


На правах рукописи

Овсеян Аркадий Григорьевич

**Парламентский контроль исполнительной власти в Российской Федерации:
непосредственные формы реализации**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

10 МАЯ 2012

Ростов-на-Дону – 2012



Работа выполнена в Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Южный федеральный университет»

Научный руководитель: **Овсепян Жанна Иосифовна**
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы
Российской Федерации

Официальные оппоненты: **Дзидзоев Руслан Мухарбекович**
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет», профессор кафедры конституционного и муниципального права
Корсакова Светлана Владимировна
кандидат юридических наук, доцент,
Ростовский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», доцент
кафедры государственно-правовых дисциплин

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Ставропольский государственный университет»

Защита состоится «26» мая 2012 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.208.26 по юридическим наукам при ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет» по адресу: 344002 г. Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, 88, юридический факультет, ауд.407.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет».

Автореферат разослан **24** апреля 2012

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор



И. А. Иванников

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ.

Актуальность темы исследования. Актуальность темы научного исследования обусловлена рядом причин научно-теоретического, политико-практического и формально-юридического порядка. Прежде всего, предпосылки активизации конституционно-правовых научных исследований связаны с принятием Закона РФ О поправке к Конституции Российской Федерации, от 30 декабря 2008г., №7 ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации», который предусматривает такую важную форму парламентского контроля как общую отчетность Правительства перед Парламентом в РФ. Аналогичные же изменения предусмотрены и в федеральном законодательстве об организации «разделения властей» на уровне субъектов Российской Федерации. Указанные изменения в Конституции РФ и сопутствующем законодательстве требуют своего «сопровождения» в научных исследованиях.

Актуальность темы исследования обусловлена, далее тем, что совершенствование парламентского контроля стоит в ряду мер по корректировке демократического принципа «разделения властей», глобальному осмыслению перспектив развития России – в контексте закономерных модификаций формы правления, что весьма актуально. Теоретическая и практическая востребованность исследований парламентского контроля усиливается в связи с неоднозначностью позиций, высказываемых по поводу объемов и пределов парламентского контроля исполнительной власти в России и, соответственно, о направлениях и формах развития законодательства. В российской политологии и юриспруденции выдвигаются разнообразные предложения: о расширении парламентского контроля применительно к отдельным, проблемным сферам государственного управления; о специальном законодательном регулировании отдельных контрольных полномочий Федерального Собрания; о комплексном законодательном регулировании общих основ парламентского контроля в РФ, систематизации законодательных основ парламентского контроля. Соответствующие предложения нуждаются в их научно-доктринальном

осмыслении в конституционном праве, в политологии и юриспруденции, поскольку в конечном счете подводят к дискуссии о реорганизации формы правления в России.

Острота проблемы коррупции в РФ дает основания полагать, что на сегодня институт парламентского контроля в России (и, соответственно, его научные исследования) необходимы, помимо прочих оснований, также для обеспечения противодействия коррупции. В соответствии с ФЗ от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изм. и доп.) Федеральное Собрание (Парламент РФ) включено в систему организационных основ борьбы с указанным негативным явлением в практике деятельности исполнительной власти. В связи с обсуждением вопроса о расширении парламентского контроля деятельности исполнительной власти важно учитывать, далее, что в России по настоящее время (первое десятилетие XXI в), в силу слабого развития многопартийности, отсутствует эффективная конкуренция партий, что требует специфической концепции и конструкции законодательства о парламентском контроле. Причины обращения к теме «парламентский контроль» в настоящей работе обусловлены и постановкой вопроса о новом ее концептуальном видении как научно-теоретической конституционно-правовой и политологической категории.

В завершение отметим, что, в целях обеспечения большей глубины предпринятого комплексного исследования парламентского контроля в РФ, в диссертационном труде рассматриваются только организационно-правовые формы деятельности, идентичные внутренней структуре Федерального Собрания (Парламента) России. В диссертации не подвергаются самостоятельному исследованию опосредованные формы парламентского контроля, реализуемые в процессе деятельности производных от Федерального Собрания органов – Счетной Палаты РФ и Уполномоченного по правам человека РФ.

Состояние научной разработанности темы исследования.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют работы известных отечественных правоведов по проблемам конституционного, финансового, бюджетного и административного права, истории и общей теории права. Прежде всего, автор диссертации опирался на исследования, посвященные

общетеоретическим понятиям государственного контроля и государственного надзора данные в трудах, по общей теории государства и права и административному праву многих авторов, таких как: С.С. Алексеев, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, В.П. Беляев, Н.Н. Вопленко, В.М. Горшенев, А.А. Кармолицкий, С.А. Коршунов, А.В. Малько, Н.И. Матузов, О.О. Миронов, Н.В. Митякина, А.В. Мицкевич, С.Н. Назаров, А.И. Рябко, И.С. Самошенко, Н.Г. Салищева, Ю.А. Стариков, М.С. Студеникина, В.М. Сырых, А.М. Тарасов, А.В. Филатова, В.А. Хропанюк, И. Б. Шахов, Е.В. Шорина, др.

Кроме того, теоретическую основу диссертационного анализа составили научные исследования общей теории конституционного контроля (надзора), а также конституционного контроля в системах президентской и судебной ветвей власти, авторов: С.А. Авакьян, А.А. Белкина, Н.А. Бобровой, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Ю.П. Еременко, Д. Л. Златопольского, В.Д. Зорькина, Т.Д. Зражевской, А.Н. Кокотова, И.А. Кравца, В.А. Кряжкова, Л.В. Лазарева, А.А. Ливеровского, В.В. Маклакова, М.В. Митюкова, С. Э. Несмеяновой, М.А. Нуделя, Ж.И. Овсепян, Т.М. Пряхиной, В.А. Рыжова, М.С. Саликова, Б.А. Страшуна, А.М. Тарасова, В.А. Туманова, Т.Я. Хабриевой, Г.Н. Чеботарева, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева, др.

Сравнительно более исследованным в науке является парламентский бюджетный контроль – в работах по бюджетному и финансовому праву, реже – конституционному праву таких авторов, как: К.С. Бельский, О.В. Болтинова, М.Н. Бродский, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, Ю. А. Колесников, П.И. Кононов, Ю.А.Крохина, В.Е.Кузнеценкова, А.А. Ливеровский, Е.В. Покачалова, Г.Б. Поляков, И.А. Рассыльников, Н.И. Химичева, др.

