Осуществление контроля занимает важное место в деятельности любого парламента. Парламент, будучи органом, в котором представлены разнообразные социальные и территориальные интересы, работая открыто, находясь в постоянном контакте с гражданами, формируя некоторые государственные органы, принимая бюджет и т.д. не может не иметь прав в сфере контроля. Контроль следует понимать как важнейший элемент социального управления и учитывать, что он не сводится исключительно к проверочным, надзорным, ревизорским действиям с возможными санкциями в случае обнаружения в ходе таких действий каких-либо нарушений.

**Правовые основы парламентского контроля в России.** Конституция РФ 1993 г. только один раз упоминает непосредственно контроль в связи с деятельностью Федерального собрания. В частности, ч.5 ст. 101 российской Конституции гласит, что «для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образует Счетную палату». Однако реально некоторые конституционные полномочия палат Федерального Собрания относятся к числу контрольных, например, отрешение Президента РФ от должности, решение вопроса о доверии правительству и т.п.

Контрольные полномочия российского парламента и его палат закреплены также и в законодательстве. Процедуры, связанные реализацией палатами Федерального Собрания контрольной функции парламента, достаточно регулируются в Регламентах Совета Федерации и Государственной Думы.

**Комиссии и комитеты палат в контрольной деятельности парламента**

**Специализированные временные комиссии палат.** Часть 3 ст. 101 Конституции РФ предусматривает, что «Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии». Традиционно одной из достаточно действенных форм парламентского контроля в мировой практике является создание следственных или следственно-ревизионных комиссий.

В настоящее время Государственная Дума довольно активно пользуется своим правом по формированию временных комиссий, создаваемых с реальной целью проверки тех или иных фактов расследования конкретной ситуации, изучения какого-либо вопроса государственной важности. Примерами могут служить временные комиссии, созданные в 1994-1997 гг.: Комиссия по проверке фактов нарушения прав человека в отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, Комиссия по проверке соблюдения российского законодательства отрядами милиции особого назначения МВД РФ, Комиссия по анализу итогов приватизации в 1992-1996 гг. и др.

**Контрольная деятельность постоянных комитетов палат**. Постоянные комитеты обладают теми же полномочиями по запросу документов и материалов и приглашению на свои заседания должностных лиц, что и временные комиссии. Но задачи, стоящие перед комитетами палат, намного шире и разнообразнее, чем осуществление контрольных полномочий. Если временные комиссии сосредоточиваются на проверках фактов и изучении конкретной ситуации, то постоянные комитеты занимаются этим время от времени, уделяя больше внимания другим вопросам. В первую очередь – законопроектной работе.

**Парламентские слушания и парламентский контроль.** Именно на комитеты и комиссии палат возлагается организация проведения парламентских слушаний.

За время работы Федерального Собрания с января 1994 г. по февраль 1998 г. количество проведенных парламентских слушаний далеко перевалило за полтысячи, но не более одной пятой из них были нацелены на осуществление контроля. В ходе парламентских слушаний контроль реализуется, как правило, в таких сферах, как исполнение бюджета, ход приватизации, внешняя политика, применение ранее принятых законов и т.п.

## Контрольные полномочия парламентариев

**Депутатский запрос.** Широко распространенной в мировой практике и ставшей уже традиционной формой контроля является депутатский запрос. Статья 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» закрепляет право отдельных депутатов и групп депутатов каждой из палат Федерального Собрания обращаться с запросом к Правительству РФ, Генеральному прокурору, Председателю Центрального банка России, руководителям исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по кругу вопросов, входящих в компетенцию этих органов.

Под запросом обычно понимают обращение по значимым проблемам к упомянутым органам с целью получения обстоятельных разъяснений, а также для того, чтобы компетентные органы приняли соответствующие меры.

Российские парламентарии довольно часто обращаются к такой форме парламентского контроля, как депутатский запрос. Например, из одной лишь Государственной Думы в 1996 г. было направлено 597 запросов, а за первые два месяца 1997 г. – 226 запросов. Из общего числа этих запросов более 50 процентов поступили в Правительство России и около 20 процентов – в Генеральную прокуратуру.

