

Богов Х. М.

*кандидат экономических наук,
доцент Российского государственного
торгово-экономического университета*

Особенности взаимодействия палат Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в финансовой сфере

***Аннотация.** В статье выделены наиболее важные конституционно-правовые положения и нормы, касающиеся взаимоотношений палат Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации в финансовой сфере, раскрыто содержание принципов данных взаимоотношений, обозначены основные направления, по которым Совет Федерации и Государственная Дума тесно взаимодействуют с Правительством. Даны оценки значимости деятельности полномочных представителей Правительства в палатах Федерального Собрания и статс-секретарей федеральных органов исполнительной власти в рамках такого взаимодействия. Детально рассмотрен скорректированный с учетом современных потребностей порядок составления и рассмотрения проекта федерального бюджета, при этом показана особая роль непосредственно Правительства в подготовке представления проекта бюджета в Государственную Думу и самой палаты в его прохождении.*

***Ключевые слова:** финансовая сфера, взаимоотношения, взаимодействие, принципы, бюджет, полномочные представители, статс-секретари, Государственная Дума, Совет Федерации, Правительство.*

Features of interaction of chambers of Federal Meeting of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation in financial sphere

***The summary.** In article the most important constitutionally legal rules and norms concerning relations of chambers of the Federal Assembly and the Government of the Russian Federation in financial sphere are allocated, the principles of the given relations are considered, the basic directions on which the Council of Federation and the State Duma closely cooperate with the Government are designated. Estimations of the importance of activity of plenipotentiaries of the Government in chambers of the Federal Assembly and stats-secretaries of federal enforcement authorities within the limits of such interaction are given. The order of preparation and consideration of corrected in accordance with modern requirements federal budget draft in detail is considered, the special role of the Government in preparation*

of project representation of the budget in the State Duma and the chamber in its passage is thus shown.

Keywords: *financial sphere, mutual relations, interaction, principles, the budget, plenipotentiaries, stats-secretaries, the State Duma, the Federal Assembly, the Government.*

В Конституции Российской Федерации заложены основы взаимоотношений Федерального Собрания Российской Федерации и его палат с Правительством Российской Федерации, которые находят свое продолжение в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», в Регламентах Совета Федерации и Государственной Думы, в иных правовых актах [15, С.179].

Выделим наиболее важные конституционно-правовые положения и нормы, касающихся взаимоотношений палат Федерального Собрания и Правительства в финансовой сфере.

Правительство является одним из субъектов законодательной инициативы (статья 104 Конституции Российской Федерации). Под законодательной инициативой понимается внесение предложений о принятии того или иного закона на рассмотрение высшего законодательного органа [13, С.164].

Законопроектная деятельность Правительства осуществляется в соответствии с планом законопроектной деятельности Правительства. В целях подготовки законопроектов, включенных в план законопроектной деятельности Правительства, как правило, образуются рабочие группы [11]. Перечень законопроектов, по которым должны быть образованы рабочие группы, утверждается Комиссией Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности, которая образована для обеспечения законопроектной деятельности Правительства и его взаимодействия с палатами Федерального Собрания [8].

Решения об образовании рабочей группы и утверждении ее состава принимаются на заседании Комиссии Правительства по законопроектной деятельности. Рабочую группу возглавляет заместитель руководителя федерального органа исполнительной власти либо организации – головного исполнителя по законопроекту. Руководитель рабочей группы утверждает порядок и план работы рабочей группы и несет персональную ответственность за своевременную подготовку законопроекта. Координацию деятельности рабочих групп осуществляет Правовой департамент Правительства.

После вступления в силу федерального закона рабочая группа участвует в осуществлении мониторинга его реализации, включающего в себя анализ информации о принятии необходимых для его реализации

актов федеральных органов исполнительной власти. При необходимости рабочая группа готовит предложения о внесении изменений в федеральный закон с учетом практики его применения.