Конституционно-правовые исследования парламентского контроля, в представлены в работах по парламентаризму авторов: С.А. Авакьян, А.С. Автономов, П.А. Астафичев, М.В. Баглай, Н. С. Бондарь, О.Н.Булаков, Н.В. Бутусова, М.В. Варлен, С.В. Васильева, Н.С Волкова, Б.Н. Габричидзе, И.В. Гранкин, Р.М. Дзидзоев, А.И. Добрынин, И.А. Дудко, Т.Д. Зражевская, К.А. Ишеков, В.Т. Кабышев, А.Д. Керимов, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, В.В. Комарова, А.И Кокотов, И.А. Кравец, В.А. Лебедев, А. И. Лукьянов, Е.А.

Лукьянова, С.Д. Князев, Е.И. Колюшин, О.Е. Кутафин, И.А. Кравец, А.П. Любимов, В.В. Маклаков, Н.А. Михалева, А.А.Мишин, И.В. Мухачев, Л.А. Нудненко, С. В. Нерутто, В.М., В.В. Полянский, И.Н.Рязанцев, В.А. Рыжов, Ж.И. Овселян, Г.Д. Садовникова, М. С. Саликов, Д.Е. Слизовский, И.А. Стародубцева, И. М. Степанов, Б.А. Страшун, Ю.А. Тихомиров, В.А. Туманов, В.И. Фадеев, Т. Я. Хабриева, А.В. Хомуков, А.Г. Чернявский, В.Е. Чиркин, А. Шайо, С.М. Шахрай, С.Н. Шевурдяев, Е. С. Шугрина, Ю.Л. Шульженко, Н.И. Шаклейн, В.Н. Шаповал, Б.С. Эбзеев, др.

Среди крупных работ, посвященных отдельным (опосредованным) формам (видам) парламентского конституционного контроля (статусу счетных палат, либо уполномоченных по правам человека) исследований можно назвать работы авторов: Р.Р. Амировой, Л. В. Бойцовой, В. В. Бойцовой, Ю.Ю. Болдырева, Р.Г. Вагизова, А. С. Еропкина, Е.В., Х.М. Кармокова, И.В. Лагуна, В.П. Лукина, А.Ю. Малумова, Г.Ю. Малумова, С.Н. Матвеева, О.О. Миронова, И.П. Окулича, Н.Д. Погосьяна, С.В. Степашина, А.Ю. Сунгурова, Д.М. Усатова, С.М. Шахрая, А.Б. Юдиной, нек. др. В числе единичных на сегодня крупных (монографических, диссертационных, др.) комплексных работ, посвященных парламентскому конституционному контролю (уровня РФ и субъектов РФ) исследований работы авторов: С. В. Бендюриной, Д.А. Гусарова, А.В. Кузнецова, И. В. Зайцевой, Р.Ш. Караева, Е.В. Ковряковой, нек. др. Однако они написаны до изменений в Конституцию декабря 2008 г. Таким образом, обобщающих комплексных конституционно-правовых теоретических исследований по парламентскому контролю исполнительной власти, и, прежде всего, непосредственных его форм, пока недостаточно.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением (реализацией) прямого (непосредственного) парламентского контроля исполнительной власти РФ (федеральный уровень) во всей совокупности многообразных его форм (процедур). При этом объектом анализа являются конституционно-правовые нормы, регулирующие отношения в сфере парламентского контроля, возникающие в системе «разделения властей», а также учения (научные теории,

позиции), затрагивающие рассматриваемую тему, взятые в контексте проблем формирования и современного состояния законодательства, практики, науки в РФ.

Предмет диссертационного исследования составляют наиболее значимые свойства, стороны, характеристики, особенности его объекта, проявляющиеся в нормативном правовом регулировании и практике осуществления, отличающие парламентский контроль от иных разновидностей конституционного контроля, важно для формирования оптимальной научной теории, законодательства и практики непосредственного парламентского контроля в РФ; проявляющиеся в статусе субъектов, системе объектов, предмете, особенностях методов, форм, видов, механизмов, процедур парламентского контроля деятельности исполнительной власти; возникающих в процессе их реализации и защиты конституционно-правовых отношений.

Целью настоящей диссертационной работы является исследование сущности и формы (форм) парламентского контроля исполнительной власти России в контексте установления влияния процессов становления правового регулирования непосредственных форм его осуществления на развитие формы правления в Российской Федерации, начал правовой государственности, функционирующую в России систему «разделения властей», выявления эффективных формы и содержания, пределов федерального парламентского контроля исполнительной власти в РФ, обеспечивающих устойчивость власти.

Среди конкретных задач исследования можно выделить следующие:

- выявление и исследование квалифицирующих признаков конституционного контроля как общетеоретической конструкции и отдельных его разновидностей – президентского и судебного конституционного контроля;
- формирование предложений об усовершенствовании понятийного аппарата учения о парламентском контроле в российской науке;
- анализ процессов и проблемных вопросов формирования конституционно-правового законодательства о парламентском контроле в России;
- характеристика бюджетного процесса как формы предварительного парламентского контроля Государственной Думой и Советом Федерации

деятельности исполнительной власти и разновидности законодательного процесса в Федеральном Собрании (Парламенте) Российской Федерации;

- характеристика парламентских (депутатских) запросов, обращений комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, депутатского вопроса, вопросов парламентариев в рамках «правительственного часа» и др. в качестве инструментов (форм) текущего, оперативного парламентского контроля в Российской Федерации;

- анализ парламентских расследований как контрольно-следственных процедур парламентской деятельности, парламентского мониторинга и парламентских слушаний в системе форм парламентского контроля исполнительной власти;

- выявление теоретической дефиниции, стадий, др. законодательного процесса в Государственной Думе и Совете Федерации по утверждению отчета Правительства об исполнении федерального бюджета и его квалификация в качестве формы последующего парламентского контроля в сопоставительном анализе с процессом принятия закона о бюджете как формой предварительного парламентского контроля;

- постадийный анализ процедуры заслушивания Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой как нового вида контрольных полномочий палаты Парламента в Российской Федерации.

Методологической основой диссертации является всеобщий метод диалектического познания действительности. Одно из первых мест среди общенаучных методов познания отводится методу системного анализа, обеспечивающему комплексный подход к проблематике. Кроме того, в диссертации широко использовались формально-юридический и функциональный методы, в определенном объеме - метод компаративистики (сравнительно-правового анализа). Помимо широко применяемых в праве методов, автором использовались и иные методы познания, в частности - метод правового моделирования, важный для разработки правовых норм и рекомендаций для отечественного законодателя. В определенной ее части работа выполнена на основе методов формальной логики (анализ, синтез, индукция и дедукция, др.).

