Азаров Дмитрий Васильевич. Конституционно-правовое регулирование регионального парламентского контроля как механизма обеспечения разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Азаров Дмитрий Васильевич;[Место защиты: Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение "Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации"].- Москва, 2014.- 184 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-правовые основы регионального парламентского контроля 17**

1. Региональный парламентский контроль: виды, формы и средства осуществления 17

2. Цели и принципы регионального парламентского контроля в контексте обеспечения разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации 33

**Глава 2. Субъекты регионального парламентского контроля в России 69**

1. Субъекты непосредственного регионального парламентского контроля 69

2. Субъекты, содействующие осуществлению регионального парламентского контроля 82

**Глава 3. Развитие конституционно-правового регулирования регионального парламентского контроля 101**

1. Федеральное конституционно-правовое регулирование регионального парламентского контроля 101

2. Конституционно-правовое регулирование регионального парламентского контроля, осуществляемое субъектами Российской Федерации 120

Заключение 148

Список использованных источников 156

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**

Началом современного этапа развития парламентаризма и парламентского контроля в России можно считать принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года. За двадцатилетний период правовое регулирование парламентского контроля претерпело значительные изменения как на федеральном, так и на региональном уровнях. На федеральном уровне можно говорить о последовательном расширении законодательной базы парламентского контроля, при разных оценках ее качества и явно недостаточной практической реализации. Региональный парламентский контроль в начале последнего двадцатилетия развивался весьма интенсивно, но на рубеже веков произошел определенный спад его развития, как в части динамики регионального правового регулирования, так и практики осуществления контрольных полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

На сегодняшний день реализация регионального парламентского контроля в России происходит в условиях определенного дисбаланса в объеме полномочий представительных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, что актуализирует проблему соблюдения конституционного принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. С учетом изложенного в настоящее время с определенной долей условности можно говорить о кризисе регионального парламентского контроля, что требует совершенствования правовых средств повышения его эффективности. В свою очередь обновление регионального законодательства о парламентском контроле в последние годы, принятие новых законов в данной сфере в 2012-2013 годах, даже в тех субъектах Российской Федерации, в которых и ранее региональный парламентский контроль был законодательно урегулирован, свидетельствует о возрастающем внимании к совершенствованию парламентского контроля в регионах.

Проблема совершенствования парламентского контроля, выработки концептуального научно обоснованного подхода к регулированию парламентского контроля, осуществляемого в субъектах Федерации, форм и средств его осуществления стоит в субъектах Российской Федерации весьма остро. Региональное законодательство, направленное на регламентацию контрольных полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти, отличается несогласованностью, наличием пробелов и противоречий. В результате многие формы регионального парламентского контроля, закрепленные в конституциях (уставах) и законах субъектов Российской Федерации, остаются декларативными либо действуют не так, как предполагалось при их разработке и принятии.

В то же время парламентский контроль, как один из видов государственного контроля, является важным демократическим институтом, существенным условием обеспечения устойчивого развития государства и общества, нерушимости основ конституционного строя. С помощью различных форм и средств парламентский контроль может реализовываться в отношении работы органов публичной власти и их должностных лиц, публичных учреждений и организаций, общественных и иных объединений, их руководителей и органов управления, хозяйствующих субъектов и их должностных лиц в различных сферах. Эффективное функционирование парламентского контроля способствует снижению степени коррупциогенности правового регулирования общественных отношений. На активизацию контрольной деятельности представительных органов регионов сформирован значимый социальный запрос.

На сегодняшний день отсутствует единая концепция парламентского контроля, включая его региональную составляющую. Предметом Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» являются вопросы обеспечения парламентского контроля на федеральном уровне, основ регулирования регионального парламентского контроля в нем не предложено. Можно предположить, что это объясняется необходимостью обеспечить самостоятельность субъектов Российской Федерации в формировании региональных органов власти. В то же время в отношении регулирования построения и функционирования исполнительной власти на региональном уровне имеется достаточно объемное и детальное федеральное законодательное регулирование, хотя данная система государственной власти также формируется субъектами Российской Федерации самостоятельно.

Полагаем, что деятельность законодательных органов субъектов Российской Федерации закономерно регулируется федеральным законодательством в меньшей степени, чем функционирование региональных исполнительных органов, имея в виду часть 2 статьи 77 Конституции РФ. Вместе с тем базовые основы парламентской деятельности, прежде всего парламентского контроля, могли бы найти федеральное законодательное установление.

Для осуществления действенного регионального парламентского контроля очевидна необходимость разработки и реализации адекватных правовых и организационных механизмов, способствующих оптимизации функционирования различных форм и средств его осуществления на практике. Весьма важным представляется преодоление декларативности полномочий региональных представительных органов, реализуемых в сфере контроля.

