

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена исследованию одного из проблемных вопросов парламентского контроля в субъектах РФ — правового регулирования. На основе анализа правового опыта различных субъектов РФ по регулированию парламентского контроля автор констатирует неодинаковость подходов субъектов Федерации в этом вопросе. В статье рассматриваются формы правового регулирования, сложившиеся в субъектах РФ. По мнению автора, в силу того, что функция контроля имманентно присуща деятельности региональных парламентов, она должна найти отражение в их конституционной (уставной) характеристике. В большинстве субъектов РФ правовое регулирование контрольной функции законодательных (представительных) органов государственной власти осуществляется на уровне их соответствующих регламентов. Такой подход региональных законодателей является традиционным и наиболее адаптивным для новелл федерального уровня. Автором рассмотрен опыт ряда субъектов РФ по законодательному регулированию контрольных полномочий региональных парламентов. В статье высказаны предложения по совершенствованию нормативного регулирования парламентского контроля.

Ключевые слова: парламент, контроль, регулирование, субъект РФ, конституция, устав, закон, постановление, регламент.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.215-220

В истории современной законодательной (представительной) власти в субъектах РФ достаточно много разных фактов и событий, позволяющих в целом констатировать формирование в регионах парламентов, которые полноценно осуществляют законодательную деятельность и выполняют представительскую функцию. Однако такая функция региональных парламентов, как контрольная, осуществляется, пожалуй,

в наименьшей степени. Проблема эта не нова. Российские исследователи деятельности представительных органов власти неоднократно говорили о проблемах и сложностях осуществления контроля со стороны данных органов. Так, Е. И. Козлова, изучая взаимоотношения представительных органов власти с исполнительными органами, указывала на необходимость развития контроля в различных его формах¹.

¹ Козлова Е. И. Взаимоотношения представительных органов власти с исполнительными и распорядительными органами в советском государстве // Сборник статей по докторским диссертациям // Труды ВЮЗИ. М., 1971. Т. 13. С. 27—31.

© Дудко И. Г., 2017

* Дудко Игорь Геннадьевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и административного права Национального исследовательского Мордовского государственного университета имени Н. П. Огарева
idu2000@yandex.ru
430005, Россия, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68

Одним из важных аспектов общей проблемы парламентского контроля является его должное правовое регулирование. Между тем положение о функции контроля закреплено лишь в ряде конституций (уставов) субъектов РФ (например, Чувашской Республики, Республики Марий Эл, Рязанской области).

Конституции (уставы) субъектов Федерации устанавливают контрольные полномочия региональных парламентов в основном при закреплении их полномочий в целом. К примеру, Конституция Республики Марий Эл определяет, что к ведению Государственного Собрания Республики Марий Эл относится осуществление наряду с другими уполномоченными на то органами контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Марий Эл, исполнением республиканского бюджета Республики Марий Эл, бюджетов государственных внебюджетных фондов республики, соблюдением установленного порядка распоряжения республиканской собственностью (ст. 73)².

Устав (Основной Закон) Саратовской области содержит аналогичную формулировку, при этом устанавливает отсылку к федеральному закону: «В соответствии с федеральным законом областная Дума: а) осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов области, исполнением областного бюджета, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов области, соблюдением установленного порядка распоряжения государственной собственностью области» (п. 4 ст. 44)³.

Фактически положения конституций и уставов в этой части воспроизводят положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴. При этом положение о контрольных полномочиях законодательных органов государственной власти не подлежит расширению и уточнению.

Непосредственное регулирование контрольной деятельности законодательных органов государственной власти субъектов РФ в основном осуществлялось регламентами соответствующих региональных парламентов. В них определялись формы контрольной деятельности законодательного органа, объекты контрольной деятельности, процедуры, осуществляемые в целях исполнения контрольных полномочий. Изначально формами контрольной деятельности региональных парламентов были: заслушивание отчетов органа исполнительной власти, контроль за соблюдением законодательства в регионе, заседания по актуальным вопросам жизни региона, депутатские запросы.