Теоретические выводы и обобщения автора опираются на данные правоприменительной и судебной практики.

Нормативную и источниковедческую базу исследования составляют Конституция, большой массив конституционно-правовых актов, законодательства Российской Федерации; конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законодательство РСФСР, СССР, ряда зарубежных стран, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства РФ, правовые акты палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, нормативные и научные, доктринальные источники по теории государства и права, конституционному праву и, в некотором объеме, – финансовому (бюджетному) и административному праву.

Научная новизна диссертационной работы определяется тем, что в ней осуществлена систематизация и сопоставление положений научной доктрины о признаках конституционного контроля в различных ветвях власти – президентской, судебной, парламентской. Предлагается новая методология анализа признаков парламентского контроля – как разновидности конституционного контроля. Обосновывается двойная природа законодательного процесса по принятию бюджета – не только в контексте его регулятивного значения, но и в преломлении к характеристике функции парламентского бюджетного контроля. Диссертантом обстоятельно исследованы теория и материальное и процессуальное законодательство по каждой из основных форм парламентского контроля; выдвинуто много конкретных практических предложений по совершенствованию механизма в целом и дифференцированно по каждой из основных форм непосредственного парламентского контроля исполнительной власти, даны оценка эффективности имеющегося регулирования в российском законодательстве, предлагаемых законопроектов на указанную тему.

На защиту диссертантом выносятся следующие основные идеи и выводы, в которых также нашла отражение научная новизна работы.

1. Конституционный контроль является высшей формой контрольной правовой деятельности государства. В его структуре различаются три основных вида контроля, соотносимые с системой «разделения властей» и принципом народовластия: президентский конституционный контроль, парламентский конституционный контроль и судебная ветвь конституционного контроля (связанная с конституционным правосудием).

2. Деятельность Парламентов является по ее природе конституционно-контрольной в силу сущностной природы парламентов как выборных органов народного представительства. Контроль исполнительной власти – есть одновременно и функция парламента, и совокупность различных организационных форм контрольной деятельности; и одно из сущностных качеств парламента, составляющая законодательного процесса. Присутствие в формах, методах, способах парламентской деятельности аналогов с деятельностью, которая в системе управления именуется надзором, не колеблет ее конституционно-контрольной природы.

3. Парламентский контроль как разновидность конституционного контроля это контроль и действий (деятельности), и актов исполнительной власти (нормоконтроль): нормативные акты исполнительной власти являются главным образом объектами опосредованного парламентского контроля, действия (деятельность) исполнительной власти – объекты непосредственного парламентского контроля. Объектами парламентского контроля, как и иных видов конституционного контроля, следует считать как действия, так и бездействия должностных лиц исполнительной власти.

4. Контроль является элементом, сопутствующим полномочиям каждого органа (должностного лица) палаты Парламента соответственно их положению в системе парламентского «разделения труда». В связи с оценкой эффективности контроля, осуществляемого комитетами и комиссиями Палат Федерального Собрания (Парламента) РФ, и перспектив роста эффективности парламентского контроля: прежде всего - комитетов Государственной Думы как основной контрольной палаты Парламента в РФ — представляется важным, в пределах, не влекущих изменений формы правления, «состыковать» систему и структуру парламентского

контроля с системой и структурой исполнительной власти в РФ. Целесообразно ввести в понятийный аппарат науки понятие «система и структура парламентского контроля», подобно тому, как в законодательстве РФ (Указ Президента РФ 2004г., др.) используется понятие «система и структура исполнительной власти».

5. В рамках авторского подхода отмечается унификация категорнального аппарата науки конституционного права: понятия «форма», «виды», «методы», «способы», «механизмы», «процедуры» парламентского контроля рассматриваются как представляющие собой однородные характеристики порядков осуществления парламентских контрольных полномочий. В качестве «парной» для каждой формы (вида, метода, способа, механизма, процедуры) парламентского контроля категории выделяются корреспондирующие им виды полномочий палаты парламента (ее органов, должностных лиц) как материально-правовой основы той или иной формы (процедуры, вида, др.). Количество и виды полномочий парламентского контроля определяют и количество организационно-правовых форм их осуществления: подобно устройству судебного конституционного контроля – где каждое из юрисдикционных конституционно-контрольных полномочий Конституционного Суда реализуется в порядке особого вида конституционного судопроизводства.

6. Парламентский конституционный контроль в части бюджетного контроля это деятельность одновременно и политическая, и экономико-оценочная: высокий дефицит бюджета является основанием критической оценки состояния национальной экономики и показателем неэффективности работы Правительства как политического института, может привести к постановке вопроса о доверии Правительству, его отставке. Деятельность Парламента по принятию не только Закона Об утверждении отчета об исполнении бюджета, но и его деятельность по принятию Закона о бюджете на очередной год и (или) плановый период является формой и законотворчества, и парламентского контроля. Если принятие Закона об утверждении отчета об исполнении бюджета – есть соединение законотворчества и последующего парламентского контроля, то принятие Закона об утверждении бюджета на очередной год и (или) плановый период – это сфера конвергенции

(взаимопроникновения) законотворчества и предварительного парламентского контроля.

7. Депутатские вопросы к членам Правительства имеют двойную природу - это и самостоятельные формы парламентского контроля и, одновременно, – составные части иных парламентских контрольных процедур и форм. Процедуры парламентских (депутатских) запросов и вопросов в Палатах Федерального Собрания РФ нуждаются в их совершенствовании в направлении к трансформации в инструменты, стимулирующие процессы формирования многопартийной системы в России. Способом достижения этого может быть, в частности, регулирование права депутатского вопроса в Конституции РФ (Основном Законе) (по опыту некоторых западных стран), что значительно повысит статус этой контрольной формы. Целесообразно также строгое соблюдение практики обязательных публикаций устных и письменных вопросов, сформулированных (выдвинутых) на заседаниях Государственной Думы ее депутатами и постановлений Государственной Думы с оценкой содержания ответов исполнительной власти в официальных изданиях; внести соответствующие изменения и дополнения в Регламент Государственной Думы.