Следует отметить недостаточность научной разработки тематики регионального парламентского контроля, что затрудняет его дальнейшее развитие. Предпринятые исследования носят преимущественно фрагментарный характер, посвящены анализу отдельных форм и видов парламентского контроля, либо ограничиваются исследованием законодательства лишь некоторых субъектов Российской Федерации, тем самым не отражая всю сложность и многоаспектность поставленной проблемы. Существующие фундаментальные работы в области парламентского права в целом, а также статуса законодательных (представительных) органов государственной власти не уделяют достаточного внимания региональному парламентскому контролю. В научных исследованиях не вполне нашли отражение многие существенные изменения законодательства в этой сфере, произошедшие в последние годы, а также законопроектная деятельность.

Таким образом, актуальность данного диссертационного исследования обусловлена необходимостью осмысления и концептуального определения роли регионального парламентского контроля в современной России, нахождения баланса во взаимодействии региональных представительных и исполнительных органов, формирования унифицированных подходов к регулированию регионального парламентского контроля, а также повышения эффективности различных форм и средств его осуществления.

**Цели и задачи исследования**

Целью диссертационного исследования является анализ конституционно-правового регулирования парламентского контроля, осуществляемого в субъектах Российской Федерации, разработка рекомендаций и предложений по его совершенствованию, оптимизации его использования как механизма разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации.

Реализация поставленной цели требует решения следующих задач:

1. осмысление теоретико-правовых основ регионального парламентского контроля в России;
2. исследование содержания парламентского контроля в Российской Федерации, определение основных видов парламентского контроля, форм и средств его осуществления в контексте принципа разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации;
3. рассмотрение целей и принципов регионального парламентского контроля;
4. исследование деятельности региональных представительных органов, включая их подразделения и депутатов, как непосредственных субъектов регионального парламентского контроля;
5. анализ особенностей правового статуса субъектов, участвующих в осуществлении регионального парламентского контроля;
6. комплексное исследование федеральной законодательной основы регулирования регионального парламентского контроля;
7. анализ конституционно-правового регулирования регионального парламентского контроля, осуществляемого субъектами Российской Федерации;
8. выработка предложений и рекомендаций по совершенствованию конституционно-правового регулирования регионального парламентского контроля.

**Объектом диссертационного исследования** выступают общественные отношения, возникающие в сфере регионального парламентского контроля.

**Предмет диссертационного исследования** - конституционно-правовое регулирование парламентского контроля, осуществляемого в субъектах Российской Федерации, а также пути его совершенствования.

**Степень научной разработанности**

Проведение диссертационного исследования осуществлялось с опорой на научные труды об устройстве государства, в частности, посвященные определению места законодательного (представительного) органа власти в системе разделения властей. Данная тематика исследовалась такими учеными как Авакьян С.А., Баглай М.В., Барциц И.Н., Васильев В.И., Витрук Н.В., Козлова Е.И., Корнилаева А.А., Кутафин O.E., Марченко М.Н., Нерсесянц B.C., Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е., Энтин Л.М. и рядом других.

Понятие «контроль», его место в системе осуществления государственно-властной деятельности парламента анализировали С.С. Алексеев, Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьев, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, Е.И. Козлова, Б.М. Лазарев, П.Н. Лебедев, В.О. Лучин, Ю.А. Тихомиров, И.Б. Шахов, А.А. Югов и ряд других, чьи работы использовались в ходе проведения исследования.

Теоретическую базу исследования составляют работы, предметом которых является организация и деятельность законодательных органов. Наибольший интерес представляют работы ученых, исследовавших парламентское право в целом, а также его отдельные аспекты, в частности: Автономова А.С., Безуглова А.А., Булакова О.Н., Гранкина И.В., Любимова А.П., Постникова А.Е., Пригон М.Н., Солдатова С.А., Рязанцева И.Н., Хабриевой Т.Я., Черткова А.Н.

Непосредственно изучению парламентского контроля в целом, а также его отдельных видов, форм и средств, посвятили свои исследования, прежде всего, Бендюрина С.В., Диваева Г.Ю., Зайцева И.В., Караев Р.Ш., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю., Михеева М.Ю., Садовникова Г.Д., Стенина В.К., Трошев Д.Б., Чопяк А.П.

Зарубежный опыт осуществления парламентского контроля был предметом исследования Ковачева Д.А., Ковряковой Е.В., Могуновой М.А., Ракитской И.А., Страшуна Б.А. При написании диссертации были использованы материалы исследований, разработанных в дореволюционный (например, Еллинек Г., Милль Дж. Стюарт) и советский периоды (в частности, Крылов Б.С.), а также разработки современных зарубежных правоведов (таких как Лесаж М., Уитмор С.).

Вместе с тем конституционно-правовое регулирование регионального парламентского контроля недостаточно изучено. Лишь отдельные диссертационные исследования на соискание учёной степени кандидата юридических наук затрагивают вопросы парламентского контроля, осуществляемого в субъектах Российской Федерации. В основном они были написаны более десяти лет назад (например, Кузнецов А.В. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации, 2002). Однако выводы, сделанные в соответствующих исследованиях, основаны на анализе нормативных правовых актов лишь нескольких субъектов Российской Федерации.

