает новые формы парламентского контроля. В частности, закон вводит обязанность Правительства Российской Федерации ежеквартально направлять в палаты Федерального Собрания Российской Федерации информацию о ходе разработки и предлагаемых сроках принятия нормативных актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами.

Согласно закону под парламентским контролем понимается комплекс правовых и организационных мер, осуществляемых палатами Федерального Собрания Российской Федерации, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ с целью обеспечения, соблюдения, исполнения и применения Конституции Российской Федерации, нормативных правовых актов федерального уровня, конституций (уставов) и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Обеспечения исполнения законодательства РФ и субъектов РФ, а также контроль, осуществляемый представительными органами муниципальных образований.

В целях осуществления парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений проекты государственных программ России, основных направлений налоговой политики Российской Федерации и основных

направлений бюджетной политики Российской Федерации должны представляться в Государственную Думу одновременно с их внесением на рассмотрение в Правительство Российской Федерации. Федеральный закон определяет виды решений палат Федерального Собрания Российской Федерации по результатам проведения мероприятий по осуществлению парламентского контроля, в том числе предусматривающие ответственность подконтрольных государственных органов и должностных лиц. А отрицательной стороной является то, что российский омбудсмен не принимает жалобы на решения Государственной Думы или Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Данное положение полностью противоречит самой идее института обеспечения гражданских прав, нарушенных государственными органами и служащими.

Для совершенствования парламентского контроля в России предлагаю внести в ст.15 Федерального закона «О парламентском контроле» несколько дополнений, касающихся выражения недоверия конкретному министру, и его отставка. Предлагаю расширить полномочия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по результатам парламентского контроля и предоставить ей право выражать недоверие федеральным министрам, за которые должна следовать отставка соответствующего министра. Механизм парламентской ответственности Правительства изложен в Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой Государственная Дума может выразить недоверие Правительству, но это не влечет его отставку. Следующим шагом может стать наделение Государственной Думы полномочиями на принятие решения об отставке Правительства Российской Федерации, а не только вопроса о доверии.

Таким образом, в настоящей работе были освещены и проанализированы основные сферы, формы парламентского контроля и особенности его осуществления парламентами федерального и регионального уровней. Приводились аналогии или указывались различия данного института в России и не-

которых зарубежных государствах, а также были отмечены позиции ряда авторов на сущность парламентского контроля и возможные пути его дальнейшего развития.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

- 1 Конституция российской Федерации с комментариями для школьников / М.Б. Смоленский. – Изд. 17-е, испр, и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2016. – с.317.
- 2 О парламентском расследовании Федерального собрания Российской Федерации: Федер. закон от 27.12.2005 №196 (в ред. от 07.05.2013 г.) // собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 1. – с. 7.
- 3 О парламентском контроле: федер. закон от 7 мая 2013 г. № 77 – ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации – 2013. - № 19. – с. 2304.
- 4 Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федер. конституционный закон от 26.02.1997 № 1 – ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. - № 9. – с. 1011.
- 5 О свободе совести и религиозных объединениях: Федер. закон от 26 сентября 1997 г. № 125 – ФЗ (в ред. от 01.07.2011 г. с изм. от 05.12.2012) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. - № 39. – с. 4465.
- 6 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145 – ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. - № 31. – с. 3823.
- 7 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184 – ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. - № 42. – с. 5005.
- 8 О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: Федер. закон от 27.12.2005 № 196 – ФЗ (в ред. от 07.05.2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006.- № 1.
- 9 О счетной палате Российской Федерации: Федер. закон от 05.04.2013 № 41 – ФЗ (в ред. от 07.05.2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. - № 14. – с. 1649.

10 Конституция Итальянской Республики / Пер. с итал. Л.П. Гринберга // Конституции государств Европейского Союза / Под общ.ред. Л.А. Окунькова. – М.: Издательская группа ИНФРА – М – НОРМА, 1997. – с. 423 – 450.