Несмотря на то, что федеральный бюджет в Российской Федерации принимается в форме федерального закона (пункт «а» статьи 106 Конституции Российской Федерации), тем не менее, бюджетная инициатива Правительства Российской Федерации отличается от обычной законодательной инициативы множеством процессуальных особенностей, свидетельствующих о принадлежности ее к особой форме законодательного участия Правительства. Об этом свидетельствует, в частности, Регламент Правительства Российской Федерации, который в главе VI «Законопроектная деятельность Правительства» наряду с общим порядком организации законопроектной деятельности выделяет «Особенности подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете».

Можно выделить следующие характерные особенности бюджетной инициативы Правительства, отличающие ее от законодательной инициативы.

Согласно статье 114 (пункт «а» части 1 Конституции Российской Федерации) проект федерального закона о бюджете разрабатывается и представляется Государственной Думе исключительно Правительством, тогда как проекты иных федеральных законов могут быть внесены иными субъектами законодательной инициативы, перечисленными в части 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации.

Можно согласиться с мнением М.В. Карасевой в том, что это обусловлено, прежде всего, политическими мотивами [18, С. 66]. Правительство в соответствии со статьей 114 Конституции Российской Федерации проводит в жизнь единую финансовую и денежную политику, и Правительство располагает специально подготовленным аппаратом работников, способным подготовить проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и обеспечить его выполнение.

Парламент не может обладать правом бюджетной инициативы, поскольку в силу «политической неоднородности парламента это право может дать важные рычаги партиям оппозиций для воплощения в бюджетном законе своих амбиций без соответствующих экономических проработок» [14, С.253].

В соответствии с подпунктом «в» пункта 1 статьи 51 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о федеральном бюджете включается в

число проектов, подлежащих, в отличие от основной массы законопроектов, внеочередному рассмотрению.

Процедура обязательного заключения Правительства при внесении законопроекта в Государственную Думу, согласно требованиям части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, к проекту федерального закона о федеральном бюджете в силу пункта «а» части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации неприменима, поскольку он разрабатывается и представляется Государственной Думе, а, следовательно, и обосновывается непосредственно самим Правительством.

Правительство разрабатывает и представляет Государственной Думе проект федерального бюджета и обеспечивает исполнение принятого бюджета, представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета, представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (пункт «а» статьи 114 Конституции Российской Федерации, абзац 10 статьи 36 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

Правительство вносит на рассмотрение и утверждение в Государственную Думу проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период не позднее 1 октября текущего года.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период считается внесенным в срок, если он доставлен в Государственную Думу до 24 часов 1 октября текущего года.

Одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Правительство вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов: о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на очередной финансовый год и плановый период. В случае если в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем расходов недостаточен для финансового обеспечения установленных законодательством Российской Федерации расходных обязательств Российской Федерации, Правительство вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов об изменении сроков вступления в силу (приостановления действия) в очередном финансовом году и плановом периоде отдельных положений федеральных законов, не обеспеченных источниками финансирования в очередном финансовом году и (или) плановом периоде.

Палаты Федерального Собрания рассматривают и утверждают федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а затем контролируют его исполнение.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации социальная и юридическая значимость предмета правового регулирования федеральных законов о федеральном бюджете предопределяет установление в Конституции Российской Федерации гарантий социально-экономической обоснованности федерального бюджета и его сбалансированности, включая особый порядок разработки и принятия этих федеральных законов [3].

Федеральный закон о федеральном бюджете в правовой системе Российской Федерации представляет собой законодательный акт особого рода, предполагающий своеобразный механизм создания законопроекта о нем, особенности внесения законопроекта о бюджете, определенные правила его принятия Федеральным Собранием Российской Федерации и контроля его исполнения. Как и всякая законопроектная деятельность, бюджетная инициатива Правительства Российской Федерации включает как процессуальные действия по составлению проекта федерального бюджета, так и внесение бюджетного проекта в Государственную Думу [17, С.153–159].

Исполнение бюджета предусматривает обеспечение полного и своевременного поступления всех предусмотренных по бюджету доходов и финансирование всех запланированных расходов.

Правительство Российской Федерации информирует Государственную Думу о ходе исполнения федерального бюджета (статья 41 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»). А также в установленные сроки предоставляет необходимую информацию в Счетную палату при осуществлении ею контроля за исполнением федерального бюджета.