В современных условиях назрела необходимость в формировании единой концепции правового регулирования и организации регионального парламентского контроля. Среди ученых и практиков нет единства мнений в отношении круга участников парламентского контроля, особенностей их статуса в данном процессе. Недостаточно проработаны пути повышения эффективности форм и средств осуществления регионального парламентского контроля, а его эффективность явно недостаточна. При этом региональный парламентский контроль не рассматривается как механизм обеспечения разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации.

В силу вышеизложенного актуальность комплексного конституционно-правового исследования регионального парламентского контроля сохраняется.

**Методологическую основу исследования** составляет диалектический метод научного познания. В исследовании используются и другие общенаучные и специальные методы: формально-логический, системно-структурный, формально-юридический, сравнительно-правовой, статистический, аксеологический.

**Нормативная и эмпирическая основы исследования**

В ходе исследования был проведен анализ норм Конституции Российской Федерации, Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федерального закона «О парламентском контроле», Бюджетного кодекса Российской Федерации, иных федеральных законов. В то же время основное внимание было уделено детальному исследованию конституций (уставов), законов и актов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, в которых содержатся нормы, регламентирующие порядок, формы и средства осуществления парламентского контроля.

Помимо анализа содержания нормативных правовых актов федерального и регионального уровня были изучены отдельные аспекты правоприменительной практики органов государственной власти. Большое внимание уделено судебной практике по делам, связанным с реализацией контрольных полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти, прежде всего, решениям Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, а также судов общей юрисдикции.

Реализация поставленных задач потребовала анализа нормативных правовых актов ряда иностранных государств и правоприменительной практики в отношении отдельных форм парламентского контроля, а также зарубежных моделей взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти.

Кроме того, были изучены аналитические материалы, подготовленные органами государственной власти, выступления должностных лиц, доклады специализированных комитетов парламентского контроля в субъектах Российской Федерации, материалы парламентских слушаний федерального и регионального уровня, а также рекомендации по их итогам, рассмотрены относящееся к теме законопроекты.

**Научная новизна диссертационного исследования**

Новизна диссертации заключается в комплексном исследовании конституционно-правового регулирования регионального парламентского контроля, осмыслении его целей и средств, а также в выработке рекомендаций и предложений по совершенствованию регулирования регионального парламентского контроля на федеральном и региональном уровнях. Данная работа является одной из первых конституционно-правовых исследований регионального парламентского контроля, проведенных на основе анализа законодательства всех субъектов Российской Федерации в контексте осмысления обеспечения разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. В качестве концептуальной основы развития современного регионального парламентского контроля в России рассматривается конституционный принцип разделения властей, понимаемый как разделение единой государственной власти, направленное на формирование эффективно функционирующей системы «сдержек и противовесов» в осуществлении государственной власти на региональном уровне при активном взаимодействии ее ветвей.

2. Эффективность функционирования системы «сдержек и противовесов» обеспечивается подконтрольностью законодательному (представительному) органу ключевых вопросов государственного управления субъектом Российской Федерации при правовом обеспечении самостоятельности региональных органов исполнительной власти в вопросах своей компетенции. Оптимизации взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации как основных компонентов системы «сдержек и противовесов» будет способствовать четкое определение форм, процедур, пределов и правовых последствий осуществления регионального парламентского контроля. В рамках взаимодействия региональных парламентов с судебной властью в контексте принципа разделения властей предлагается обеспечить возможность участия законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации в процедуре назначения судей федеральных судов, находящихся в регионе (за исключением судей, назначаемых на должность Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации), посредством выражения аргументированного мнения относительно кандидатов на должности судей.

3. Эффективно работающий механизм регионального парламентского контроля видится важным элементом системы российского федерализма, поскольку государственный контроль осуществляются в России главным образом федеральными органами (прокуратура, контрольные исполнительные органы, суды и др.). При этом сфера федерального законодательного регулирования существенно превышает сферу регионального законотворчества, что требует более эффективного использования потенциала законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении контрольных полномочий. В данных условиях региональный парламентский контроль может рассматриваться как показатель демократичности федеративных отношений, обеспечиваемый посредством реализации принципа разделения и взаимодействия властей, системы «сдержек и противовесов» на региональном уровне.

4. Предлагается развитие федерального законодательного регулирования основ осуществления регионального парламентского контроля, в частности, в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Предложенный подход обеспечит гармонизацию правового регулирования регионального парламентского контроля, унификацию его основных принципов, понятийного аппарата, подходов к определению видов, форм и средств осуществления парламентского контроля, а также правовых последствий его осуществления, и не препятствует реализации субъектами Российской Федерации своей компетенции в сфере регулирования и осуществления парламентского контроля. Кроме того, поскольку законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является основным субъектом парламентского контроля предлагается федеральное законодательное закрепление в его конституционно-правовом статусе контрольной составляющей, наряду с законодательной и представительной.