Так, Регламент Законодательного Собрания Пензенской области устанавливает как общие, так и специальные процедуры контрольной деятельности, осуществляемые законодательным органом. В соответствии со ст. 47 определены общие направления осуществления контрольных функций. К ним отнесены: контроль за соблюдением и исполнением законов Пензенской области и постановлений Законодательного Собрания, исполнением бюджета Пензенской области, соблюдением порядка распоряжения собственностью Пензенской области. Более подробно урегулированы процедуры ежегодного отчета Губернатора Пензенской области о результатах деятельности Правительства области и отчета начальника Управления Министерства внутренних дел по Пензенской области (ст. 49, 49.1). Что касается отчетов иных органов и должностных лиц, то содержится лишь общая формулировка — «вправе заслушивать», без указания на конкретные процедуры и формы отчетности (ст. 48)⁵.

Под влиянием федерального законодательства, расширением практики контрольной деятельности органов законодательной власти постепенно развились формы контрольной деятельности; появились институты, осуществляющие контроль, формируемые региональными парламентами и перед ними ответственные

² Конституция Республики Марий Эл от 24.06.1995 // СПС «ГАРАНТ».

³ Устав (Основной Закон) Саратовской области от 02.06.2005. № 46-ЗСО // СПС «ГАРАНТ».

⁴ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁵ Постановление Законодательного Собрания Пензенской области от 30.09.2011 № 1058-41/4 «О Регламенте Законодательного Собрания Пензенской области» // СПС «ГАРАНТ».

(контрольно-счетные органы, уполномоченные по правам человека и т.д.); расширились контрольные полномочия законодательных органов в отношении органов исполнительной власти региона. Все это нашло отражение в «обновленных» регламентах законодательных органов субъектов РФ.

В частности, в Регламенте Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан появилась гл. 15.2 «Контроль за исполнением законов Республики Башкортостан». В ней указаны формы контроля за исполнением законов Республики Башкортостан. Таковыми являются:

- 1) парламентские слушания;
- 2) парламентские запросы;
- 3) заслушивание членов Правительства и других должностных лиц органов исполнительной власти Республики Башкортостан на заседаниях Государственного Собрания («правительственный час»);
- 4) рассмотрение информации об исполнении законов Республики Башкортостан на заседаниях комиссий Государственного Собрания, постоянных комитетов Государственного Собрания, докладов комиссий и постоянных комитетов Государственного Собрания о результатах контроля на заседаниях Государственного Собрания, проведение в этих целях выездных заседаний комиссий, постоянных комитетов или рабочих групп, создаваемых Государственным Собранием, комиссиями и постоянными комитетами.

В данной главе Регламента указаны субъекты, обладающие правом инициировать осуществление контроля за исполнением законов Республики Башкортостан, процедуры осуществления форм контроля, действия органов и должностных лиц Государственного Собрания — Курултая, совершаемые по результатам рассмотрения вопросов исполнения законов Республики Башкортостан. Так, постоянные комитеты:

- 1) вносят предложения о разработке проектов законов Республики Башкортостан, направленных на устранение пробелов в правовом регулировании и причин, препятствующих надлежащему и эффективному исполнению законов Республики Башкортостан;

- 2) представляют на заседании Государственного Собрания доклад о результатах проведенного контроля за исполнением законов Республики Башкортостан. Результаты осуществления контроля за исполнением законов Республики Башкортостан по решению Президиума Государственного Собрания рассматриваются на заседании Государственного Собрания с принятием постановления Государственного Собрания⁶.

Примечательно, что Регламент отсылает к специальному Закону Республики Башкортостан от 01.11.2010 № 47-з «О контроле Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан за исполнением законов Республики Башкортостан» (ст. 108.6). Данный Закон фактически дублирует положения Регламента, закрепляя формы осуществления контроля, субъектов, инициирующих контроль, процедуры его осуществления, принимаемые Государственным Собранием по итогам контроля решения. Дополнительно Закон устанавливает задачи и принципы контроля за исполнением законов Республики Башкортостан. Так, задачами контроля за исполнением законов Республики Башкортостан являются:

- 1) оценка социально-экономической эффективности законов Республики Башкортостан и их соответствия общественным потребностям;
- 2) обеспечение полноты правового регулирования закона Республики Башкортостан и принимаемых в соответствии с ним подзаконных нормативных правовых актов;
- 3) выявление и устранение причин, препятствующих надлежащему и эффективному исполнению законов Республики Башкортостан⁷.