8. Законодательство о ежегодных отчетах Правительства о результатах его деятельности перед Государственной Думой – Палатой Федерального Собрания (Парламента) РФ, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой – новой форме парламентского контроля исполнительной власти - следует оценивать в качестве сформированного лишь в определенной части. Для завершения законодательного регулирования порядка реализации этой формы необходимы изменения и дополнения в Регламент Государственной Думы, а также в Закон «О Правительстве РФ», Регламент Правительства, Закон «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы», Закон «О политических партиях в Российской Федерации», нек. др. Необходимо, в частности, урегулировать процедуру отчета Правительства о результатах его деятельности перед Государственной Думой в части использования в ней в качестве составляющих иных форм и процедур парламентского контроля деятельности Правительства, таких, как: отчеты Правительства об исполнении бюджета;

парламентские запросы к Правительству (членам Правительства); процедуры выражения недоверия и отказа в доверии Правительству; парламентские расследования; депутатские вопросы членам Правительства, в том числе в рамках «Правительственного часа».

9. Целесообразно расширение практики правового мониторинга Федерального Собрания (Парламента) РФ как системы постоянного наблюдения эффективности законодательства. Необходим специальный закон о парламентском правовом мониторинге в РФ.

Теоретическая и практическая значимость. Теоретическое значение работы состоит в том, что в диссертации впервые в российской науке предпринята попытка разработки концепции и квалифицирующих признаков парламентского контроля как разновидности конституционного контроля. Выдвинута концепция определения парламентского контроля исполнительной власти как одного из существенных свойств парламентаризма, критерия правового государства. Научный инструментарий конституционного права обогащается предложением автора ввести понятие «система и структура парламентского контроля» как корреспондирующее утвердившемуся в российской юриспруденции понятию «система и структура исполнительной власти». Обосновывается концепция парламентского бюджетного процесса как сферы конвергенции функций парламентского законотворчества и парламентского контроля. Высказано множество предложений о совершенствовании федерального законодательного (в том числе в подзаконных актах) регулирования различных видов (процедур, форм, способов, методов, др.) непосредственного парламентского контроля исполнительной власти РФ.

Помимо учета в научных исследованиях и законотворческой деятельности, теоретические выводы диссертанта могут быть использованы в преподавании российского конституционного права, финансового и административного права, теории права и государства, специальных учебных дисциплин по этой проблематике для студентов юридических вузов и факультетов (спецкурсов по парламентаризму).

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования одобрены и рекомендованы к защите на кафедре государственного (конституционного) права Южного федерального университета. Они нашли отражение в опубликованных научных трудах диссертанта (трех статьях в ведущих юридических журналах, признанных ВАКом в качестве реферируемых и шести статьях в иных изданиях), в его выступлениях на конференциях (тезисах материалов научных конференций).

Результаты исследований по теме диссертации использовались диссертантом при проведении практических занятий по учебной дисциплине «Конституционное право России» на юридическом факультете Южного Федерального университета.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав (10 параграфов), заключения, списка использованных нормативных правовых источников, научной литературы, трех приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснованы выбор и актуальность темы, определены цель и задачи диссертационного исследования, обозначены объект и предмет исследования, степень разработанности темы, его теоретическая и методологическая основа, раскрыта научная новизна диссертации и сформулированы выносимые на защиту основные положения, дана характеристика теоретической и практической значимости работы, приведены данные об апробации полученных результатов.

Глава 1. «**Парламентский контроль исполнительной власти в Российской Федерации как разновидность конституционного контроля**» состоит из пяти параграфов, в которых последовательно исследуются общетеоретический, административно-правовой (в сфере управления) и конституционно-правовой (в контексте тенденций развития формы правления) отраслевые правовые учения о государственном контроле; диссертантом введено и в объеме двух параграфов исследуется понятие «система и структура парламентского контроля» как корреспондирующее понятию «система и структура исполнительной власти».

В §1.1. «*Конституционный контроль в системе полномочий и форм (видов) государственного контроля (теоретическая характеристика основных признаков)*» осуществлена систематизация общетеоретических и

административно-правовых научных концепций (обзоров позиций) по проблемным вопросам контроля (надзора). В диссертации проведена группировка в четыре направления имеющихся в общей теории права и административном праве точек зрения о соотношении понятий «контроль» и «надзор», которые различаются по критерию пределов и глубины проникновения проверяющих органов в деятельность поднадзорных объектов, др. критериям. В этой связи высказывается ряд оригинальных суждений. Предпринят авторский обзор законодательства, регулирующего отношения, складывающиеся в сфере государственного управления на предмет наличия в нем дифференцированных и совмещенных определений понятий «контроль» и «надзор»; различаются четыре ряда федерального законодательства такого рода.

Осуществлен анализ состояния научных исследований отдельных видов конституционного контроля, прежде всего - учения о судебном конституционном контроле как наиболее разработанного направления, а также о президентском конституционном контроле. В этой связи определения конституционного контроля в российской науке, дифференцируются на различающиеся по критериям: особенностей содержания функций, субъекта осуществления конституционного контроля, объекта конституционного контроля, способов (методов) воздействия субъекта на объект, соотношения с механизмами «правовой охраны», ««правовой защиты» конституции, «применения мер конституционно-правовой ответственности», др. При этом особо подчеркивается различие позиций ученых относительно того, является ли нормоконтроль общей для всех видов конституционного контроля (в том числе - парламентского), либо специфической формой (инструментом) лишь судебного конституционного контроля.

В связи с анализом особенностей субъекта и объекта воздействия различаются узкое, широкое и максимально широкое представления об объектах конституционного контроля. В последнем случае в перечень объектов конституционного контроля включаются нормативные акты, договоры, действия, итоги, бездействие конституционно учрежденных органов и должностных лиц. Указывается и та особенность конституционного контроля, что его объектом является деятельность органов (должностных лиц), которые находятся в

отношениях конституционных «сдержек» и «противовесов» конституционной системы «разделения властей» с органами и должностными лицами, компетентными выступать в качестве субъектов осуществления конституционного контроля. Каждый из конституционно учрежденных органов (должностных лиц) может выступать и субъектом осуществления конституционного контроля и, в то же время, его деятельность может быть объектом конституционного контроля со стороны иного конституционного органа государственной власти в системе «разделения властей».

В диссертации дан обзор круга субъектов осуществления конституционного контроля, различаются более широкий, либо ограниченный круг органов и должностных лиц, либо иных субъектов как носителей функции конституционного контроля. В качестве одного из выводов в диссертации указывается, что через демократическую модель конституционного контроля возможно обеспечение эффективной демократической формы правления в государстве. Конституционный контроль в диссертации определяется как единство двух начал: и как организационно-правовая форма деятельности государства (его органов и должностных лиц), и как элемент системы «разделения властей», функция, сопутствующая каждой из его ветвей – законодательной, исполнительной, судебной.