**Вопросы депутатов. «Правительственный час».** Статья 7 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» наряду с обращением с депутатским запросом такую форму депутатской деятельности, как обращение с вопросом к членам Правительства РФ на заседании Государственной Думы. Закон различает депутатский запрос и вопрос, однако не дает определения этих понятий, поэтому только из закона нельзя вывести четких критериев отграничения одной формы от другой. Под вопросом депутата к члену Правительства обычно понимают обращение с целью получения информационной справки или кратких комментариев по имеющимся фактам. Запрос нацелен, главным образом, на то, чтобы привлечь внимание к проблеме, добиться ее изучения и принятия мер для ее решения, а вопрос направлен, прежде всего, на получение дополнительной информации, на уточнение позиции Правительства в отношении чего-либо.

Чтобы не ограничивать депутатов повесткой дня заседаний, а дать им возможность задавать любые необходимые вопросы, чтобы упорядочить работу с вопросами депутатов, был установлен «правительственный час».

«Правительственный час» проводится на пленарном заседании Государственной Думы специально для ответов членов российского Правительства на вопросы депутатов указанной палаты Федерального Собрания. В ходе этого общения Государственная Дума осуществляет парламентский контроль на самом высоком уровне, а Правительство через своих представителей получает возможность ознакомиться с отношением палаты Федерального Собрания к тем или иным проблемам, стоящим перед страной.

13 марта 1998 года в Регламент Совета Федерации была введена новая Глава 8 «Порядок подготовки и проведения «правительственного часа» на заседании Совета Федерации.

По итогам ответов членов Правительства на вопросы членов Совета Федерации палата может принять решение:

об обращении к Президенту РФ или Правительству РФ;

о рекомендации Правительству РФ;

о поручении Счетной палате РФ;

о поручении комитету (комиссии) Совета Федерации;

о принятии сообщения члена Правительства РФ к сведению.

Специфичные формы контроля: доверие Правительству Российской Федерации; отрешение Президента Российской Федерации от должности; бюджетный контроль

**Решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации.** Участие Государственной Думы (ч.1 ст. 103 Конституции РФ) в формировании российского Правительства предполагает наличие у Государственной Думы прав по постановке вопроса о досрочном прекращении полномочий Правительства. Таким образом, парламентский контроль в отношении Правительства доводится до постановки вопроса о санкциях.

Выражение недоверия Правительству РФ со стороны Государственной Думы, согласно ч.3 и 4 ст. 117 Конституции России, не влечет за собой обязательной отставки Правительства. Вопрос о судьбе Правительства после вотума недоверия решает Президент РФ. А если Государственная Дума в течение 3 месяцев повторно выразит недоверие Правительству, то перед Президентом РФ встает альтернатива: объявить об отставке Правительства либо о досрочном роспуске Государственной Думы. Надо признать, что Конституция РФ поставила Государственную Думу как контролера в сложное и зависимое от органов исполнительной власти положение.

Несмотря на вероятность роспуска Государственная Дума несколько раз рассматривала вопрос о недоверии Правительству РФ. 27 октября 1994 г. не набралось достаточного для объявления недоверия голосов членов упомянутой палаты Федерального Собрания. 21 июня 1995 года большинство депутатов высказалось за недоверие Правительству РФ. Президент РФ, однако, заявил о своем доверии Президенту и его поддержке.

Постановление о недоверии или доверии Правительству РФ считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. Если на голосование был поставлен вопрос о доверии Правительству (инициатива премьер-министра) и соответствующий проект постановления не получил поддержки необходимого большинства голосов депутатов, то на голосование ставится предложение об отказе в доверии Правительству. Это правило было введено в Регламент государственной Думы 15 ноября 1995 г.

Государственная Дума иногда заявляет о недоверии отдельным членам Правительства. Так, в течении 2 лет работы Государственной Думы первого созыв недоверие в различных формах было выражено четырем министрам. Действующее российское законодательство не предусматривает за Государственной Думой полномочий по вынесению недоверия отдельным членам Правительства РФ. Поэтому такие вотумы недоверия не имеют никаких юридических последствий, а носят, по-видимому, морально-политический характер.

## Отрешение президента от должности. Инициировать дело об отрешении Президента РФ от должности вправе только Государственная Дума. Предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления, вменяемого в вину Президенту, и обоснование его причастности к этому преступлению.