Согласно Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» Государственная Дума наделяется дополнительными контрольными полномочиями над исполнительной властью. В соответствии со статьей 103 Конституции Российской Федерации к ведению Государственной Думы добавилось «заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой», а согласно статье 114 Конституции Российской Федерации добавилось и новое обязательство Правительства перед Государ-

ственной Думой: «...представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой...».

Принятые поправки в Конституцию Российской Федерации повлекли изменения в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», согласно которым «подготовка ежегодных отчетов о результатах деятельности Правительства, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, осуществляется в порядке, предусмотренном Регламентом Правительства Российской Федерации». Однако в Регламенте Правительства Российской Федерации отсутствует положение, регулирующее отношения о ежегодных отчетах Правительства перед Государственной Думой, в том числе по вопросам, поставленным ею.

Более детальный порядок реализации нового контрольного полномочия Государственной Думы закреплен только в главе 18.1 «Рассмотрение вопроса о ежегодном отчете Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности» Регламента Государственной Думы, введенная Постановлением Государственной Думы от 25 февраля 2009 г. «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [5]. Теперь согласно установленному порядку ежегодно фракции направляют в Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы вопросы о деятельности Правительства. Срок представления вопросов и количество вопросов от каждой фракции устанавливаются Советом Государственной Думы. Вышеуказанный Комитет наделен правом формировать перечень вопросов Государственной Думы о деятельности Правительства, который потом утверждается Советом Государственной Думы и в последующем направляется в Правительство.

При рассмотрении ежегодного отчета Правительства о результатах его деятельности Государственная Дума на своем заседании заслушивает Председателя Правительства. Депутаты вправе задавать вопросы Председателю Правительства и высказывать свое мнение о деятельности Правительства.

Правительство дает заключения по законопроектам, которые вносятся в Государственную Думу другими субъектами права законодательной инициативы и в соответствии с Конституцией Российской Федерации не могут быть внесены без заключения Правительства. Так, частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации и абзацем 5 статьи 36 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» предусмотрено, что «законопроекты о введении или отме-

не налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации». Однако указание Конституции Российской Федерации на обязательность заключения Правительства по законопроектам финансово-бюджетного характера не означает права Аппарата Правительства Российской Федерации возвращать законопроект субъекту законодательной инициативы с указанием о невозможности представить заключение без финансово-экономического обоснования.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» признал соответствующее положение Регламента Правительства Российской Федерации, дающего такое право Аппарату, неконституционным, поскольку в таком случае заключению Правительства «придается характер обязательной оценки финансово-экономической целесообразности законопроекта». «Следовательно, внесение в Государственную Думу законопроекта, — говорится далее в постановлении, — становится в зависимости не от воли субъекта законодательной инициативы, а от одностороннего усмотрения Правительства или даже Аппарата. При этом Государственная Дума, по существу, лишается возможности принимать к рассмотрению законопроекты, подготовленные к внесению, и тем самым — конституционной самостоятельности в осуществлении полномочий, принадлежащих ей как палате Федерального Собрания при реализации законодательной функции» [2]. Конституционный Суд Российской Федерации, таким образом, обязал Правительство в обязательном порядке давать заключение, даже отрицательное, с тем, чтобы не лишать Государственную Думу прерогативы принятия или отклонения законопроекта.

Заключение направляется субъекту права законодательной инициативы, вносящему законопроект, и в Государственную Думу.

По законопроектам, рассматриваемым палатами Федерального Собрания, Правительством могут готовиться поправки (абзац 3 статьи 36 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации») и официальные отзывы, направляемые в соответствующие палаты Федерального Собрания.

Официальные отзывы Правительства заключают в себе изложение позиции Правительства по рассматриваемым в палатах Федерального

Собрания законопроектам и законам, замечаний и предложений Правительства по законопроектам, рассматриваемых в комитетах и комиссиях Государственной Думы.

Официальный отзыв Правительства на поступивший в Совет Федерации федеральный закон (законопроект) должен содержать сведения:

- о соответствии норм и положений принятого федерального закона (законопроекта) Конституции Российской Федерации и федеральным законодательным актам, официальным отзывам Правительства на законопроект и поправкам Правительства к законопроекту;
- о вопросах финансовой обеспеченности закона (законопроекта) за счет средств федерального бюджета;
- о возможных социальных и экономических последствиях принятия закона (законопроекта).