В «§1.2. Понятие и признаки парламентского контроля как разновидности конституционного контроля» дан развернутый обзор различных методологических подходов и точек зрения к исследованию парламентского контроля: как разновидности государственного контроля, в контексте отражения парламентского контроля в правовой системе, как правового института; как одной из функций (однородных полномочий) парламентов, др. На основе общетеоретических признаков конституционного контроля, сформулированных посредством выявления общего и особенного в характеристике президентского и судебного контроля как разновидностей конституционного контроля, осуществлена характеристика парламентского контроля как разновидности конституционного контроля. К критериям конституционного контроля относятся: особенности цели конституционного контроля, заключающейся в обеспечении

...шей юридической силы и непосредственного действия конституционных норм, защите конституционных ценностей; правовых основ регулирования; непосредственная соотносимость с системой принципов конституционного строя; особенности субъектов и объектов; особенности видового разнообразия, др.

Автор диссертации приходит также к заключению, что, в отличие от целей президентского контроля, и судебного конституционного контроля, которые в большей степени ориентированы на статусы, соответственно, Президента и органов судебного конституционного контроля, специфика целей парламентского конституционного контроля, отражает конституционное предназначение Парламента в государстве как коллегиального народного представительства в системе высшей государственной власти, предназначенного осуществлять «сдержки» исполнительной ветви власти, а также судебного конституционного контроля. Поэтому целью парламентского конституционного контроля в первую очередь является обеспечение «своего» блока (части) принципов конституционного строя, прежде всего, - принципа народовластия, др. Предпринят обзор научных позиций о соотношении парламентского контроля и надзора. По итогам делается вывод, что присутствие в формах, методах, способах парламентской деятельности аналогов с деятельностью, которая в системе управления именуется надзором, не колеблет ее конституционно-контрольной природы.

§1.3. «Формирование конституционно-правовых основ парламентского контроля в России» проведены систематизация и обзоры российских конституций, иного законодательства, регулирующего парламентский контроль исполнительной власти в России. Осуществлена систематизация всей совокупности источников права, регулирующих парламентский контроль исполнительной власти в РФ постсоветского периода. Специальное внимание отведено авторскому анализу проекта ФЗ «О парламентском контроле в РФ», подготовленного в 2008-2009 гг. группой депутатов Государственной Думы в сотрудничестве с известными российскими учеными-юристами. Дан обзор суждений по законопроекту, опубликованных в политологической и юридической литературе. Осуществлен собственный (диссертанта) комментарий названного

Проекта и выводы диссертанта по концепции Законопроекта в целом и положений ряда его статей.

В §1.4. «Система и структура парламентского контроля в Российской Федерации: анализ в контексте концепции конституционного контроля» сделан обзор сложившихся в российской науке представлений о методологии построения системы (структуры, механизма) парламентского контроля, осуществлен авторский ее анализ. В связи с исследованием парламентского контроля по критерию особенностей объекта его воздействия, диссертант обосновывает позицию, что парламентский контроль по указанному критерию характеризуется тем, что это контроль и действий (деятельности), и актов исполнительной власти (нормоконтроль).

В диссертации различаются несколько особенностей и видов парламентского нормоконтроля. Во-первых, особенность парламентского нормоконтроля исполнительной власти в том, что в условиях демократического государства в силу действия принципа «разделения властей» он не связан с прямыми парламентскими проверками и отменой нормативных актов исполнительной власти парламентом в связи с их противоречиями Конституции либо иным законам государства, а имеет опосредованный характер. Свои возражения в этих случаях парламент заявляет в Конституционный Суд (либо Верховный Суд государства) в порядке запроса о проверке нормативного акта исполнительной власти на предмет соответствия Конституции государства (либо закону государства, как акту более высокой по отношению к исполнительной власти юридической силы).

Во-вторых, по мнению диссертанта, парламентский контроль нормативных актов исполнительной власти является элементом процедуры парламентского законотворчества. Так, Федеральное Собрание (Парламент) РФ может «преодолеть» акт исполнительной власти РФ через принятие Закона-акта более высокой юридической силы по аналогичному предмету регулирования. Осуществляя рассмотрение законопроектов, внесенных Правительством РФ как высшим органом исполнительной власти, Федеральное Собрание осуществляет таким образом не прямой конституционный нормоконтроль, являющийся по его

природе и предварительным, и последующим одновременно. В-третьих, характеристика нормоконтроля в качестве одной из форм парламентской деятельности в РФ, а актов исполнительной власти — в качестве объектов непрямого парламентского контроля вытекает и из полномочий Федерального Собрания (Парламента) РФ в процедуре исполнения решения Конституционного Суда РФ — специализированного органа судебного конституционного нормоконтроля.

Исполнительная власть, как известно, это сложносоставное и определенным образом структурированное образование. В этой связи возникает вопрос: какие именно подразделения системы исполнительной власти выступают объектами парламентского контроля - Правительство в целом как высший орган исполнительной власти, либо также и министры, другие высшие должностные лица системы исполнительной власти. Является ли объектом парламентского контроля деятельность Правительства как коллегии, либо главы Правительства и т. д. Возможны любые решения из перечисленных, в зависимости от того, на какой политический результат желает выйти законодатель, т. е. на какую форму правления: президентскую либо парламентскую республики. К субъектам парламентского контроля, на наш взгляд, относятся все подразделения парламентской системы, участвующие, одновременно, и в законотворчестве (имеющие свою долю полномочий в законодательном процессе).

В Российской Федерации основным органом непосредственного парламентского контроля исполнительной власти является Государственной Думы. Однако, хотя и в меньшем объеме, но и «верхняя палата» Федерального Собрания РФ – Совет Федерации - также имеет определенные контрольные полномочия в сфере функционирования исполнительной власти – прежде всего, через законотворческие процессы, связанные с принятием законов о бюджете, об утверждении отчетов об исполнении бюджетов. Контрольный аспект в направленности деятельности комитетов парламентов в зарубежных странах обеспечивается во многом фактором многопартийности. В Регламенте Палаты российского Парламента требования многопартийности учитываются в порядке формирования постоянных комитетов в Государственной Думе. Необходимы

особые гарантии статусов оппозиционных партий в нормах о процедурах парламентской деятельности.