5. Эффективность регионального парламентского контроля может быть обеспечена лишь при условии необходимой самостоятельности субъектов Российской Федерации в его регламентации и осуществлении. Оптимальной реализацией субъектами Российской Федерации права на регламентацию регионального парламентского контроля видится комплексное его регулирование в конституции (уставе), специальном законе, отдельных нормах иных законодательных актов и актах, регулирующих внутренний порядок деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в частности, регламентах. Предложена авторская концепция специального закона субъекта Российской Федерации о парламентском контроле в целях обеспечения полноты и системности регулирования регионального парламентского контроля. В организационном плане обоснована необходимость создания всеми региональными законодательными органами постоянных специальных контрольных комиссий с закреплением за ними ряда предлагаемых в работе правообязанностей в сфере анализа эффективности действия законодательства субъекта Российской Федерации, а также мероприятий регионального парламентского контроля.

6. Предлагается широкое использование результатов регионального парламентского контроля в законотворческой деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках взаимного влияния законодательной и контрольной деятельности регионального парламента. Представительная составляющая деятельности законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации может быть увязана с контрольной составляющей посредством направленности последней на наиболее социально значимые случаи нарушения законности и прав граждан. Предлагается закрепление в законодательстве субъектов Российской Федерации обязанности начать парламентское расследование или избрать иную форму парламентского контроля при обращении граждан, численность которых составляет один процент и более от общего количества жителей соответствующего субъекта Российской Федерации. При этом результаты парламентского контроля следует сделать предметом публичного обсуждения с целью всестороннего информирования общественности о результатах контроля и реакции на них структур, чья деятельность стала объектом контроля.

7. Выявлена негативная тенденция смешения видов и форм регионального парламентского контроля в научных исследованиях и в нормативных правовых актах, тогда как форма выступает вариантом осуществления контроля в пределах его конкретного вида. Предложены подходы к ее преодолению, в частности, законодательное отнесение парламентских слушаний к формам парламентского контроля лишь тогда, когда целью их проведения выступает осуществление контрольных полномочий.

8. Предлагается распространение положительного опыта отдельных субъектов Российской Федерации по совершенствованию подготовки и реализации парламентских решений, принятых по итогам проведения контрольных мероприятий. В части подготовки решений предлагается формирование системы регионального парламентского мониторинга, выявлена необходимость расширения законодательной базы его использования в деятельности региональных парламентов, в т.ч. при реализации контрольных полномочий. В части реализации решений аргументирована необходимость придания большей обязательности решениям парламентов, принятых по итогам контрольных мероприятий. Рекомендовано распространение практики законодательного установления административной ответственности за невыполнение законных требований законодательных (представительных) органов, несоблюдение установленных сроков представления им информации; закрепление прав специализированных органов парламентского контроля выступать с инициативой использования в целях осуществления мероприятий парламентского контроля законодательным органом на его территории любых форм парламентского контроля, предусмотренных действующим законодательством, а также закрепления интерпелляции как формы парламентского контроля и урегулирования в административных регламентах органов исполнительной власти порядка ее рассмотрения, равно как и депутатских запросов, обращений комитетов, комиссий, рабочих групп законодательного органа.

9. Предлагается федеральное законодательное закрепление основ статуса регионального контрольно-счетного органа, как создаваемого по решению законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации специализированного государственного органа, подотчетного представительному органу, самостоятельно осуществляющего функции парламентского контроля в бюджетно-финансовой сфере. При этом представительный орган, создавая контрольно-счетный орган, не лишается возможности осуществлять функцию контроля в бюджетно-финансовой сфере. Предложенный подход соответствуют общемировым тенденциям развития регионального парламентского контроля, как и расширение полномочий региональных контрольно-счетных органов, в частности, за счет проведения экспертизы нормативного акта на наличие риска коррупциогенности.

**Теоретическое и практическое значение исследования**

Результаты проведенного исследования могут быть положены в основу последующих научных исследований в сфере парламентского контроля, статуса законодательных (представительных) органов государственной власти, парламентского права в целом.

Предложения по совершенствованию правового регулирования и организации регионального парламентского контроля могут быть использованы в целях устранения пробелов и противоречий действующего федерального и регионального законодательства, а также при подготовке новых нормативных правовых актов, разработке концептуальных основ парламентского контроля. Теоретические выводы и обобщения могут способствовать предотвращению смешения видов, форм и средств парламентского контроля в правовых актах субъектов Российской Федерации, а также упорядочить их применение. Выявленные недостатки и противоречия практики реализации контрольных полномочий законодательных (представительных) органов, а также предложения по их преодолению могут быть полезными для законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их контрольно-счетных органов, иных органов, взаимодействующих с региональными парламентами в ходе осуществления ими парламентского контроля.

Материалы исследования могут быть использованы при разработке специализированного учебного курса, посвященного региональному парламентскому контролю, либо применены в учебном процессе при преподавании дисциплин конституционного права, парламентского права.