Официальные отзывы Правительства подлежат обязательному оглашению или распространению при рассмотрении федеральных законов и законопроектов на заседаниях Совета Федерации или Государственной Думы (абзац 6 статьи 36 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

Подготовка проектов заключений, поправок и официальных отзывов Правительства на законопроекты осуществляется в федеральном органе исполнительной власти с соблюдением требований, установленных Регламентом Правительства Российской Федерации, как правило, в 20-дневный срок, со дня поступления законопроекта в Правительство. Если Государственной Думой и Правительством определен меньший срок, в федеральном органе исполнительной власти организуется оперативная подготовка соответствующих проектов в установленный срок.

Поступившие на заключение в федеральный орган исполнительной власти законопроекты направляются на рассмотрение в соответствующие структурные подразделения, в том числе в юридическую службу, заместителям руководителя федерального органа исполнительной власти (в соответствии с распределением обязанностей), должностным лицам, определенным руководителем федерального органа исполнительной власти.

Подготовленные в структурных подразделениях документы визируются их руководителями, подписываются руководителем федерального органа исполнительной власти или его заместителем (в соответствии с распределением обязанностей) и направляются главному исполнителю в 15-дневный срок со дня поступления законопроекта в Правительство (если иной срок не установлен Правительством).

Руководитель структурного подразделения федерального органа исполнительной власти — головного исполнителя подготовки проекта заключения, поправок или официального отзыва Правительства на законопроект не позднее, чем за 2 дня до истечения установленного Регламентом Правительства срока, обеспечивает подготовку соответствующего проекта, его согласование (визирование) структурными подразделениями, руководителем юридической службы, иными должностными лицами, определенными руководителем федерального органа исполнительной власти, заместителем руководителя федерального органа исполнительной власти (в соответствии с распределением обязанностей) и представляет проект руководителю федерального органа исполнительной власти для последующего направления в Правительство.

Принятые Государственной Думой в первом чтении законопроекты, поступившие в федеральный орган исполнительной власти в установленном порядке из Аппарата Правительства, направляются руководителям структурных подразделений и иным должностным лицам, определенным руководителем федерального органа исполнительной власти, для подготовки поправок или иных предложений.

Руководитель структурного подразделения федерального органа исполнительной власти — головного исполнителя обеспечивает подготовку, согласование и представление руководителю федерального органа исполнительной власти для последующего направления в Правительство в установленный срок проекта поправок или официального отзыва.

В случае если направление поправок к принятому в первом чтении законопроекту нецелесообразно, федеральным органом исполнительной власти может быть подготовлен проект официального отзыва.

Проекты заключений, поправок и официальных отзывов Правительства на законопроекты с приложением поступивших от субъектов права законодательной инициативы или из Государственной Думы и полученных от заинтересованных федеральных органов исполнительной власти материалов вносятся в Правительство руководителем федерального органа исполнительной власти (лицом, исполняющим его обязанности).

В соответствии с Регламентом Правительства Российской Федерации неурегулированные разногласия по проектам заключений, поправок и официальных отзывов Правительства рассматриваются на заседании Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности с участием представителей федеральных органов исполнительной власти, между которыми эти разногласия существуют [9]. Для представления в палатах Федерального Собрания внесенного Правительством законопроекта назначается

официальный представитель (официальные представители) Правительства. Для защиты позиций Правительства по заключениям, поправкам и официальным отзывам поручением Председателя Правительства или одного из его заместителей может быть направлен специальный представитель, полномочия которого определяются в поручении. Представители Правительства присутствуют на заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении федеральных законов и законопроектов, где им предоставляется слово в соответствии с регламентами палат (абзац 9 статьи 36 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

В целях повышения эффективности участия Правительства в законодательном процессе, а также обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти Правительство создает институт полномочного представительства Правительства в палатах Федерального Собрания. Данный институт был введен постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 1994 г. № 1392 «О мерах по обеспечению взаимодействия Правительства Российской Федерации с палатами Федерального Собрания» (постановление признано утратившим силу, за исключением положений пункта 2, постановлением Правительства Российской Федерации от 20 марта 1997 г. № 327). В настоящее время представительство действует в соответствии с Положением о полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации [7].