В §1.5. «Общая характеристика форм осуществления парламентского контроля как разновидности конституционного контроля», на основе изучения изданных в российской юриспруденции трудов по парламентскому контролю в диссертации делается вывод, что под формами парламентского контроля следует понимать организационно-правовые формы (процедуры) осуществления полномочий парламентского контроля. Поскольку каждое из полномочий парламентского контроля должно опираться на специфическую (особую) парламентскую процедуру, то количество и виды полномочий парламентского контроля предопределяет и количество организационно-правовых форм (процедур) их осуществления. Так, полномочие Парламента по контролю за бюджетом реализуется в форме бюджетного законодательного процесса и т.д. В диссертации предложена авторская группировка научных исследований о системе форм (видов, методов, способов, процедур, механизмов) парламентского контроля, выделяемых в исследованиях по парламентскому контролю исполнительной власти. На этой основе предпринят широкий обзор критериев и классификаций парламентского контроля. Автор диссертации различает широкое и узкое понимание в российской науке видов полномочий парламентов, которые (полномочия) могут быть отождествлены с функцией контроля (с. 95).

Автором диссертации проведены систематизация и анализ основных форм парламентского контроля на основе различных их классификаций. Значимой для диссертационного анализа является классификация форм (видов) парламентского контроля на опосредованные и непосредственные, которое предлагается некоторыми авторами. В дополнение к имеющимся в научных трудах, в диссертации предлагается деление форм (видов) непосредственного парламентского контроля по критерию времени и обстоятельств, обуславливающих их применение на такие, как: предварительный, текущий, последующий и чрезвычайный вид (форма) парламентского контроля. В последнем случае имеются в виду процедуры выражения недоверия Правительству Парламентом, либо отказа в доверии. По такому основанию как

форма парламентского контроля в диссертации различаются виды контроля: контроль, осуществляемый обеими палатами Парламента (и Советом Федерации, и Государственной Думой) через законодательный процесс (рассмотрение и утверждение федерального закона о бюджете, либо федерального закона об утверждении отчета об исполнении федерального бюджета) и парламентский контроль, осуществляемый только одной палатой Федерального Собрания (Парламента) Российской Федерации – Государственной Думой (ежегодный отчет о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой); парламентский контроль комитета (комиссии) Палаты Федерального Собрания; парламентский контроль группы депутатов (рабочих групп парламентских фракций); индивидуальный депутатский контроль, др. По критерию метода осуществления выделяются виды парламентского контроля: парламентские слушания, парламентские (депутатские) запросы, обращения, вопросы на правительственном часе, др.

Глава 2. «Непосредственный парламентский контроль исполнительной власти в Российской Федерации: дифференцированный анализ организационно-правовых (процессуальных) форм осуществления» состоит из пяти параграфов и посвящена анализам (в объеме параграфов, частей параграфов) десяти основных форм и процедур непосредственного парламентского контроля исполнительной власти в РФ; выполненным на основе систематизаций и осмысления научной доктрины, законодательства, материалов политической практики, др.

В§2.1. «Парламентский бюджетный процесс - форма предварительного контроля Федерального Собрания (Парламента) Российской Федерации за деятельностью исполнительной власти в РФ» осуществлен авторский обзор и систематизация научных дефиниций бюджетного процесса и его стадий в научной и учебной юридической литературе и в плане сопоставления с динамикой соответствующих определений в Бюджетном кодексе РФ в процессе реформ бюджетно-налогового законодательства. Дана научно-теоретическая оценка определений бюджетного процесса и его стадий, весьма актуальная в контексте вопроса о порядке и объемах участия законодательных (правительственных)

органов в бюджетном процессе. По заключению автора диссертации, исследование понятия и системы стадий бюджетного процесса показывает, что анализируемая деятельность – это соединение законодательного и исполнительского (регламентарного) процессов. Второй из процессов конклюдентно перерастает (переливается) в первый.

В диссертации анализируется природа той части полномочий в бюджетном процессе, которая принадлежит законодательным (представительным) органам государственной власти РФ и субъектов РФ и, прежде всего – Федеральному Собранию (Парламенту) Российской Федерации? Автор диссертации считает, что стадии бюджетного процесса, связанные с парламентским участием, имеют конституционно-правовую контрольно-регулятивную природу. Такая характеристика относится не только к стадии заслушивания отчета (отчетности) об исполнении бюджета, но и тем, что связаны с утверждением федерального бюджета. Автором проведен анализ бюджетного законодательства Федерального Собрания РФ; в этой связи выявлены особенности парламентского бюджетного процесса, которые позволяют утверждать, что он (этот процесс) выполняет («обслуживает» реализацию) не только право-регулятивной (позитивной законодательской), но и контрольно-охранительной функции Парламента.

В диссертации дана развернутая характеристика особенностей законодательного процесса по рассмотрению и утверждению федерального закона о федеральном бюджете, отличающих его от общего законодательного процесса, которые подтверждают предположение диссертанта о том, что в бюджетном законодательном процессе, связанном с рассмотрением и утверждением федерального закона о федеральном бюджете Федеральное Собрание – Парламент РФ реализует не только традиционную законодательскую функцию, но и функцию парламентского контроля. Конституционно-контрольный аспект природы законодательного процесса в Парламенте Российской Федерации по рассмотрению и утверждению проекта федерального бюджета проявляется весьма отчетливо на стадии законодательных чтений в Государственной Думе, так как согласно Бюджетному кодексу, в процессе первого чтения по законопроекту по бюджету, Государственная Дума вправе повторно отклонить проект федерального

закона о федеральном бюджете, поставив вопрос о доверии Правительству Российской Федерации, что согласно Конституции Российской Федерации может повлечь одно из двух последствий: либо отставку от Правительства, либо досрочный роспуск Государственной Думы Президентом Российской Федерации (ст... Конституции РФ 1993 г. п. 4 ст. 103, ст. 204 БК РФ 1998 г. по состоянию на 25.07.2011). Таким образом, некачественно подготовленный законопроект о бюджете на очередной финансовый год и плановый период может привести к такой санкции конституционно- правовой ответственности как отставка Правительства.