В случае внесения упомянутого предложения Государственная Дума создает специальную комиссию. Эта комиссия формируется Государственной Думой в составе Председателя, его заместителя и 10-12 членов комиссии. Предложение о выдвижении обвинения против Президента направляется в эту специальную комиссию, которая проверяет обоснованность выдвинутого обвинения и соблюдение процедурных правил, предусмотренных Регламентом Государственной Думы, при выдвижении обвинения. С этой целью комиссия рассматривает соответствующие документы, заслушивает лиц, которые могут сообщить о фактах, касающихся обвинения, в том числе заслушивает и представителя Президента РФ. По итогам своей работы комиссия большинством голосов своих членов принимает заключение.

Одновременно с направлением предложения о выдвижении обвинения против Президента РФ в специальную комиссию это предложение посылается в Верховный Суд РФ для дачи заключения о наличии в действиях Президента признаков преступления.

После обсуждения и при наличии заключения Верховного Суда о том, что в действиях Президента РФ есть признаки преступления, Государственная Дума ставит на голосование предложение о выдвижении обвинении против главы государства. Если предложение о выдвижении обвинения против Президента не получает поддержки двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы, то указанная палата Федерального Собрания принимает постановление об отказе в выдвижении обвинения против Президента РФ. Данное постановление является окончательным и направляется Президенту и в Совет Федерации. Также в Совет федерации направляется заключение специальной комиссии Государственной Думы и стенограмма заседания Думы.

Решение об отрешении Президента от должности считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа членов Совета Федерации.

**Контроль за исполнением бюджета.** Пункт «а» ч.1 ст. 114 Конституции РФ возлагает на Правительство России обязанность представлять Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета. Полномочия Федерального Собрания в области контроля за исполнением бюджета непосредственно связаны с финансово-бюджетной функцией российского парламента. В связи с принятием бюджета и рассмотрением отчета о его исполнении парламент осуществляет также контроль за социально-экономической ситуацией в стране в целом, не ограничиваясь только бюджетной сферой. Так, среди документов и материалов, передаваемых Правительством в государственную Думу одновременно с представлением проекта бюджета, должен быть доклад об итогах социально-экономического развития страны за истекший год.

**Специализированные контрольные органы, формируемые парламентом.**  Одним из важнейших государственных органов, образуемых Федеральным Собранием специально для контроля за расходованием средств из федерального бюджета, является Счетная палата.

Часть 5 ст. 101 Конституции содержит норму о Счетной палате – контрольном органе, формируемом Советом Федерации и Государственной Думой. Согласно п. «и» ч.1 ст. 102 и п. «г» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ, Председатель и половина аудиторов счетной палаты назначаются и освобождаются от должности Государственной Думой, а заместитель Председателя и вторая половина состава ее аудиторов – Советом Федерации. В январе 1995 г. вступил в силу Федеральный закон «О счетной палате российской Федерации», который подробно регулирует ее деятельность. Счетная палата осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета (в том числе и по запросам, поступающим из Совета Федерации и Государственной Думы). Счетная палата дает также общую оценку исполнения федерального бюджета.

Счетная палата принимает и издает представления и предписания. По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата направляет органам государственной власти РФ, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений.

При выявлении а проверяемых объектах нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности, наносящих государству прямой ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также в случаях систематического или умышленного несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Счетная палата имеет право давать администрации проверяемых предприятий, учреждений и организаций обязательные для исполнения предписания.

При неоднократном неисполнении и ненадлежащем исполнении предписаний Счетной палаты коллегия Счетной палаты может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых, платежных и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, учреждений и организаций.

**Уполномоченный по правам человека**. Традиционно омбудсман – Уполномоченный по правам человека – рассматривался в качестве парламентского уполномоченного, который, опираясь на авторитет выборного коллегиального законодательного органа. В некоторых странах до сих пор делают упор именно на связь омбудсмана как некий опосредованный, косвенный парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной, в первую очередь, власти в сфере соблюдения прав человека.

Введение Конституцией России 1993 г. института Уполномоченного по правам человека обусловлено признанием Конституцией РФ (ст.2) того, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», а это требует укрепления и развития механизмов защиты и обеспечения прав человека.

В феврале 1997 г. был принят Федеральный конституционный закон «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Уполномоченный назначается на 5 лет (но может быть освобожден от должности досрочно) Государственной Думой.

Уполномоченный вправе рассматривать жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов (кроме палат Федерального Собрания), законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействия) в судебной или административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. Уполномоченный вправе направить свое заключение соответствующим органам и должностным лицам для исправления ситуации или возбуждения дисциплинарного производства, обратиться в суд (в том числе и Конституционный Суд) или прокуратуру.