Полномочный представитель Правительства в Совете Федерации и полномочный представитель Правительства в Государственной Думе назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством.

Деятельность полномочных представителей Правительства в палатах Федерального Собрания координируется Заместителем Председателя Правительства – Руководителем Аппарата Правительства и обеспечивается Аппаратом Правительства.

В соответствии с частью 3 Положения «О Полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации» полномочные представители:

- участвуют без специального решения Правительства в заседаниях палат Федерального Собрания, в работе их комитетов, комиссий и других органов;
- выступают от имени Правительства в палатах Федерального Собрания, представляя согласованную позицию Правительства по рассматриваемым законопроектам и законам;

- организуют участие руководителей федеральных органов исполнительной власти в работе палат Федерального Собрания по законопроектам, внесенным Правительством;
- решают вопросы о замене в оперативном порядке официальных и специальных представителей Правительства в случае невозможности их присутствия на заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении законопроектов и законов;
- согласовывают проекты документов, направляемые Правительством в палаты Федерального Собрания;
- участвуют в подготовке для Президента Российской Федерации информации об отношении Правительства к принятым палатами Федерального Собрания федеральным конституционным законам и федеральным законам;
- информируют Правительство о ходе законодательного процесса и прохождении законодательных инициатив Правительства в палатах Федерального Собрания;
- выявляют случаи несоответствия позиций федеральных органов исполнительной власти, представляемых либо оглашаемых в палатах Федерального Собрания, позиции Правительства;
- взаимодействуют с полномочными представителями Президента Российской Федерации;
- согласовывают проекты решений Правительства о назначении на должность и освобождении от должности статс-секретарей — заместителей (первых заместителей) руководителей федеральных органов исполнительной власти, а также координируют работу статс-секретарей по вопросам, связанным с законодательным процессом.

Представительство является постоянно действующим органом, образованным с целью совершенствования законопроектной деятельности Правительства, обеспечения его взаимодействия с палатами Федерального Собрания, субъектами права законодательной инициативы, а также координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере законопроектных работ.

Решения, принимаемые Представительством в соответствии с его компетенцией, являются обязательными для всех органов исполнительной власти, представленных в нем. Это является важной гарантией эффективности участия Правительства в законотворческом процессе.

Важная роль в обеспечении законопроектной деятельности Правительства принадлежит статс-секретарям, которые, являясь должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, способ-

ствуют практическому взаимодействию Правительства с палатами Федерального Собрания, их комитетами, комиссиями и фракциями.

Институт статс-секретарей федеральных органов исполнительной власти появился у нас в стране сравнительно недавно. Первый документ, устанавливающий должность статс-секретаря, был принят в 1994 году и касался только министерств, позднее такая должность была введена и в иных федеральных органах исполнительной власти [19, С. 20]. Свою деятельность в палатах Федерального Собрания статс-секретари согласовывают с полномочными представителями Правительства.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 13 августа 2005 г. № 514 «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей – заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти» деятельность статс-секретаря – заместителя руководителя федерального органа исполнительной власти должна быть направлена на обеспечение эффективного участия федерального органа исполнительной власти в законодательной деятельности и осуществление федеральным органом исполнительной власти функций, связанных с нормативно-правовым регулированием в установленной сфере деятельности [10].

Статс-секретари информируют комитеты и комиссии палат Федерального Собрания о позиции Правительства по законопроектам, внесенным другими субъектами права законодательной инициативы. В необходимых случаях они могут привлечь разработчиков законопроектов, ученых и экспертов для представления в палатах Федерального Собрания законопроектов, внесенных Правительством. Статс-секретари ведут сбор и обобщение информации о рассмотрении в палатах Федерального Собрания, их комитетах и комиссиях законопроектов и законов по предметам ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти, осуществляют подготовку предложений об отношении Правительства к этим законопроектам и законам.