В диссертации проведен сравнительный анализ первоначальной (1998 г.) и нынешней (на 25.07.2011 г) редакций Бюджетного кодекса в части установления не четырех, как ранее, а трех законодательных чтений по законопроекту об утверждении федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

В§2.2. «Парламентский (депутатский) запросы, обращения комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, депутатский вопрос, вопросы парламентариев в рамках «правительственного часа» – как основные инструменты текущего (оперативного) парламентского контроля в Российской Федерации» проведен сравнительный теоретический анализ отличия запросов от вопросов, различий между коллективными и индивидуальными запросами; дается понятие каждой из форм. На этой основе осуществлено развернутое исследование законодательного регулирования этих контрольных инструментов в Российской Федерации, характеристика особенностей запросов и вопросов в РФ, процедур их осуществления в современной российской практике. Предприняты авторские исследования регулирования депутатских и парламентских запросов, депутатских вопросов в ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы»; анализ в соответствующем направлении на основе Регламентов Палат Федерального Собрания, Регламентов Правительства и ряда министерств. Высказан целый ряд критических замечаний, связанных с совершенствованием Регламентов Палат Парламента в части, относящейся к процедурам обращений с вопросами и запросами. В Регламенте

Государственной Думы, в отличие от Регламента Совета Федерации осуществляется в какой-то части более конкретное, эффективное правовое регулирование порядка рассмотрения вопросов депутатов. В каких-то частях можно говорить о меньшей эффективности в сравнении с регулированием в Регламенте Совета Федерации. Так, в Регламенте Государственной Думы более конструктивно, чем в Регламенте Совета Федерации осуществлено регулирование «правительственного часа». Более конструктивно решен вопрос о сроках, кратности проведения «правительственного часа», осуществлено регулирование сроков процедуры «правительственного часа», др. Особенность в том, что в Регламентах Палат устанавливается прежде всего отчетность Председателя Правительства перед регионами (субъектами) Федерации (перед Советом Федерации), но не партийная ответственность перед фракцией (нет персональной ответственности перед Государственной Думой). Диссертант предлагает дифференциацию порядков формирования «пакета» письменных и устных (в рамках «правительственного часа») вопросов в Регламенте Совета Федерации.

§2.3. «Контрольно-следственная природа процедуры парламентских расследований. Парламентские слушания и парламентский мониторинг в системе форм парламентского контроля исполнительной власти». В диссертации осуществлен анализ вопросов о природе парламентских расследований, парламентского мониторинга и парламентских слушаний, об их месте в системе форм парламентского контроля исполнительной власти, состоянии соответствующего законодательного регулирования в РФ. Осуществлен обзор научных позиций о понятии парламентского расследования; проведена авторская дифференциация процедуры парламентского расследования на пять стадий, с изложением основных видов действий на каждой стадии. Делается вывод, что в первом в отечественной истории Федеральном законе «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (от 25 декабря 2005г.) сформулирован узкий предмет парламентского расследования.

Помимо иных аспектов его характеристик, природа института парламентского расследования может быть определена и с учетом содержания его итогового

доклада, а также в связи с его сопоставлением с такими формами парламентской деятельности как парламентский мониторинг и парламентские слушания. Согласно позиции диссертанта, парламентский правовой мониторинг - является разновидностью, и, одновременно, стадией парламентского контроля; под мониторингом как формой парламентского контроля исполнительной власти следует понимать форму систематического наблюдения за состоянием и динамикой процессов реализации законодательства в системе исполнительной власти в ее нормотворческой и правоприменительной практике. Автор диссертации считает, что в системе Федерального Собрания наиболее масштабно правовой мониторинг проводится Советом Федерации. Формулируется также вывод, что необходим специальный закон о парламентском правовом мониторинге как виде контрольной парламентской деятельности.

Парламентские слушания оцениваются диссертантом как форма парламентской деятельности, имеющая квазиконтрольную природу, сопутствующая иным формам парламентского контроля, прежде всего – парламентскому мониторингу, парламентским вопросам, др. В диссертации проведен сравнительный анализ открытых и закрытых парламентских слушаний, различий процедур парламентских слушаний в Совете Федерации и Государственной Думе на основе сопоставления Регламентов палат Федерального Собрания (Парламента) РФ, др. Диссертант приходит к выводам, что процедура парламентских слушаний в Государственной Думе во многом идентична одноименной процедуре в Совете Федерации, но с некоторыми особенностями; осуществлен анализ различий порядков парламентских слушаний в Государственной Думе и Совете Федерации.

§2.4. «Законодательный процесс в Государственной Думе и Совете Федерации по утверждению отчета Правительства об исполнении федерального бюджета как форма последующего парламентского контроля». Парламентский контроль исполнения бюджета относится к ряду форм и текущего и последующего контроля. В диссертации осуществлен анализ особенностей законодательного процесса по поводу принятия федерального закона об утверждении отчета об исполнении федерального бюджета. Высказывается целый ряд авторских предложений о дальнейшем развитии законодательства,

регулирующего соответствующие процедуры. Прежде всего отмечается, что в Конституции Российской Федерации используется словосочетание «отчет об исполнении бюджета» (п. 1 «а» ст. 114 Конституции), но не «бюджетная отчетность». В Бюджетном кодексе (в ред. 2011 г.) приоритетным является словоупотребление понятий «бюджетная отчетность», «иная бюджетная отчетность», др. В диссертации указывается, что понятие «отчетность» употребляющееся в Бюджетном кодексе РФ сопоставимо с деятельностью участников бюджетных правоотношений, к которым, прежде всего относятся органы системы исполнительной власти. Применительно к статусу Государственной Думы (Палаты Парламента РФ), правильнее было употреблять понятие «отчет об исполнении федерального бюджета» - что соответствует понятийному аппарату Конституции РФ (в ее п. «а» ч. 1 ст. 114 в ред. Закона от 30 декабря 2008 г.) и отражает приоритет Федерального Собрания в системе контроля исполнения федерального бюджета в сравнении с исполнительной властью.

В диссертации анализируется соотношение законодательной процедуры по поводу принятия федерального закона об утверждении отчета об исполнении федерального бюджета с общим бюджетным процессом; осуществлена дифференциация процедуры отчетов по бюджету на стадии, отдельные стадии «разбиты» на этапы; предложена внутривидовая классификация бюджетных отчетов. Обращается внимание, что и в Бюджетном кодексе Российской Федерации, в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», в Регламентах палат Федерального Собрания (Парламента) Российской Федерации, в Регламенте Правительства, др. - особенности процедуры принятия федерального закона об утверждении отчета об исполнении федерального бюджета сравнительно менее урегулированы в сравнении с законодательной процедурой рассмотрения и утверждения федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Указанные два вида законодательных процедур по федеральному бюджету (О принятии федерального бюджета и Об утверждении отчета об исполнении федерального бюджета) имеют как общие признаки (наличие сложносоставной процедуры подготовки законодательной инициативы по

каждому из законопроектов, др.); так и свои особенности (в частности, в ряду особенностей – порядки и кратность законодательных чтений по каждому из законопроектов, особая роль таких органов как Федеральное казначейство и Счетная палата Российской Федерации в законодательной процедуре, связанной с утверждением отчета об исполнении федерального бюджета, др.); что требует дифференцированного и самостоятельного развернутого процессуально-правового регулирования обеих процедур, в том числе порядка принятия ФЗ Об утверждении отчета об исполнении бюджета. В диссертации высказано мнение о недопустимости унификации процесса принятия Федерального закона «Об утверждении отчета об исполнении бюджета за отчетный финансовый год».