**Апробация результатов диссертационного исследования**

Диссертация обсуждена на заседании Отдела конституционного права Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», его результаты нашли отражения в публикациях автора, в том числе журналах, рекомендуемых ВАК Минобрнауки России, выступлениях на научных конференциях.

## Цели и принципы регионального парламентского контроля в контексте обеспечения разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации

Основная функция парламента - законотворчество, что верно и для регионального уровня осуществления государственной власти. Не менее важна представительская функция парламента, заключающаяся в реализации полномочий, делегированных народом или его частью на определенный 34 срок. Функции законотворчества и народного представительства определяют статус парламента и, соответственно, не могут существенно различаться по своему содержанию и механизмам реализации. К сожалению, в этом аспекте контрольной функции зачастую не уделяется должного внимания. Между тем ее наличие следует из самой природы законодательного (представительного) органа, что позволяет последнему осуществлять врученные народом контрольные правомочия, поскольку центральный представительный орган и представительные органы регионов должны контролировать действия исполнительной власти1. Т.Я. Хабриева указывает, что «Во-первых, это правовой механизм, включающий как регламентационный уровень, так и правореализационные (правоприменительные) мероприятия. Во-вторых, парламентский контроль носит в известной мере ограниченный характер; законом устанавливаются основания осуществления парламентского контроля, его формы; сами процедуры довольно подробно регламентированы. В-третьих, парламентский контроль имеет специфическую цель – проверку деятельности органов исполнительной власти, и в этом значении выступает как определенный механизм, обеспечивающий баланс ветвей государственной власти, и может рассматриваться как элемент системы сдержек и противовесов».2

Функция парламентского контроля закреплена за парламентами большинства субъектов федеративных государств (в частности, представительные органы провинций Канады, ландтаги (парламенты земель) в Германии, легислатуры штатов США и штатов Индии)3. Парламентский контроль неотъемлемо присущ парламенту, однако он не рассматривается как «основной профиль деятельности» парламента4. Российская Федерация характеризуется наличием двух уровней парламентов 35 - федерального и региональных, которые не соподчинены между собой, не составляют единого структурированного и организационного механизма1. Но структура и функции региональных парламентов фактически построены с учетом тех же конституционных принципов, что и федеральный парламент, на основании чего, как отмечалось выше, их и можно считать парламентами. Современный статус парламента подразумевает его правообязанность реализовывать парламентский контроль. Еще в начале ХХ века Джон Стюарт Милль указывал, что задача парламента состоит не в самостоятельном управлении, но в контроле над органами управления2. Можно выделить три основные цели парламентского контроля, две из которых приведены в Федеральном законе № 77-ФЗ в отношении федерального парламентского контроля. Основной целью осуществления парламентского контроля в субъектах Российской Федерации с точки зрения содержания такой деятельности выступает обеспечение соблюдения и исполнения конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации, поскольку парламент выступает законодательным органом. В то же время, вопросы обеспечения соответствия региональных актов федеральному законодательству отнесены к совместному ведению (пункт «а» части 1 статьи 72 Конституции РФ). Следовательно, региональные представительные органы содействуют соблюдению и исполнению Конституции Российской Федерации и федеральных законов, в том числе посредством использования форм парламентского контроля. Ключевой ценностной целью регионального парламентского контроля выступает обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности. Соответствующие нормы содержатся в конституциях (уставах) всех субъектов Российской Федерации. Именно 36 региональные парламенты как высшие и единственные представительные органы субъектов Российской Федерации должны принимать все необходимые меры к выявлению, пресечению и предотвращению нарушений прав человека, особенно когда нарушения приобретают массовый характер. Главной функциональной целью регионального парламентского контроля видится обеспечение эффективного функционирования системы сдержек и противовесов в осуществлении власти на региональном уровне. Данная цель никак не отражена в Федеральных законах № 184-ФЗ и № 77 ФЗ, но именно она наиболее сложно достигается в современной России. Это не означает, что возникающие проблемы должны вести к ее дезавуированию. Напротив, законодательное закрепление указанной цели будет способствовать, как минимум, попытке решения проблемы обеспечения разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации, станет основой всего механизма такого обеспечения.

