

Зубарев А. С. / Zubarev A. S.

**ЕЖЕГОДНЫЕ ОТЧЕТЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
О РЕЗУЛЬТАТАХ СВОЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
КАК ФОРМА ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ**

**ANNUAL REPORTS OF THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN  
FEDERATION ON THE RESULTS OF ITS ACTIVITIES  
AS A FORM OF PARLIAMENTARY CONTROL**

*Зубарев Андрей  
Сергеевич,  
главный специалист Департа-  
мента правовой работы  
Администрации г. Воронежа,  
1985zubarev@mail.ru*

В статье рассматривается содержание отчетов Правительства Российской Федерации о своей деятельности за 2008-2012 г. перед Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, анализируются их основные недостатки и предлагается механизм по их устранению. Уделяется внимание взаимосвязи ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации с иными формами парламентского контроля.

**Ключевые слова:** парламент, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, отчет Правительства, парламентский контроль, формы парламентского контроля.

*Zubarev Andrei  
Sergeevich,  
Chief expert at the Department  
of legal work of the Voronezh  
city administration,  
1985zubarev@mail.ru*

The article deals with the content of the reports of the Government of the Russian Federation on its activities for 2008-2012 before the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, analyses their main disadvantages and proposes a mechanism to eliminate them. Attention is given to the relationship of annual reports of the Government of the Russian Federation with other forms of parliamentary control.

**Keywords:** The Parliament, the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Government report, parliamentary control, forms of parliamentary control.

Заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, как форма парламентского контроля было установлено Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» [2].

Инициатива внесения этих и иных конституционных изменений принадлежала Президенту Российской Федерации и была обнародована 5 ноября 2008 г. в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации [13]. Весь законотворческий процесс занял около двух месяцев (закон был принят Госдумой 21 ноября, одобрен Советом Федерации 26 ноября, 30 декабря 2008 г. подписан Президентом) благодаря скорости принятия Закона в науке указанные новеллы назвали «реформой на одном дыхании» [15].

Введение указанной формы парламентского контроля не стало чем то новым для российской правовой действительности, так как по ранее действующему законодательству в компетенцию Верховного Совета Российской Федерации входило ежегодное заслушивание отчета Председателя Совета Министров Российской Федерации о деятельности Совета Министров Российской Федерации. Также предусматривалось заслушивание отчетов членов Правительства Российской Федерации по вопросам их ведения (см. ст.

13 Закона РФ [1]). По результатам этих процедур парламент мог поставить вопрос об изменении состава Правительства, а также выразить недоверие Правительству в целом (см. ст. 104 Регламента ВС РСФСР [5]).

До принятия поправок Конституция Российской Федерации содержала обязанность Правительства ежегодно представлять Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета (п. «а» ч. 1 ст. 114). Кроме того, в некоторых конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации содержались нормы, обязывающие правительства и другие органы региональной исполнительной власти предоставлять отчеты и доклады о своей деятельности соответствующим законодательным (представительным) органам [7]. Правовая позиция о подконтрольности всех уровней исполнительной власти была подтверждена Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации № 19-П от 10.12.1997, в котором отмечалось: «обязанность исполнительной власти отчитываться по определенным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон» (см. п. 10 Постановления [6]).

Таким образом, внесение в Конституцию Российской Федерации поправок о расширении парламентского контроля стало естественным продолжением процесса совершенствования отечественной системы «сдержек и противовесов». Поэтому это событие в целом положительно было встречено в правовой науке, сопровождалось следующими характеристиками: «представляется оправданным, усиливающим парламентский контроль над исполнительной властью, повышающим степень парламентской ответственности Правительства» [8]; «внесло довольно существенные коррективы в российскую форму правления» [10]; «была подтверждена подконтрольность органов исполнительной власти органу законодательной власти» [9]; «создает процедурные условия для более системной оценки деятельности Правительства РФ» [12]; «небольшой шаг вперед в развитии сложившейся формы правления» [14].

Регулирование новой формы парламентского контроля осуществляется нормами Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [3]. На уровне Конституции закреплено правомочие Государственной Думы заслушивать ежегодные отчеты Правительства Российской Федерации, в том числе и по вопросам, поставленным Государственной Думой (п. «в» ч. 1 ст. 103), и корреспондирующая ему обязанность Правительства представлять ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (ч. 1 ст. 114). На уровне Федерального

конституционного закона определены: обязанность Правительства представлять соответствующие отчеты (ст. 13), принятие отчетов исключительно на заседаниях Правительства (ст. 28), подготовка отчетов в порядке, предусмотренном Регламентом Правительства, и обязательное опубликование отчетов в «Российской газете» и «Парламентской газете» (ст. 40.1.).

