Волчкова Наталия Николаевна. Конституционно-правовое регулирование контрольной деятельности органов народного представительства субъектов Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Волчкова Наталия Николаевна;[Место защиты: ФГАОУВО Белгородский государственный национальный исследовательский университет], 2017

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования** обусловлена сохраняющимся противоречием между контрольным потенциалом органов народного представительства и степенью его реализации на уровне субъектов Российской Федерации. Общественно-политические изменения в современной России и ее субъектах все более активно затрагивают функционирование представительной демократии. Это, помимо прочего, выражается в оптимизации форм народного представительства, развитии его институтов, повышении эффективности деятельности, в том числе контрольной, депутатского корпуса на всех уровнях государственной власти.

Несмотря на очевидные успехи в развитии отечественной представительной демократии, одним из ее наиболее «слабых» звеньев с точки зрения конституционной теории является институт депутатского контроля. Российские органы народного представительства осуществляют в основном нормотворческие функции, их контрольная деятельность блокируется рядом законодательных актов, пробелами в конституционном регулировании, а в отдельных случаях – практикой конституционного правосудия. Вместе с тем, конституционный принцип разделения властей не отрицает необходимости парламентского контроля, а напротив, требует его использования в разумных пределах при сохранении конституционного баланса властных полномочий и публично значимых функций государственных органов всех ветвей и уровней.

Базовые элементы правового регулирования парламентского контроля как универсального, так и специализированного, формализованные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации, призваны гарантировать учет интересов всех уровней власти в федеративном государстве. Однако анализ правовых источников дает основания утверждать, что указанные акты не в полной мере системны и, зачастую, содержат существенные пробелы и дефекты в регулировании парламентского контроля. Остается малоэффективным и не претерпевает качественных изменений региональное законодательство об организации и функционировании депутатского контроля. Чаще всего оно воспроизводит федеральные институты и недостаточным образом раскрывает региональную специфику правового регулирования контрольной деятельности депутатского корпуса.

Вышеизложенное подчеркивает актуальность заявленной темы и обусловливает ее разработку в формате диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности** темы связана с ее актуальностью и спецификой. В современной науке конституционного права имеется немало исследований, в той или иной мере затрагивающих проблематику контрольных полномочий законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации.

Конституционная теория народного представительства разрабатывалась в тру  
дах С.А. Авакьяна, П.А. Астафичева, А.М. Барнашова, Н.А. Богдановой,  
М.В. Варлен, Н.В. Витрука, А.Н. Гуторовой, Л.Б. Ескиной, В.Т. Кабышева,  
А.И. Кима, Е.И. Колюшина, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, С.В. Масленниковой,  
А.Х. Махненко, В.А. Поссе, Г.Д. Садовниковой, В.М. Устинова, В.И. Фадеева,  
Б.Н. Чичерина, Б.С. Эбзеева и др.

Вопросы организации и деятельности законодательных (представительных)  
органов государственной власти субъектов Российской Федерации нашли выра  
жение в работах С.М. Бекетовой, Г.А. Борисова, Д.С. Велиевой, А.А. Воронцова,  
П.И. Квачевой, Ю.Д. Ковшуро, Г.Н. Комковой, В.А. Лебедева, М.А. Липчанской,  
Д.Г. Лукина, М.В. Мархгейм, Н.В. Родионовой, Н.А. Рубченко,

А.А. Старовойтова, Д.Л. Суркова, Н.Н. Толмачевой, Е.Е. Тонкова,

Л.А. Тхабисимовой, Е.А. Холодиловой, А.Н. Черткова, О.Б. Шемякиной и др.

Институт депутатского и парламентского контроля представлен в исследо  
ваниях К.В. Арановского, В.П. Беляева, С.В. Бендюриной, В.В. Гошуляка,  
Г.Ю. Диваевой, И.В. Зайцевой, Р.Ш. Караева, А.Д. Керимова, С.Д. Князева,  
Е.В. Ковряковой, А.И. Козлова, А.А. Корнилаевой, Э.Г. Липатова,

М.Ю. Михеевой, С.И. Некрасова, Ж.И. Овсепян, И.А. Ракитской, А.Д. Соменкова, Д.Б. Трошева, В.Е. Чиркина и др.