11 Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательство. Под ред. О.А. Жидкова. Перевод В.И. Лафитского. М.: Прогресс, Универс, 1993.

12 Конституция США. Поправки к Конституции. М., 1997.

II Специальная литература

13 Алебастрова, И.А. Конституционное право зарубежных стран. / И.А. Алеастрова. – М.: Проспект, 2007. – с. 284.

14 Антонос, Г.А. Парламентские выборы и финансирование (обзор) // Современная Италия: сборник обзоров и рефератов. Москва: центр научно-информационных исследований глобальных и региональных проблем ИНИОН, 2004. С. 79 – 93.

15 Ардан, Ф. Франция: Государственная система. / Ф. Ардан. – М., 1994.

16 Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. / М.В. Баглай. – М.: Норма, 2001.

17 Байкин, И.М. Прокуратура и Уполномоченный по правам человека в РФ// Омбудсмен. / И.М. Байкин. – 2012. - № 2. – с. 42 – 46.

18 Боброва, Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России / Н.А. Боброва. / Конституционное и муниципальное право. – 2013. - № 3. – с. 33.

19 Бойцова, В.В. Нужен ли уполномоченный парламента по правам человека в России? / В.В. Бойцова. / Государство и право. – 1993. – № 10. – с. 33.

20 Васильева, Т.А. Административное право Италии / Т.А. Василева. / Административное право зарубежных стран. М.: СПАРК, 2006 (гл.5).

21 Всеобщая история государства и права. – М.: Юристъ, 2000.

22 Гранкин, И.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования с законодательной ветвью власти и институтом Президента Рос-

сийской Федерации / И.В. Гранкин. / Конституционное и муниципальное право. – 2005. - № 2. – с. 17 – 19.

23 Грачева, Е.Ю. Финансовое право / Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. – 2-е изд. перераб, и доп. – М.: Юристъ, - 2005. – 350 с.

24 Григорьева, И.В. Италия в XX веке. / И.В. Григорьева. – М.: Дрофа, 2006. – 272 с.

25 Григонис, Э.П. Конституционное право зарубежных стран. / Э.П. Григонис, В.П. Григонис. – СПб. Питер, 2002.

26 Демидов, М.В. Субъекты и объекты парламентского финансового Контроля / М.В. Демидов / Российская юстиция. – 2009. - № 5. – с.20 – 25.

27 Елчев, В.А. Парламентаризм и народное представительство в России – история и современность. / В.А Елчев, Н.А. Васецкий, Ю.К. Краснов. – М.: Государственная Дума, 2001.

28 Зрелов, А.П. О введении института парламентского расследования в РФ / А.П. Зрелов, М.В. Краснов. / право и политика. – 2003. - № 10. – с. 60.

29 Известия Гомельского государственного университета имени Ф.Скорины, № 4 (91), 2015.

30 Кариола, А. Основные права и свободы по Конституции Италии // Защита прав человека в современном мире: сборник статей / Отв.ред. И.А. Ледах. М., 1993.

31 Кашанина, Т.В. Основы российского права. / В.Т. Кашанина, А.В. Кашанин. – М.: Юристъ, 1996.

32 Керимов, А.Д. Парламентское право Франции. / А.Д. Керимов. – М.: Норма, 2008.

33 Керимов, А.Д. Парламентские группы в Национальном собрании современной Франции / А.Д. Керимов. / Государство и право, 1993, № 12.

34 Керимов, А.Д. Бюро палат французского парламента / А.Д. Керимов. / Государство и право, 1996, № 10.