На сегодняшний момент в Государственной Думе были заслушаны ежегодные доклады Правительства Российской Федерации за 2008-2012 годы [17; 18; 19; 20; 21]. Проанализировав процедуру заслушивания отчетов Правительства Российской Федерации, следует отметить, что она состоит из следующих этапов: 1) вступительный – в рамках которого Председатель Правительства информирует депутатов об общих направлениях деятельности Правительства в отчетный период; 2) основной – в рамках которого Председатель Правительства доводит до депутатов сведения о конкретных результатах деятельности Правительства, а также дает ответы на вопросы депутатов, внесенные до заслушивания отчета; 3) ответы Председателя Правительства на вопросы депутатов после заслушивания отчета.

Семантический анализ положений, содержащихся в рассматриваемых отчетах, позволяет выделить в них некоторые спорные моменты.

Во-первых, вряд ли возможно определить информацию, содержащуюся в докладах, именно как отчетную. Этимологически отчет представляет собой – сообщение, доклад о своих действиях, работе [11]; письменное или устное сообщение о своих действиях или о выполнении возложенного поручения, представляемое лицу или учреждению [16]; объяснение (изложение) произошедшего [16]. Соответственно ежегодный отчет должен содержать в себе сведения о действиях Правительства за отчетный период.

Однако в тексте отчета Правительства за 2008 г. из 80 положений 40 были направлены на реализацию в будущем, при этом конкретные сроки исполнения 23 положений не устанавливались, либо их реализация выходила за пределы срока полномочий действующего состава Правительства. Эти обстоятельства фактически не позволяют Государственной Думе их проконтролировать, а действующему составу Правительства выполнить.

Указанная ситуация прослеживается в отчетах за 2009-2012 г. Так, в отчете за 2009 г. из 108 положений 40 направлены на реализацию в будущем, для 28 положений не установлены сроки исполнения либо их реализация выходит за срок полномочий действовавшего состава Правительства; в отчете за 2010 г. из 170 положений 82 направлены на реализацию в будущем, для 60 положений не установлены сроки исполнения либо реализация выходит за

срок полномочий; в отчете за 2011 г. из 124 положений 62 направлены на реализацию в будущем, для 59 положений не установлены сроки исполнения либо их реализация выходит за срок полномочий; в отчете за 2012 год из 120 положений 32 направлены на реализацию в будущем, для 20 положений не установлены сроки исполнения.

В этой связи, можно выделить следующие виды информации, содержащейся в докладах Правительства: 1) положения, исполненные в отчетном году; 2) положения, реализация которых предусмотрена в будущие периоды. Представляется, что второй вид положений как несодержащий отчетной информации не должен включаться в текст отчета. Указанная информация должна отражаться в программных документах Правительства Российской Федерации.

Во-вторых, в связи с тем, что деятельность Правительства как органа государственной власти основана на полномочиях, закрепленных в ст. 114 Конституции России, ст. ст. 13-22 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», то отчет Правительства должен содержать информацию о деятельности Правительства по реализации соответствующих полномочий. Структура отчетов должна охватывать все основные сферы деятельности Правительства: 1) экономику; 2) бюджетную, финансовую, кредитную и денежную политику; 3) социальную сферу; 4) науку, культуру, образование; 5) природопользование и охрану окружающей среды; 6) обеспечение обороны и государственной безопасности; 7) внешнюю политику и международные отношения.

Вместе с тем в проанализированных отчетах фактически отсутствует информация о деятельности Правительства в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью, а также в сфере внешней политики и международных отношений. Кроме того, наблюдается периодическое отсутствие информации по реализации следующих полномочий Правительства: 1) по управлению федеральной собственностью; 2) о мобилизационном плане экономики и готовности его исполнения; 3) по регулированию рынка ценных бумаг; 4) по управлению государственным внутренним и внешним долгом; 5) по валютному регулированию и контролю; 6) по валютно-финансовой деятельности в отношениях с иностранными государствами; 7) по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения; 8) по организации взаимодействия с общественными объединениями и религиозными организациями; 9) по оказанию государственной поддержки фундаментальной науке; 10) по государственной поддержке культуры



и сохранению культурного наследия; 11) по реализации государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечению экологической безопасности; 12) по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду и обеспечению экологического благополучия; 13) по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий; 14) по оснащению вооружением и военной техникой, обеспечением материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил Российской Федерации; 15) по охране Государственной границы; 16) по совершенствованию гражданской обороны; 17) по развитию благотворительности; 18) по проведению единой государственной миграционной политики; 19) по реализации налоговой политики.

Таким образом, в отчетах Правительства отсутствует информация по реализации значительного числа полномочий, что в свою очередь не позволяет сформировать вывод о результатах деятельности Правительства за отчетный период.