Среди диссертационных трудов, связанных с темой данного исследования, необходимо выделить кандидатские работы: Р.Ш. Караева «Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации» (Ростов-на-Дону, 2005); И.В. Зайцевой «Формы непосредственного парламентского контроля за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Дальневосточного федерального округа)» (Хабаровск, 2004); А.В. Кузнецова «Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации» (М., 2001); Л.В. Акопова «Демократический контроль как государственно-правовой институт: теоретический аспект» (М., 1997).

При этом с учетом современных преобразований в России и ее субъектах остаются недостаточно разработанными отдельные проблемы, в частности, каса-

5 ющиеся контрольных полномочий органов народного представительства субъектов Российской Федерации, разрешению которых и посвящено настоящее диссертационное исследование.

**Объектом** исследования явились общественные отношения, складывающиеся по поводу контрольной деятельности органов народного представительства субъектов Российской Федерации.

**Предмет** исследования составили конституционные и иные правовые нормы, регулирующие контрольную деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

**Целью** диссертационной работы явился конституционно-правовой анализ контрольной деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации для совершенствования отдельных компонентов теории, законодательства и правоприменительной практики.

Достижению заявленной цели послужило решение следующих **задач**:

– определение понятийных трактовок контрольных полномочий органов народного представительства;

– исследование форм и видов парламентского контроля в зарубежных странах;

– системный анализ парламентского контроля как выражения коллективной и индивидуальной воли депутатского корпуса;

– разработка предложений по совершенствованию правового регулирования депутатской интерпелляции в законодательстве субъектов Российской Федерации;

– выявление тенденций институционализации права депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации на запросы и вопросы;

– раскрытие перспектив развития института парламентского расследования в законодательстве субъектов Российской Федерации;

–характеристика вотума недоверия как института парламентского контроля в субъектах Российской Федерации;

– обобщение опыта правового регулирования организации и деятельности специализированных контрольных органов в системе народного представительства субъектов Российской Федерации.

**Методологическая основа** сформирована исходя из общенаучных **методов** познания юридических процессов и явлений (индукция, дедукция, анализ, синтез), а также ряда специальных познавательных приемов, выработанных и апробированных юридической наукой. В ряду второй группы методов применены лингво-

юридический, формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-

правовой, метод толкования, что позволило всесторонне рассмотреть заявленный объект, провести обобщающий конституционно-правовой анализ, выработать научные и практические предложения и рекомендации.

**Теоретическую основу** исследования составили труды современных рос  
сийских ученых в области конституционного права, теории государства и права и  
отраслевых разработок юридической науки, в которых нашли свое выражение во  
просы народного представительства в целом, а также различные аспекты кон  
трольной деятельности законодательных (представительных) органов государ  
ственной власти субъектов Российской Федерации. Среди них работы  
Р.Г. Абдулатипова, А.С. Автономова, М.В. Баглая, Л.В. Бутько, Т.М. Бялкиной,  
В.Д. Зорькина, Е.И. Козловой, И.Н. Куксина, В.В. Лазарева, Е.А. Лукашевой,  
Н.И. Матузова, В.С. Нерсесянца, В.И. Новоселова, Ю.Н. Старилова,

Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, Е.Е. Тонкова, И.Е. Фарбера и др.

Для понимания сущности, условий возникновения и развития учения о контрольных полномочиях органов народного представительства в системе разделения властей, его внедрения в конституционно-правовую практику, в том числе в современной России, диссертант обращался к работам ученых и мыслителей различных стран и эпох, включая исследователей дореволюционной России. Среди последних особого упоминания заслуживают А.Д. Градовский, А.И. Елистратов, И.А. Ильин, Ф.Ф. Кокошкин, Н.М. Коркунов, П.И. Новгородцев, В.М. Хвостов.

**Правовую основу** диссертационной работы составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы «О парламентском контроле» от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ, «О Счетной палате Российской Федерации» от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ, «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 07 февраля 2011 г. № 6-ФЗ, «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ, «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, «О материальной ответственности военнослужащих» от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ, «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ, «О промышленной безопас-

ности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ, «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ; постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 30 января 2002 г., «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22 января 1998 г.