На статс-секретарях лежит обязанность организации в федеральных органах исполнительной власти подготовки проектов заключений Правительства, предусмотренных частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, а также замечаний, предложений и поправок к законопроектам [10].

Таким образом, Правительство оказывает влияние на законотворческую деятельность парламента и в то же время ставит в определенные рамки подведомственные ему федеральные органы исполнительной власти, обязав их действовать через назначаемых Правительством уполномоченных должностных лиц.

Члены Правительства вправе присутствовать и выступать на заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат (абзац 8 статьи 36 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»). А по приглашению палат Федерального Собрания члены Правительства обязаны присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, определенном регламентами палат (абзац 1 статьи 38 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

Законодатель очерчивает круг лиц, которых Совет Федерации и Государственная Дума вправе приглашать на заседания соответствующей палаты для обращения к ним с вопросами: «...Председателя Правительства Российской Федерации, других членов Правительства Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Центрального банка Российской Федерации, Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, руководителей иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления...» [1; 4; 6].

Постановление Государственной Думы о приглашении на заседание палаты, а также приглашение Председателя Государственной Думы направляются приглашенному должностному лицу не позднее, чем за пять дней до заседания палаты. Совет Государственной Думы включает указанный вопрос в проект порядка работы Государственной Думы.

На заседаниях Государственной Думы в рамках т.н. «правительственного часа», отводится время для ответов федерального министра (федеральных министров), иных должностных лиц на вопросы депутатов Государственной Думы.

Председатель Государственной Думы приглашает на «правительственный час» федерального министра (федеральных министров), иных должностных лиц не позднее чем за 10 дней до проведения «правительственного часа». По инициативе приглашенных на «правительственный час» федерального министра (федеральных министров), иных должностных лиц в «правительственном часе» могут принимать участие другие должностные лица.

Не позднее чем за 10 дней до проведения «правительственного часа» комитеты, комиссии, фракции, депутаты Государственной Думы направляют в Совет Государственной Думы письменные вопросы при-

глашаемым на «правительственный час» федеральному министру (федеральным министрам), иным должностным лицам.

Совет Государственной Думы рассматривает вопросы от комитетов, комиссий, фракций, депутатов Государственной Думы и направляет их приглашенным на «правительственный час» федеральному министру (федеральным министрам), иным должностным лицам в соответствии с их компетенцией не позднее чем за пять дней до проведения «правительственного часа».

Если федеральный министр или иное приглашенное должностное лицо не может прибыть на «правительственный час», то они, как правило, не позднее чем за пять дней до его проведения уведомляют об этом Председателя Государственной Думы с указанием причины своего отсутствия. В таком случае Совет Государственной Думы может перенести «правительственный час» на иное время.

Приглашенным федеральному министру (федеральным министрам), иным должностным лицам для основной информации предоставляется до 20 минут, другим должностным лицам, принимающим участие в «правительственном часе», — до пяти минут. Федеральный министр (федеральные министры), иные должностные лица, выступившие с основной информацией, вправе выступить с заключительным словом продолжительностью не более пяти минут.

Депутаты Государственной Думы вправе задать вопросы приглашенным на «правительственный час» федеральному министру (федеральным министрам), иным должностным лицам. Продолжительность вопроса не должна превышать одну минуту, ответа на вопрос — три минуты. Прения в рамках «правительственного часа» не проводятся. По итогам обсуждения вопросов в рамках «правительственного часа» вправе выступить представители фракций. Продолжительность выступления представителя фракции не может превышать пять минут.

По результатам обсуждения вопросов в рамках «правительственного часа» Государственная Дума может дать соответствующему комитету поручение подготовить проект постановления Государственной Думы (статья 41 Регламента Государственной Думы).

Совет Федерации, Государственная Дума вправе направить парламентский запрос, а член Совета Федерации, депутат Государственной Думы (инициатор запроса) вправе направить запрос Председателю Правительства, членам Правительства.

Порядок рассмотрения Правительством парламентских запросов и запросов членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы

определяется в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [1].

Парламентский запрос принимается большинством голосов от общего числа членов или депутатов соответствующей палаты Федерального Собрания в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания.

Должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать ответ на него в устной (на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации) или письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня получения парламентского запроса или в иной, установленной соответствующей палатой Федерального Собрания срок. Ответ должен быть подписан тем должностным лицом, которому направлен парламентский запрос либо лицом, временно исполняющим его обязанности. Письменный ответ на парламентский запрос оглашается председательствующим на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания. Копии письменного ответа направляются всем членам палаты Федерального Собрания, от имени которой был направлен парламентский запрос.

Запрос члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы направляется ими самостоятельно и не требует оглашения на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания. Должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ на него в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной согласованный с инициатором запроса срок.

Инициатор запроса имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им в запросе вопросов, в том числе на закрытых заседаниях соответствующих органов.

Таким образом, обобщая вышесказанное, можно выделить следующие основные направления, по которым палаты Федерального Собрания тесно взаимодействуют с Правительством.

Прежде всего, они реализуются через принимаемые Государственной Думой и одобряемые Советом Федерации законы, которые Правительство как высший орган исполнительной власти Российской Федерации должно исполнять.

Другое направление проходит в согласовании их интересов при утверждении федерального бюджета. Для Федерального Собрания это активный рычаг воздействия на Правительство, так как обеспечивает возможность финансового контроля деятельности Правительства.

Для эффективного парламентского контроля необходимо также наличие соответствующей правовой базы для регулярного и полноценного взаимодействия с исполнительной ветвью государственной власти. Тогда текущий парламентский контроль позволит избежать разногласий или свести их к минимуму в процессе взаимодействия законодательной и исполнительной властей. Более детальная законодательная регламентация контрольных функций палат Федерального Собрания Российской Федерации будет способствовать повышению эффективности деятельности всего механизма государственной власти в Российской Федерации, что окажет благотворное влияние, как на усиление бюджетной дисциплины, так и на состояние финансовой безопасности России в целом [16, С. 29].

Третья, энергично развивающаяся область сотрудничества Правительства с палатами Федерального Собрания касается законопроектной работы. Как субъект законодательной инициативы Правительство обеспечивает подготовку значительной части законопроектов (в том числе и финансовых), вносит их в Государственную Думу, назначает своих официальных представителей, участвует в согласительных, рабочих и иных комиссиях по доработке законопроектов. Правительство дает заключения по законопроектам, которые вносятся в Государственную Думу другими субъектами права законодательной инициативы и в соответствии с Конституцией Российской Федерации не могут быть внесены без заключения Правительства, в том числе по законопроектам, вносимым Президентом Российской Федерации.

Таким образом, как показывает вышеприведенный анализ, взаимоотношения палат Федерального Собрания Российской Федерации с Правительством Российской Федерации строятся на основе принципа конституционности, принципа равноправия законодательного и исполнительного органов в процессе осуществления государственной власти, принципа действий с учетом общегосударственных интересов, принципа согласования взаимных интересов органов государственной власти, принципа отказа от действий, ущемляющих компетенцию другого государственного органа, принципа недопущения и предотвращения конфликтов и противоречий [12, С. 93].

При этом принцип конституционности проявляется в строгом и неуклонном следовании органов законодательной и исполнительной власти требованиям Конституции Российской Федерации. Выбирая линию взаимоотношений, те и другие органы государственной власти должны соблюдать конституционные принципы народовластия, разделения властей, законности, разграничения полномочий.

Основное содержание принципа равноправия законодательных и исполнительных органов в процессе осуществления государственной власти связано с конституционным принципом разделения властей, в соответствии с которым органы законодательной и исполнительной власти самостоятельны, а также с другим конституционным принципом — принципом единства государственной власти. Как законодательные, так и исполнительные органы государственной власти независимо друг от друга формируют свои организационные структуры, утверждают положения о структурных подразделениях, внутренние регламенты работы и т.д.