Помимо трех основных целей парламентского контроля можно назвать и целый ряд иных, как более частных, вытекающих их трех базовых, так и сопутствующих, достижению которых способствует не только и не столько парламентский контроль. К последним, прежде всего, можно отнести приведенные в Федеральном законе № 77-ФЗ укрепление законности и правопорядка, выявление ключевых проблем в деятельности органов публичной власти, противодействие коррупции. На достижение данных целей направлена деятельность всего государственного аппарата. В этом же ряду видится такая цель парламентской деятельности, как оценка эффективности регионального законодательства, выработка необходимых мер по его совершенствованию. Данная цель связана и с законодательной природой парламента. Вопрос оценки законодательства, его совершенствования напрямую связан с законотворчеством, т.е. основной функцией парламента. Хотя оценку законодательству дают и судебные, и исполнительные органы государственной власти. В последнее время широкое распространение приобретают такие правовые инструменты как оценка регулирующего воздействия (ОРВ) и правовой мониторинг. Если ОРВ выступает предметом деятельности органов исполнительной власти на федеральном уровне (в частности, Министерства экономического развития Российской Федерации), то по правовому мониторингу, прежде всего в методическом аспекте, основную работу вдет именно Совет Федерации Российской Федерации, не умаляя функций Министерства юстиции Российской Федерации. Федеральный закон, устанавливающий основы организации и проведения правового мониторинга, отсутствует. В юридической науке ведутся споры даже по самому подбору терминологии. Многие ученые и практики используют термины «мониторинг законодательства и правоприменительной практики», «мониторинг правового пространства»; под этими названиями Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации проводит конференции и семинары, те же термины употребляются в его ежегодном докладе «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Другие специалисты говорят о «мониторинге закона», применяют иные понятия, где ключевым словом является «мониторинг», в качестве дополнительных используются понятия «нормативный правовой акт», «деятельность», «мероприятия» и т.п.

## Субъекты непосредственного регионального парламентского контроля

При исследовании правовых проблем, связанных с осуществлением парламентского контроля в субъектах Российской Федерации, весьма важным представляется рассмотрение вопроса об особенностях правового статуса субъектов - участников парламентского контроля. Можно выделить две основные группы субъектов, участвующих в осуществлении регионального парламентского контроля: I. Субъекты, осуществляющие региональный парламентский контроль: 1. Субъекты, непосредственно осуществляющие региональный парламентский контроль: законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации в целом, палаты двухпалатного законодательного (представительного) органа, созданные в рамках его структуры комитеты и комиссии постоянного или временного характера, депутатские группы, депутаты. 2. Субъекты, содействующие осуществлению регионального парламентского контроля, прежде всего региональные контрольно-счетные органы и в какой-то мере уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации. II. Субъекты, деятельность которых является предметом регионального парламентского контроля, прежде всего, органы и должностные лица исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Учитывая тему диссертационного исследования, речь пойдет об особенностях правового статуса субъектов, осуществляющих функцию регионального парламентского контроля. Представляется возможным выделить три организационно-структурные формы субъектов, осуществляющих региональный парламентский контроль: - органы, имеющие статус самостоятельных органов субъектов Федерации; - органы, являющиеся структурными подразделениями законодательных органов; - органы, имеющие смешанный статус.

Существует точка зрения о целесообразности формирования в каждом регионе обособленных (не входящих в структуру парламента) органов парламентского контроля и законодательном закреплении их основных функций, правомочий и ответственности на федеральном уровне1. В этой связи следует отметить, что в случае реализации подобного предложения произойдет вмешательство в компетенцию субъектов Российской Федерации по определению структуры региональных властных органов. Основным субъектом регионального парламентского контроля выступает непосредственно региональный парламент. Некоторыми авторами он называется общим субъектом парламентского контроля по отношению к непосредственным субъектам парламентского контроля2. Как представляется, подобное деление объединяет несвязанные между собой основания классификации. В данном случае, скорее, стоит говорить о законодательном органе субъекта Российской Федерации (в том числе, его структурных составляющих) как об общем субъекте парламентского контроля, осуществляющим его непосредственно, а также о специальных субъектах парламентского контроля (например, контрольно-счетных органах), содействующих осуществлению парламентского контроля и действующих опосредованно. На сегодняшний день статус парламента субъекта Российской Федерации непосредственно определен не только как законодательный (представительный) орган государственной власти, но и как «контрольный орган» лишь в конституциях (уставах) трех субъектов Федерации. Отмеченное исключение составляют Конституции Республик Якутия и Удмуртия, а также Устав Пермского края. В частности, в соответствии с Основными законами данных субъектов Федерации их парламенты названы представительным, законодательным и контрольным органом1. В конституциях (уставах) остальных субъектов Российской Федерации в той или иной форме воспроизводится формулировка статьи 4 Федерального закона № 184-ФЗ о региональном парламенте как о высшем и единственном законодательном и представительном органе. Более того, в определенной мере наблюдается регресс в закреплении статуса регионального парламента как контрольного органа. В 90-х годах Республика Татарстан провозглашала свой парламент контрольным органом. Но в действующей редакции ее Конституции парламент назван постоянно действующим высшим представительным и законодательным органом.