Проанализированы также международные акты (Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. и др.) и конституции зарубежных государств (Бельгии, Греции, Грузии, Испании, Латвийской Республики, Литовской Республики, Республики Беларусь, Федеративной Республики Германии и др.)

**Эмпирическая база** диссертационного исследования охватывает решения Конституционного Суда Российской Федерации в части, касающейся проверки конституционности уставов ряда субъектов Российской Федерации, контрольной компетенции представительных органов; иные материалы судебной практики. В диссертации использованы аналитические материалы, касающиеся темы работы, информация о деятельности органов публичной власти, статистические и социологические данные, а также нормативные правовые акты, утратившие юридическую силу.

**Научная новизна работы** обусловлена тем, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработана новая научная идея толкования контрольной деятельности народного представительства: в широком смысле - путем её осуществления от имени и в интересах народа в отношении всей системы публичной власти, и в узком смысле - путем участия народных представителей в государственном и муниципальном управлении;

– предложены модели правового регулирования процедуры выражения вотума доверия (недоверия) на уровне субъектов Российской Федерации;

– доказана целесообразность создания специализированных органов депутатского контроля на региональном уровне, которые имеют в качестве своей основной конституционной функции контрольную деятельность; предложены меры по оптимизации способов правового регулирования в законодательстве субъектов Российской Федерации процедур выражения парламентского недоверия исполнительным органам, интерпелляции, депутатских вопросов и парламентских расследований;

– введены в научный оборот авторские трактовки интерпелляции и парламентского расследования.

**На защиту выносятся** следующие **положения**, обладающие элементами научной новизны:

1. Интерпретация контрольной деятельности органов народного представительства в двух аспектах – широком и узком. В широком смысле представительные органы обеспечивают функцию контроля народа в отношении всей системы публичной власти. В узком – помимо принятия нормативных правовых актов и бюджета публично-правового образования на очередной финансовый год, народные представители непосредственно участвуют в государственном и муниципальном управлении. Учитывая, что вторая из названных функций для органов народного представительства не является основной, требуется законодательное регулирование пределов и форм вмешательства представительных органов в деятельность иных субъектов властеотношений.
2. Обоснование формализации в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации в качестве форм парламентского контроля:

– вопросов и запросов в адрес высшего органа исполнительной власти соответствующего субъекта;

– парламентского расследования по вопросам высокой общественной значимости. При этом возбуждение инициативы проведения парламентских расследований должно допускаться по решению группы депутатов численностью не менее одной трети от установленного числа парламентариев. Одним из возможных последствий неудовлетворительных ответов на интерпелляции может служить вотум недоверия парламента соответствующему органу или должностному лицу исполнительной власти общей или специальной компетенции.

3. Авторская трактовка интерпелляции как публично-правового требования  
законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта  
Российской Федерации о даче официального объяснения должностного лица ис  
полнительной власти на заседании законодательного (представительного) органа  
государственной власти субъекта Российской Федерации. С точки зрения консти  
туционной процедуры интерпелляция предполагает не только депутатские пре  
ния, но также голосование и оценку деятельности высшего исполнительного ор  
гана представительным органом. Институт интерпелляции в субъектах РФ может  
быть введен как федеральным законом, так и конституцией (уставом) или законом  
субъекта РФ. Однако изученная автором практика Конституционного Суда РФ по

делам о проверке конституционности уставов ряда субъектов РФ показывает, что введение интерпелляции региональными актами учредительного характера повышает риски признания соответствующих норм противоречащими Конституции РФ. Поэтому более перспективным представляется внесение соответствующих поправок в Конституцию РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

4. Характеристика депутатских запросов и вопросов как формы парламент  
ского контроля, адекватной текущим, ординарным событиям и обстоятельствам.  
При этом длящаяся неудовлетворенность депутатского корпуса реакцией долж  
ностных лиц исполнительной власти на вопросы и запросы парламентариев мо  
жет перерасти в интерпелляцию, чреватую выражением вотума недоверия и до  
срочным прекращением полномочий.