Закрепление задач и принципов осуществления контроля за исполнением законов Республики Башкортостан имеет, несомненно, положительное значение для деятельности как Государственного Собрания, так и иных органов, имеющих контрольные функции. Однако в целом такой подход законодателя вряд ли оправдан и с позиции полноты регулирования контрольных функций регионального парламента, и в плане юридической техники. Согласно ст. 71 Конституции Республики Башкортостан к ведению Государственного Со-

⁶ Постановление Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан от 06.03.2003 № ГС-875 «О Регламенте Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан» // СПС «ГАРАНТ».

⁷ Закон Республики Башкортостан от 01.11.2010 № 47-з «О контроле Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан за исполнением законов Республики Башкортостан» // СПС «ГАРАНТ».

брения Республики Башкортостан, наряду с осуществлением контроля за исполнением законов Республики Башкортостан, относится осуществление контроля за исполнением бюджета Республики Башкортостан и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Башкортостан, а также контроль за соблюдением порядка управления и распоряжения государственной собственностью Республики Башкортостан⁸. Следовательно, продолжая логику законодателей Республики Башкортостан, необходимо принять еще законы «о контроле за исполнением бюджета», «о контроле за соблюдением порядка управления и распоряжения государственной собственностью Республики Башкортостан». Однако такой подход вряд ли можно признать рациональным.

Сходную ситуацию демонстрирует Закон Саратовской области 27.09.2011 № 128-ЗСО «Об осуществлении Саратовской областной Думой контроля за исполнением законов Саратовской области». Закон устанавливает задачи и принципы осуществления контроля за исполнением законов Саратовской области; формы осуществления контроля (запрос областной Думы, проведение депутатских слушаний, «правительственных часов», заслушивание информации на заседаниях комитетов областной Думы об исполнении законов области), а также порядок осуществления контроля за исполнением законов⁹. Данный Закон лаконичен, не содержит подробных процедур осуществления форм контроля, не устанавливает обеспечительные меры по исполнению контроля. Кроме того, Закон определяет действия лишь в отношении одного направления деятельности Саратовской областной Думы.

Пример другого рода демонстрирует Закон Республики Мордовия от 30.10.2008 № 103-З «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия». Данный Закон определяет сферы осуществления контроля Государственным Собранием Республики. К ним относятся: во-первых, контроль за соблюдением и исполнением законов Республики Мордовия; во-вторых, осуществле-

ние контроля за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью Республики Мордовия¹⁰. Эти сферы всецело соотносятся с назначением регионального парламента как законотворческого и представительного органа государственной власти.

Основными целями контроля являются: оценка и повышение социальной и экономической эффективности действия законов Республики Мордовия; оценка степени соблюдения и исполнения законов Республики Мордовия, выражающаяся в определении соответствия практики реализации законов Республики Мордовия целям и задачам их принятия; выявление и устранение причин и условий, препятствующих соблюдению и исполнению законов Республики Мордовия; оценка и повышение эффективности распоряжения собственностью Республики Мордовия; создание и совершенствование механизмов реализации законов Республики Мордовия и отдельных их норм; укрепление законности в Республике Мордовия (ст. 1).

Достаточно подробно Закон устанавливает формы контроля, осуществляемого Государственным Собранием, его комитетами, а также депутатами. К ним относятся: парламентские слушания; заслушивание доклада Правительства Республики по вопросам соблюдения и исполнения законов Республики Мордовия в отдельной сфере законодательства, соблюдения установленного порядка распоряжения собственностью Республики Мордовия; заслушивание информации членов Правительства Республики Мордовия, руководителей иных исполнительных органов государственной власти Республики о ходе соблюдения и исполнения законов Республики, соблюдения установленного порядка распоряжения собственностью Республики Мордовия на заседаниях Государственного Собрания; запрос депутатов, депутатских объединений, комитетов Государственного Собрания по вопросам соблюдения и исполнения законов Республики Мордовия; конференции, «круглые столы», семинары и другие мероприятия по вопросам контроля; обращение депутата, комитета Государственного Собрания в органы государствен-

⁸ Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 // СПС «ГАРАНТ».

⁹ Закон Саратовской области 27.09.2011 № 128-ЗСО «Об осуществлении Саратовской областной Думой контроля за исполнением законов Саратовской области» // СПС «ГАРАНТ».

¹⁰ Закон Республики Мордовия от 30.10.2008 № 103-З «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия» // СПС «ГАРАНТ».

ной власти Республики, органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации, расположенные на территории Мордовии, по вопросам контроля; иные формы, предусмотренные федеральными и республиканскими законами.