Анализ приведенных Основных законов позволяет сделать вывод, что контрольные полномочия Законодательного Собрания Пермского края сужены – речь идет только о «правовом контроле», в то время как в Республике Саха (Якутия) и в Удмуртской Республике законодательный орган является органом общего контроля. Следует признать неоправданным ограничение контрольных полномочий законодательного органа лишь «правовым контролем», понимаемым как определение соответствия подзаконных актов законам. Хотя правовой контроль может пониматься в узком и широком смысле. Узкое понимание состоит в осуществлении регионального парламентского контроля в отношении подзаконных актов на предмет соответствия законодательству. Вместе с тем в соответствии с положениями Федерального закона № 184-ФЗ региональный парламентский контроль может осуществляться не только в собственно сфере соблюдения и исполнения законов, но и, например, в бюджетной сфере. Так, в случае нецелевого использования бюджетных средств, их присвоения или растраты, законодательным органом может быть инициирована процедура парламентского расследования. По существу же региональный парламентский контроль охватывает все ключевые сферы жизни субъекта Российской Федерации, которые в различной степени регулируются правом. Именно в данном широком смысле правомерна трактовка границ осуществления парламентского контроля. Обеспечение соблюдения и исполнения законов также понимается в широком смысле. Вопрос о возможности применения термина «контрольный орган», а также о его толковании применительно к конституционно-правовому статусу Государственного Собрания рассматривался Конституционным Судом Республики Саха (Якутия)1. В ходатайстве главы данной республики отмечалось отсутствие четкого законодательного определения понятия «контрольный орган», что породило неоднозначное понимание правового статуса парламента во взаимоотношениях между законодательной, исполнительной и судебной властями. В своем решении Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) указал, что термин «контрольный орган» отражает контрольную деятельность и контрольную функцию Государственного Собрания. Его контрольный комитет осуществляет свою деятельность в пределах парламентского контроля.

## Субъекты, содействующие осуществлению регионального парламентского контроля

При исследовании правового положения субъектов парламентского контроля основные проблемы связаны с определением статуса органов и должностных лиц, осуществляющих функции парламентского контроля опосредованно. Речь идет, прежде всего, о контрольно-счетных органах, а также в меньшей степени о региональных уполномоченных по правам человека. Основное взаимодействие регионального законодательного органа с названными структурами происходит в ходе реализации такой формы регионального парламентского контроля как заслушивание специальных докладов, прежде всего контрольно-счетных органов и уполномоченного по правам человека. По итогам обсуждения таких докладов нередко принимаются соответствующие постановления. Не случайно и в Федеральном законе № 77-ФЗ Счетная палата Российской Федерации прямо названа участником осуществления федерального парламентского контроля в предусмотренных законодательством случаях, порядке и формах (часть 2 статьи 4), а взаимодействие Федерального Собрания с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации отнесено к формам федерального парламентского контроля (пункт 13 статьи 5).

На сегодняшний день в законодательстве субъектов Российской Федерации отсутствует единый подход к определению статуса контрольно-счетных органов (в основном это счетные либо контрольные палаты), а также региональных уполномоченных по правам человека в части их участия в осуществлении парламентского контроля, степени их самостоятельности и независимости от парламентов субъектов Российской Федерации. Первым контрольно-счетным органом, созданным в субъектах Российской Федерации по решению регионального законодательного органа, считается Контрольно-счетная палата Москвы (создана в 1996 году). В настоящее время контрольно-счетные органы созданы в большинстве регионов с целью контроля за использованием средств регионального бюджета. Однако в отдельных субъектах Российской Федерации они обладают контрольными полномочиями также в сфере деятельности региональных органов власти, связанной с инвестициями и получением доходов. Особенностью правового регулирования деятельности контрольно-счетных органов является наличие специального закона либо специальной статьи (группы статей) в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации. В то же время отмечается несовершенство соответствующих норм, не позволяющее сделать государственный финансовый контроль на уровне субъектов Федерации эффективным, в связи с чем, предлагается принять федеральный закон, определяющий основные принципы создания и деятельности контрольно-счетных палат субъектов Федерации (или дополнить соответствующими статьями Бюджетный кодекс РФ), а также включить в законы тех субъектов, где подобное положение отсутствует, нормы, определяющие виды деятельности контрольно-счетных палат1. Принятие специального федерального закона по данному предмету представляется излишним. Целесообразнее внести соответствующие изменения в Федеральный закон № 184-ФЗ, что предлагалось на парламентских слушаниях 10 декабря 2008 г2. Регламентация рассматриваемых отношений на уровне конституции (устава) субъекта Федерации объективно необходима. Как отмечает И.Н. Барциц, в мировой практике независимость контроля над управлением государственными финансами обеспечивается определением основных контрольных полномочий высшего контрольного органа в конституции3. При регулировании статуса контрольно-счетных органов необходимо учитывать, что оно должно быть таковым, чтобы указанные органы имели возможность беспрепятственно выполнять свое предназначение в качестве специализированного органа парламентского контроля в бюджетно-финансовой сфере в надлежащей форме1. В региональном законодательстве правовой статус и организационное структурное построение региональных контрольно-счетных органов и самой системы парламентского контроля регулируется неодинаково. В целом организацию их работы можно разделить на три вида: - организация органов финансового контроля как составного элемента законодательного органа; - организация самостоятельного органа финансового контроля, ассоциированного с законодательным органами субъекта Российской Федерации; - организация самостоятельных и независимых органов финансового контроля, создаваемых законодательными органами субъектов Российской Федерации.2

Анализ зарубежного опыта показывает, что однозначный подход к определению статуса контрольно-счетных органов по отношению к парламентам отсутствует. В частности, в Австрии и Венгрии счетные палаты относят к органам парламента; в Болгарии, Испании, Польше и ФРГ счетные палаты имеют статус самостоятельного высшего органа финансового контроля; в Греции, Италии, Португалии, Франции, Словении счетные палаты наделены некоторыми функциями судебных органов3.