1. Обоснование специфики парламентского расследования как формы и способа парламентского контроля. С одной стороны, парламентское расследование неизбежно подчиняется общей методологии проведения расследований с точки зрения цели, задач, объекта, предмета, приемов и процедур. С другой, особенности правового положения парламента как органа народного представительства предполагают ряд важных особенностей данного вида расследования: парламент в ходе расследования не может принимать решений, имеющих уголовно-правовые или административно-правовые последствия; целью парламентского расследования является, прежде всего, привлечение внимания общественности к проблемам особой значимости; чаще всего, парламентские расследования имеют в своей основе политический подтекст.
2. Дополнительные аргументы в пользу формализации института парламентского расследования в субъектах Федерации. В конституции (уставе) субъекта Федерации целесообразна норма общего характера о наличии права законодательного (представительного) органа субъекта Федерации на парламентское расследование и указание на необходимость более подробного регулирования данных общественных отношений в региональном законе. В свою очередь, региональный закон о парламентских расследованиях может подробно регулировать их основания, порядок проведения и юридические последствия.

7. Уточнение процедурных моделей выражения представительным органом  
субъекта Российской Федерации вотума доверия (недоверия), опосредованных  
включенностью депутатов:

– модель общего участия;

– модель инициативного участия;

– модель привлеченного участия.

При этом на региональных законодателей при регулировании оснований и процедур вотума доверия (недоверия) возлагается конституционная обязанность обеспечения баланса конкурирующих прав и законных интересов: с одной стороны, инициаторов выражения вотума недоверия, с другой, лица, в отношении которого предполагается вынести вотум недоверия.

8. Предложения по совершенствованию правового регулирования полномо  
чий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, состоящие в  
исключении его прав вносить предложения:

– в законодательный (представительный) орган - о кандидатурах председателей, заместителей председателей и аудиторов контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации;

– в контрольно-счетный орган - предложения и запросы по сути осуществляемых ими финансово-контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

9. Аргументы в поддержку научной позиции о необходимости позициониро  
вания уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в  
качестве дополнительного инструментария в реализации контрольных полномочий  
народного представительства, имеющего исключительно досудебную природу и  
направленного, в основном, на деятельность исполнительной власти субъекта РФ в  
части реализации ею конституционных прав и свобод человека и гражданина.

**Теоретическая значимость** диссертационного исследования обусловлена тем, что:

– доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений об изучаемом явлении;

– изложены концептуальные положения о сущности контрольной деятельности органов народного представительства применительно к различным уровням власти;

– раскрыты содержание и особенности отдельных институтов непосредственного депутатского контроля в субъектах Российской Федерации;

– изучены специализированные контрольные органы в системе народного представительства субъектов Российской Федерации;

– проведена модернизация подходов к правовому регулированию процедуры выражения вотума доверия (недоверия) на уровне субъектов Российской Федерации, обеспечивающая получение новых результатов по теме диссертации.

**Практическая значимость** диссертационного исследования определяется тем, что результаты данного исследования могут быть использованы высшими должностными лицами, законодательными (представительными), высшими исполнительными органами субъектов Российской Федерации, уполномоченными по правам человека в России, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, а также при разработке и преподавании курсов конституционного права, теории государства и права, специальных дисциплин по парламентаризму и народному представительству, в последующих научных разработках.

**Степень достоверности** проведенного конституционно-правового исследования контрольных полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, обоснование и формулирование предложений по их совершенствованию опосредованы использованием научных трудов и применением апробированных методов и методик, соблюдением научно-методологических требований, анализом официальных источников юридической практики, нормативных актов, обобщением использованной научной литературы.

**Апробация результатов** диссертации осуществлялась путем ее обсуждения на заседании кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева», выступлений автора на научных конференциях международного, всероссийского уровней, опубликованием статей, в том числе в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, общим объемом более 11 п.л.

**Структура диссертации** обусловлена характером и объемом исследования; она состоит из введения, трех глав, охватывающих девять параграфов, заключения, списка использованной литературы.