Принцип равноправия законодательных и исполнительных органов реализуется, прежде всего в процессе осуществления государственной власти. В силу разделения своих функций и компетенции органы государственной власти не могут осуществлять государственную власть в полном объеме самостоятельно, так как согласно принципу разделения властей органы законодательной власти наделены полномочиями принятия законов, органы исполнительной власти обеспечивать их исполнение, а судебные органы осуществлять правосудие. Соответственно органы законодательной и исполнительной власти должны взаимодействовать в процессе осуществления государственной власти — каждый в пределах своих полномочий, определяя в качестве приоритетных интересы государства в целом на основе принципа действий органов государственной власти с учетом общегосударственных интересов.

Принцип согласования взаимных интересов органов государственной власти создает твердую институциональную основу для достижения целей, стоящих перед органами законодательной и исполнительной власти. Стратегические цели у тех и других органов государственной власти одни, однако, в силу сущностной специфики у каждого из них могут быть разные подходы к решению одних и тех же задач. Согласование взаимных интересов достигается путем информирования друг друга о планах работы, проводимых мероприятиях, разрабатываемых документах, а также путем координации планов действий органов государственной власти и их структурных подразделений ради решения общих задач. С этой целью органы государственной власти иногда создают специальные согласительные или координационные комиссии либо сами берут на себя их реализацию. Наконец, важную роль играет контроль за ходом выполнения согласованных мероприятий, в процессе которого дается оценка сделанного и устанавливается его соответствие принятым решениям и достигнутым соглашениям.

Принцип отказа от действий, ущемляющих компетенцию другого государственного органа, связан с принципами конституционности, равноправия законодательных и исполнительных органов государственной власти, действий с учетом общегосударственных интересов. В основе любого конфликта между органами государственной власти лежат разногласия, расхождения в оценках разного рода проблем, противоборство интересов. Для устранения вышеперечисленных проблем используются согласительные процедуры, которые должны способствовать выработке единого мнения, максимальному сближению оценочных позиций, совпадению интересов.

В заключение отметим, что буквальное понимание принципа разделения властей и четкое разграничение предметов ведения палат Федерального Собрания и Правительства без какого-либо взаимодействия вряд ли может дать положительный эффект. Основываясь на принципе конституционности, принципе равноправия законодательного и исполнительного органов государственной власти в процессе ее осуществления, принципе действий с учетом общегосударственных интересов, принципе согласования взаимных интересов органов государственной власти, принципе отказа от действий, ущемляющих компетенцию другого государственного органа, принципе недопущения и предотвращения конфликтов и противоречий, взаимодействие дает положительные результаты в различных сферах деятельности, в том числе в финансовой сфере.

Литература

1. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 28. Ст. 3466.
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5371.
3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 3.

4. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 15 декабря 2010 г. № 556-СФ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 7. Ст. 635.
5. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 февраля 2009 г. № 1761-5 ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 9. Ст. 1071.
6. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 1 января 2011 г. № 4752-5-ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 18. Ст. 2138.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2000 г. № 94 «О Полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 28 марта 2008 г. № 221) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 6. Ст. 774.
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 264 «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» (в ред. постановления Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1161) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 23. Ст. 2317.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2010 г. № 745) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 31. Ст. 3233.
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 2005 г. № 514 «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей – заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 34. Ст. 3507.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» (в ред. постановления Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1161) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. — № 19. Ст. 2346.
12. Авакьян С.А. Парламентские процедуры: конституционно-правовое регулирование и практика // Парламентские процедуры: проце-

- дуры России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции, Москва, 21–23 марта 2002 г. М., 2003. С. 93.
13. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2008. С. 164.
 14. Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития. Дис. ... д. ю. н. М., 2008. С. 253.
 15. Горобец В.Д. Парламент Российской Федерации. М., 1998. С. 179.
 16. Законодательное регулирование статуса органов государственной власти в Российской Федерации / Ред. совет: Горбачев М.С., Иванченко А.В., Лебедев А.Е. М., 2007. С. 29.
 17. Кабалоева А.Т. Бюджетная инициатива как особая форма законодательного участия Правительства Российской Федерации // Труды молодых ученых. Владикавказ. 2008. № 4. С. 153–159.
 18. Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России. М., 2003. С. 66.
 19. Крашенинников П.В. Федеральный законодательный процесс. 2-е изд., испр. и доп. М., 2009. С. 20.
 20. Крохина Ю.А. Бюджетное право России. М., 2010.