## Конституционно-правовое регулирование регионального парламентского контроля, осуществляемое субъектами Российской Федерации

Основы осуществления регионального парламентского контроля находят нормативное закрепление, прежде всего, непосредственно в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации. Соответствующие нормы наиболее характерны для конституций республик в составе Российской Федерации. В частности, нормы о парламентском контроле содержатся в пункте 4 статьи 68 Конституции Республики Адыгея от 10 марта 1995 (в ред. от 6 июня 2012)1, пункте 3 статьи 99 Конституции Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997 № 28-РЗ (в ред. от 10 июля 2013)2, пункте «ш» статьи 84 Конституции Карачаево-Черкесской Республики от 5 марта 1996 г3. В ряде случаев они весьма детальны и гораздо подробнее норм Конституции РФ о контрольных полномочиях Федерального Собрания4. Вероятно детализация связана с попыткой обеспечить дополнительные гарантии осуществления контрольных полномочий законодательных органов субъектов Федерации. Региональными законами в ряде случаев регулируются различные виды парламентского контроля, наиболее часто - за исполнением законов5. В части субъектов Федерации действуют законы, в которых урегулированы отдельные формы регионального парламентского контроля, в частности, процедуру депутатского запроса1. Разумеется, нормы о парламентском контроле содержатся в законах, регламентирующих деятельность регионального парламента2. Соответствующее регулирование можно встретить и в законах, регулирующих статус депутата регионального парламента3. Регулирование парламентского контроля осуществляется не только законами, но и положениями регламентов законодательных органов, а также их постановлениями, в частности, о создании контрольных комиссий и т.д. Самостоятельность в регулировании процедур своей деятельности - одна из гарантий автономности парламента, стабильности его положения в системе государственных органов и институтов политической системы общества, возможности действенного парламентского контроля. Исходя из представительной природы парламента, необходимо учитывать, что его состав меняется от созыва к созыву, в нем могут состоять более или менее влиятельные политические силы, оппозиционные руководителям органов исполнительной власти. Но именно состав представительных органов в наиболее адекватной степени отражают спектр политических интересов и пристрастий общества на каждом этапе развития российской государственности. Если принять идею о законодательном регулировании парламентских процедур, следует помнить, что в законотворческом процессе участвуют и иные ветви власти, которые могут оказать влияние на содержание парламентских процедур и даже на объем контрольных функций парламента1.

В некоторых субъектах Российской Федерации принимаются законы, предметом регулирования которых является механизм осуществления регионального парламентского контроля в целом (например, Сахалинская область, Санкт-Петербург)2. Но по существу и они не всегда охватывают все виды регионального парламентского контроля. Так, в статье 1 Закона Сахалинской области от 18.10.2002 № 366 (ред. от 02.11.2010) «О контрольной деятельности Сахалинской областной Думы» предмет данного закона сформулирован как определение форм осуществления контроля за исполнением законов Сахалинской области и нормативных правовых актов Сахалинской областной Думы. Механизм реализации контрольных функций Сахалинской областной Думы в основном связан именно с контролем за соблюдением законодательства. По существу речь идет о регулировании лишь одного из видов регионального парламентского контроля – контроля за соблюдением нормативных правовых актов, принимаемых законодательным органом. Примером попытки более общего регулирования регионального парламентского контроля видится Закон Санкт-Петербурга от 29.12.2000 № 687-81 (ред. от 17.04.2008) «О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга». Контроль за соблюдением регионального законодательства определен более широко, чем в большинстве субъектах Российской Федерации. Во-первых, в него включен контроль за соблюдением Устава Санкт-Петербурга, во-вторых, - контроль за приведением в соответствие с законодательством Российской Федерации правовых актов Санкт-Петербурга, а также правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга. В соответствии с Законом сформирована постоянно действующая Контрольная группа Законодательного Собрания из 6 депутатов, которая, поимо прочего, проводит слушания по поступившим сведениям о фактах коррупции в органах государственной власти Санкт-Петербурга. Но все же и в данном законе отражены далеко не все виды и формы регионального парламентского контроля. В данном ключе развивается и законодательство субъектов Российской Федерации о региональном парламентском контроле, принятое в последние годы (например, Закон Ненецкого автономного округа от 30 октября 2012 № 80-ОЗ «О Контрольных полномочиях Собрания депутатов Ненецкого автономного округа»1). Примером современного регулирования регионального парламентского контроля стал Закон Кировской области от 26 февраля 2013 № 262-ЗО «О Контрольной деятельности Законодательного Собрания Кировской области»2. Данный закон действительно устанавливает формы и основные направления осуществления Законодательным Собранием Кировской области контрольной деятельности в целом