В бюджетном законодательном процессе особенно велика координационная функция основного ответственного профильного комитета – Комитета по бюджету и налогам – по координации деятельности всех других комитетов в бюджетном законодательном процессе. На основе анализа «списка» полномочий, изложенных в Регламенте Палаты, в диссертации делается вывод, что комитеты Госдумы проводят прежде всего экспертно-аналитическую работу над поступившим законопроектом. Вместе с тем имеются и полномочия контрольного характера, которые реализуются в порядке и текущего, и итогового парламентского контроля – проведение парламентских слушаний, дача заключений по законопроектам, анализ практики применения законодательства. Из Регламента Государственной Думы следует, что, в связи с осуществлением своих полномочий, комитеты и комиссии Государственной Думы вправе использовать методы деятельности принятые при проведении мер контрольного характера. Контролирующий аспект в содержании деятельности комитетов Государственной Думы обнаруживается и в том, что они обязаны реагировать на заключения по законопроектам иных контрольно-экспертных учреждений.

В связи с анализом завершающей стадии законодательного процесса по утверждению отчета об исполнении бюджета, в диссертации обосновывается, что итоговый акт этой процедуры – закон (решение) об исполнении бюджета – это закон особого рода – одновременно и нормативный акт, и акт реализации контрольных полномочий Парламента.

§2.5. «Заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой - новая организационно-правовая форма деятельности палаты Парламента в Российской Федерации».

В диссертации дается анализ процесса развития в законодательстве Российской Федерации конституционной новеллы о ежегодном Правительственном отчете о результатах деятельности перед одной из Палат Парламента - Государственной Думой, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Соответствующая процедура оценивается как не совпадающая с процедурой Отчета об исполнении бюджета, как формой ответственности Правительства перед обеими Палатами Парламента РФ. На основе анализа предусмотренных в Регламенте Государственной Думы видов действий компетентных субъектов и объектов их воздействия осуществлена авторская дифференциация процедуры ежегодных отчетов на восемь стадий. Высказаны предложения об усовершенствовании законодательного регулирования парламентского контроля деятельности Правительства в такой его форме как рассмотрение ежегодных отчетов Правительства о результатах его деятельности перед Государственной Думой. Диссертант предлагает различать в Регламенте Государственной Думы две категории вопросов, которые Государственная Дума вправе ставить перед Правительством в связи с ежегодным отчетом Правительства: обязательные (плановые) вопросы депутатов (представляющие собой вопросы, идущие от партийных фракций) и инициативные депутатские вопросы, «заданные с мест», которые должны быть, как минимум оглашены. Предлагается закрепить принцип ограничения числа вопросов с мест: критерием может быть временной показатель - допустим, ответы на них могут быть ограничены рамками определенного промежутка времени - 0,5 часа или 1 час. В этой связи целесообразно предусмотреть в законодательстве право Председателя Правительства выбирать форму ответа, которая может быть короткой (сформулированной по принципу «да» или «нет»), либо развернутой - по усмотрению Председателя Правительства как докладчика отчета Правительства.

Оценивая современное состояние российского законодательства,

регулирующего парламентский контроль деятельности Правительства, диссертант дает некоторый анализ начавшей складываться на его основе практики обязательных ежегодных отчетов Председателя Правительства перед Государственной Думой (Палатой Парламента России). Высказываются предложения, о совершенствовании правового регулирования, с целью отражения специфики новой процедуры – ежегодных отчетов Правительства в сравнении с такой формой Парламентского контроля как ответы Правительства (его членов) на вопросы депутатов в рамках «правительственного часа».

В **Заключении диссертации** подводятся краткие итоги проведенного исследования, формулируются выводы и определяются проблемы, требующие дальнейшего изучения.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях диссертанта:

I. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК:

- 1) Овсепян А.Г. Отчеты Правительства Российской Федерации перед Федеральным Собранием как форма парламентского контроля деятельности исполнительной власти // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2011. №3. – 0,8 п.л.
- 2) Овсепян А.Г. Понятие и признаки парламентского контроля (теоретическая характеристика) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3- 0,8 п.л.
- 3) Овсепян А.Г. Институт парламентского контроля в зарубежных странах (на основе сравнительного анализа конституций европейских государств) // Северо-Кавказский юридический вестник. 2010. №4 – 0,9 п.л.

II. Статьи в иных изданиях:

- 4). Овсепян А.Г., Овсепян Ж.И. Нормонадзорная функция прокуратуры, ее перспективы и соотношение с конституционным контролем и нормоконтролем судов в Российской Федерации // В Сб.: «Суд. Право. Власть» Выпуск 3. Российская Академия правосудия. Ростовский филиал. 2007. Ростов-на-Дону. – 0,8 п.л.

- 5). Овсепян А.Г. Конституционно-правовые основы парламентского бюджетного контроля в Российской Федерации // Труды аспирантов и соискателей Южного федерального университета. Том XVI. Ростов-на-Дону. 2011. – 0,3 п.л.
- 6). Овсепян А.Г. Депутатский вопрос и парламентский (депутатский) запросы как институты парламентского контроля в Российской Федерации // Юридический вестник РГЭУ («РИНХ»). 2011. № 2 (58).– 0,5 п.л.
- 7). Овсепян А.Г. Счетная палата в системе «разделения властей» в РФ// Юридический вестник РГЭУ («РИНХ»). 2011. № 3(59). – 0,5 п.л.
- 8). Овсепян А.Г. Парламентские расследования как контрольно-следственные процедуры парламентской деятельности // В Сб.: «Суд. Право. Власть. Выпуск 6. К 10-летию Ростовского филиала Российской Академии правосудия. 2011. – 0,4 п.л.
- 9) Овсепян А.Г. Контрольный аспект юридической природы полномочий в бюджетном процессе, принадлежащих законодательным (представительным) органам государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ// В сб.: «Современные концепции взаимодействия частного и публичного права: юридическая доктрина и правоприменительная практика». Сборник научных статей. Ростов-на-Дону. РИНХ. 2011.- 0,3 п.л.

Сдано в набор 23.04.2012г. Подписано в печать 23.04.2012г.

Гарнитура Таймс. Формат 60x84 1/16. Бумага офсетная

Печать офсетная. Уч.-изд. л. 1,4. Тираж 100 экз.

Заказ № 112

Отпечатано в типографии «Печатный квартал»

г. Ростов-на-Дону, ул. Обороны 40/17

тел. 8 (863) 282-60-23