В-третьих, часть информации, содержащейся в отчетах, дублирует сведения, утвержденные федеральными законами об исполнении федерального бюджета либо изложенных в проектах федеральных законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Количество общих положений о расходах (доходах) либо о планируемых расходах (доходах) содержащихся в отчетах Правительства, составляет: в 2008 г. – 7 из 80 положений; 2009 г. – 14 из 108 положений; 2010 – 31 из 170 положений; 2011 – 8 из 124 положений; 2012 – 17 из 120 положений.

В-четвертых, необходимо отметить малое количество итоговых показателей, позволяющих оценить работу Правительства за отчетный период. В отчетах в основном приводятся общие статистические данные, которые напрямую не характеризуют реализацию Правительством своих полномочий в отчетном году (например, уровень рождаемости, рост промышленности).

Резюмируя вышеизложенное, можно отметить, что значительная часть информации, содержащейся в ежегодных отчетах Правительства, не позволяет создать у депутатов Государственной Думы цельную картину о работе Правительства в отчетном году.

Одновременно необходимо учитывать, что отчет Правительства является итоговой формой парламентского контроля Государственной Думы за деятельностью органов исполнительной власти. Поэтому, на наш взгляд, отчет должен содержать информацию о результатах рассмотрения и мерах по

реализации парламентских запросов, рекомендаций, вынесенных Государственной Думой по результатам парламентских расследований, парламентских слушаний и «правительственных часов» за отчетный период.

Улучшить качество ежегодных отчетов Правительства как формы парламентского контроля, по нашему мнению, можно прописав подробно ее содержание в Федеральном законе от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» [4]. При этом основополагающими могли бы стать следующие положения:

1) отчет должен содержать информацию о конкретных результатах работы Правительства по реализации полномочий, закрепленных в Конституции РФ, Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», за отчетный год;

2) в отчете не должна содержаться информация о планах, сроки реализации которых превышают период деятельности Правительства в действующем составе;

3) в отчете не должна отражаться информация, дублирующая сведения, предоставляемые Государственной Думе в порядке, определенном Бюджетным кодексом Российской Федерации;

4) отчет должен включать в себя сведения о результатах рассмотрения и мерах по реализации парламентских запросов, рекомендаций, вынесенных Государственной Думой по результатам парламентских расследований, парламентских слушаний и «правительственных часов» за отчетный период.

Кроме того, нельзя согласиться с поправкой, внесенной в ч. 3 ст. 154.3 Регламента Государственной Думы Постановлением ГД ФС РФ от 13.04.2012 № 268-6 ГД, исключаяющей обязательность принятия Государственной Думой постановления по итогам рассмотрения ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности. Указанная норма превращает предоставленное конституционной поправкой Государственной Думе контрольное полномочие в отношении Правительства России в информационное полномочие без правовых последствий, что существенно снижает эффективность парламентского контроля за исполнительной властью. Представляется необходимым на законодательном уровне установить императивную норму, предусматривающую обязательное голосование Государственной Думы о доверии (недоверии) Правительству России по результатам рассмотрения ежегодного отчета.

### Список литературы:

1. Закон Российской Федерации от 22.12.1992 № 4174-1 «О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 1. Ст. 14
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.
3. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
4. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19, ст. 2304.
5. Регламент Верховного Совета РСФСР // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 26. Ст. 320.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.1997 № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.
7. Демидов М. В. Конституционные основы парламентского контроля в республиках – субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4.
8. Дзидзоев Р. М. Институт ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах своей деятельности и вопросы парламентской ответственности Правительства // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 21. С. 23-25.
9. Ищенко О. А., Романов К. И. Административная реформа // Административное и муниципальное право. 2009. № 8. С. 39-46.
10. Макарецев А. А. Развитие в России парламентарной республики: цель или средство? // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 11. С. 3-5.
11. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений // URL: <http://www.ozhegov.ru/> (Дата обращения: 15.05.2013).
12. Постников А. Е. Конституционные принципы и конституционная практика // Журнал российского права. 2008. № 12.
13. Российская газета. № 230. 06.11.2008.
14. Румянцев О. Г. Конституция: курс на пересмотр // ЭЖ-Юрист. 2008. № 45.



15. Сошникова М. Привкус единства // ЭЖ-Юрист. 2009. № 12.
16. Толковый словарь русского языка: В 4 т. / Под ред. Д. Н. Ушакова // URL: <http://ushdict.narod.ru/015/w04688.htm> (Дата обращения: 15.05.2013).
17. URL: <http://правительство.рф/docs/3790/> (Дата обращения: 15.05.2013).
18. URL: <http://правительство.рф/docs/10291/> (Дата обращения: 15.05.2013).
19. URL: <http://правительство.рф/docs/14898/> (Дата обращения: 15.05.2013).
20. URL: <http://правительство.рф/docs/18671/> (Дата обращения: 15.05.2013).
21. URL: <http://government.ru/news/1411> (Дата обращения: 15.05.2013).