- 35 Керимов, А.Д. Французские политические деятели, юристы – за расширение полномочий парламента / А.Д. Керимов. / Государство и право, 1995, № 6.
- 36 Кирпичников, В. Формирование эффективной системы власти и Управления в рамках действующей Конституции России / В. Кирпичников, Б. Барганджия. / Федерализм. – 2001. - № 1. – с. 21 – 29.
- 37 Клочкова, Ю.А. Институт омбудсмана в России и Европейском союзе: опыт сравнительного анализа / Ю.А. Клочкова. / международное публичное и частное право. – 2007. - № 4. – с. 10 – 14.
- 38 Коршунов, С.А. Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.А. Коршунов. – Казань, 2006. – 24 с.
- 39 Круглоголов, М.А. Конституционный Совет Франции. / М.А. Круглоголов. – М., 1993.
- 40 Круглоголов, М.А. Парламент французской республики. / М.А. Круглоголов. - М.: Наука, 1998.
- 41 Лафитский, В.И. Основы конституционного строя США. / В.И. Лафитский. – М., 1998.
- 42 Лафитский, В.И. Контрольные полномочия Конгресса США / В.И. Лафитский. / Журнал Российского права. 2000. № 12. с. 117.
- 43 Маклаков, В.В. Парламент стран – членов Европейского Союза. /В.В. Маклаков. – М.: РАН ИНИОН, 1995.
- 44 Марино, И. Сравнительно-правовой анализ конституционно-правовых отношений президента с иными высшими органами государственной власти (опыт России, Италии, Франции): Дис. ... канд. юрид. наук: - Москва, 2005. с. 181.
- 45 Марусенко, Д.А. Региональный уровень парламентского контроля / Д.А. Марусенко./Конституционное и муниципальное право. – 2011. - № 10. – с. 65 – 67.

- 46 Национальные парламенты мира: энцикл. справ. / А.Х. Саидов; Российская академия. – 2005.
- 47 Овсепян, А.Г. Понятие и признаки парламентского контроля (теоретическая характеристика) / А.Г. Овсепян. / Конституционное и муниципальное право. – 2011. - № 3. – с. 24 - 29.
- 48 Пилипенко, А.Н. Парламентский контроль во Франции / А.Н. Пилипенко. / Журнал Российского права. – М.: Норма, 2000. - № 12. – с. 124 - 135.
- 49 Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / Авт. Кол.: Ф.М. Решетников, У.З. Батлер, В.В. Бойцова [и др.]; Отв.ред. А.Я. Сухарев. – 2-е изд. изм. и доп. – М.: Норма, 2001.
- 50 Сахаров, Н.А. Институт президенства в современном мире./ Н.А. Сахаров. - М., 1994.
- 51 Скидмор, М. Дж. Американская система государственного управления./ М. Дж. Скидмор, М.К. Трипп. - М., 1993. с. 200.
- 52 Скоков, А.В. Счетная палата Российской Федерации как орган парламентского контроля / А.В. Скоков / Российская юстиция. – 2009. - № 5. – с. 12 -16.
- 53 Слинько, А.А. Политические процессы в России и в мире в условиях Глобального кризиса / А.А. Слинько. – Воронеж: Научная книга, 2013.
- 54 Согрин, В.В. Политическая история США./ В.В. Согрин. – М., 2001.
- 55 Стародубцева, И.А. Конституционно-правовая ответственность Правительства перед парламентом в России и Франции / И.А. Стародубцева / Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 8/10 с. 47 – 49.
- 56 Стародубцева, И.А. Коллизии в конституционном законодательстве муниципальных правовых актов: теория и практика выявления и разрешения: монография / И.А. Стародубцева, В.Г. Карташов. – Воронеж.гос. ун-т, упр. правит. Воронеж.обл. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2012. – 228 с.

57 Стенина, В.К. Парламентский контроль в парламентских республиках и монархиях / В.К. Стенина / Международное публичное и частное право- 2007. - № 2. – с. 20 – 23.

58 Тюльпанов, В.А. Контрольная функция в системе функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации /В.А. Тюльпанов/ Журнал российского права. – 2011. – № 11. – с. 58 – 64.

59 Чихладзе, Л.Т. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Курс лекций / Под редакцией заведующего кафедры государственно-правовых дисциплин Московского института экономики, менеджмента и права, к.ю.н., доцент Н.И. Дорохов. – М.: МИЭМР, 2007.