К важным положениям Закона относятся процедуры организации и проведения контроля. Особое значение имеют акты по итогам осуществления контроля, которые принимаются Государственным Собранием в форме постановлений.

В частности, постановление об итогах контроля может содержать: поручение комитету Государственного Собрания разработать проект закона; предложения исполнительным органам государственной власти Республики Мордовия, иным государственным органам, органам местного самоуправления о необходимости внесения изменений в соответствующие нормативные правовые акты либо об их отмене с целью обеспечения соблюдения и исполнения законов Республики Мордовия, соблюдения установленного порядка распоряжения собственностью Республики Мордовия; обращение в федеральные органы государственной власти по вопросам, связанным с обеспечением соблюдения и исполнения законов Республики Мордовия; предложения должностным лицам, ответственным за соблюдение и исполнение соответствующих законов Республики Мордовия, соблюдение установленного порядка распоряжения собственностью Республики Мордовия, об устранении выявленных нарушений; предложения уполномоченным органам и должностным лицам о привлечении в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Республики Мордовия лиц, виновных в

несоблюдении или неисполнении законов Республики Мордовия, несоблюдении установленного порядка распоряжения собственностью Республики Мордовия, к ответственности; иные положения по обеспечению соблюдения и исполнения законов Республики Мордовия, соблюдения установленного порядка распоряжения собственностью Республики Мордовия.

При этом постановление об итогах контроля подлежит исполнению в месячный срок, если им не установлено иное. Постановление Государственного Собрания об итогах контроля подлежит обязательному рассмотрению органами государственной власти Республики Мордовия и их должностными лицами. Однако сам Закон не содержит мер, применяемых к должностным лицам, не исполняющим решения законодательного органа государственной власти. Кроме того, Закон не определяет порядок планирования и осуществления контроля Государственным Собранием.

Следует констатировать, что институт парламентского контроля не является статичным элементом механизма осуществления государственной власти в субъектах РФ, он постоянно развивается, обретая новые формы. С позиции оценки правового регулирования парламентского контроля следует признать: во-первых, различный уровень правового регулирования в субъектах РФ; во-вторых, дублирование норм о процедурах осуществления контроля; в-третьих, «узость» тематики законов о контроле в отдельных субъектах РФ.

Анализ проблемных вопросов правовых основ парламентского контроля в субъектах РФ свидетельствует о необходимости перехода на качественно новый уровень: от фрагментарной тематики законов — к более обобщающему закону о региональном парламентском контроле.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Козлова Е. И. Взаимоотношения представительных органов власти с исполнительными и распорядительными органами в советском государстве // Труды ВЮЗИ. — М., 1971. — Т. 13.

Материал поступил в редакцию 8 ноября 2016 г.

REGULATION OF THE PARLIAMENTARY CONTROL IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

DUDKO Igor Gennadievich — Doctor of Law, Professor, Head of the State and Administrative Law Chair, Ogarev Mordovia State University
idu2000@yandex.ru.
430005, Russia, Saransk, Bolshevistskaya Street, 68

Review. *The article is devoted to one of the problematic issues of parliamentary control in the constituent entities of the Russian Federation — legal regulation. Based on the analysis of the legal expertise of the different constituent entities of the Russian Federation on regulation of parliamentary control, the author notes some differences in approaches of constituent entities of the Russian Federation. This article discusses the forms of legal regulation established in the constituent entities of the Russian Federation. According to the author, since the monitoring function is inherent to the regional parliaments, it should be reflected in their constitutional (statutory) features. In most constituent entities of the Russian Federation, legal regulation of the monitoring function of the legislative (representative) organs of state power is performed at the level of their respective regulations. This approach of regional legislators is traditional and most adaptive to legislative novelties at the federal level. The author examines the experience of a number of constituent entities of the Russian Federation on the legislative regulation of the supervisory powers of the regional parliaments. The article provides suggestions to improve regulatory control of parliamentary control.*

Keywords: *parliament, control, regulation, constituent entity of the Russian Federation, the Constitution, statute, law, ordinance, regulation.*

BIBLIOGRAPHY

1. Kozlova, E. I. Relationship between Representative Bodies with Executive and Administrative Bodies in the Soviet State // Works of All-Union Law Correspondence Institute. -M., 1971. — T. 13.