#### References:

1. Law of the RF No. 4174-1 from 22.12.1992 "On the Council of Ministers – the Government of the Russian Federation" [Zakon Rossiiskoi Federatsii ot 22.12.1992 № 4174-1 «O Sovete Ministrov - Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii»]. *Vedomosti SND i VS Rossii – Gazette of the Congress of People's Deputies of the RF and the Supreme Soviet of the RF*, 1993, no. 1, article 14.
2. Law of the RF on amendment to the Constitution of the RF No. 7-FCL from 30.12.2008 "On the Control Powers of the State Duma in respect of the Russian Federation Government" [Zakon Rossiiskoi Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii ot 30.12.2008 № 7-FKZ «O kontrol'nykh polnomochiyakh Gosudarstvennoi Dumy v otnoshenii Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2009, no. 1, article 2.
3. Federal Constitutional Law No. 2-FCL from 17.12.1997 "On the Government of the Russian Federation" [Federal'nyi konstitutsionnyi zakon ot 17.12.1997 № 2-FKZ «O Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1997, no. 51, article 5712.
4. Federal Law No. 77-FL from 07.05.2013 "On Parliamentary Control" [Federal'nyi zakon ot 07.05.2013 № 77-FZ «O parlamentskom kontrole»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2013, no. 19, article 2304.
5. Regulations of the Supreme Soviet of the RSFSR [Reglament Verkhovnogo Soveta RSFSR]. *Vedomosti SND i VS RSFSR – Gazette of the Congress of*

*People's Deputies of the RSFSR and the Supreme Soviet of the RSFSR*, 1990, no. 26, article 320.

6. Resolution of the RF Constitutional Court No. 19-R from 10.12.1997 "On the case of verification constitutionality of several provisions of the Tambov region Statute (Basic Law)" [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 10.12.1997 № 19-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti ryada polozhenii Ustava (Osnovnogo zakona) Tambovskoi oblasti» ]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1997, no. 51, article 5877.

7. Demidov M. V. Constitutional Basis of Parliamentary Control in the Republics – the Subjects of the Russian Federation [Konstitutsionnye osnovy parlamentskogo kontrolya v respublikakh – sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*, 2007, no. 4.

8. Dzidzoev R. M. Institute of Annual Reports of the Government of the Russian Federation on the Results of its Activities and the Issues of Parliamentary Responsibility of the Government [Institut ezhegodnykh otchetov Pravitel'stva RF o rezul'tatakh svoei deyatel'nosti i voprosy parlamentskoi otvetstvennosti Pravitel'stva]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*, 2009, no. 21, pp. 23-25.

9. Ishchenko O. A., Romanov K. I. Administrative Reform [Administrativnaya reforma]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo – Administrative and Municipal Law*, 2009, no. 8, pp. 39-46.

10. Makartsev A. A. The Development of Parliamentary Republic in Russia: is it Purpose or Means? [Razvitie v Rossii parlamentarnoi respubliki: tsel' ili sredstvo?]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie – State Power and Local Self-government*, 2009. no. 11, pp. 3-5.

11. Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. *Explanatory Dictionary of Russian Language: 80,000 Words and Phraseological Expressions* [Tolkovyi slovar' russkogo yazyka: 80 000 slov i frazeologicheskikh vyrazhenii]. Available at: <http://www.ozhegov.ru/> (accessed: 15.05.2013).

12. Postnikov A. E. Constitutional Principles and Constitutional Practice [Konstitutsionnye printsipy i konstitutsionnaya praktika]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2008. № 12.

13. *Rossijskaja gazeta – Russian Gazette*, no. 230 from 06.11.2008.

14. Rumyantsev O. G. *Constitution: a Course for Reconsidering* [Konstitutsiya: kurs na peresmotr]. *EZh-Jurist*, 2008, no. 45.

15. Soshnikova M. *Smack of Unity* [Privkus edinstva]. *EZh-Jurist*, 2009, no. 12.
16. *Dictionary of Russian Language in 4 volumes* [Tolkovyi slovar' russkogo yazyka: V 4 t.]. under edition of D. N. Ushakov, available at: <http://ushdict.narod.ru/015/w04688.htm> (accessed: 15.05.2013).
17. Available at: <http://pravitel'stvo.rf/docs/3790/> (accessed: 15.05.2013)/
18. Available at: <http://pravitel'stvo.rf/docs/10291/> (accessed: 15.05.2013).
19. Available at: <http://pravitel'stvo.rf/docs/14898/> (accessed: 15.05.2013).
20. Available at: <http://pravitel'stvo.rf/docs/18671/> (accessed: 15.05.2013).
21. Available at: <http://government.ru/news/1411> (accessed: 15.05.2013).