Петухова Наталья Владимировна. Парламентский контроль в системе народного представительства российской федерации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Петухова Наталья Владимировна;[Место защиты: ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»], 2018

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Общая характеристика парламентского контроля как функции органов народного представительства**

1.1. Парламент в системе народного представительства Российской Федерации 22

1.2. Понятие и сущность парламентского контроля как функции органов народного представительства 40

1.3. Формы и виды парламентского контроля в Российской Федерации 75

**Глава 2. Правовое регулирование механизма реализации форм парламентского контроля в Российской Федерации**

2.1. Механизм реализации форм внешнего парламентского контроля в Российской Федерации 94

2.2. Механизм реализации форм внутреннего парламентского контроля в Российской Федерации 132

2.3. Особенности правового регулирования форм парламентского контроля в субъектах Российской Федерации 147

Заключение 167

Библиография 171

* [Парламент в системе народного представительства Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/parlamentskij-kontrol-v-sisteme-narodnogo-predstavitelstva-rossijskoj-federacii.html#7721231)
* [Формы и виды парламентского контроля в Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/parlamentskij-kontrol-v-sisteme-narodnogo-predstavitelstva-rossijskoj-federacii.html#7721232)
* [Механизм реализации форм внешнего парламентского контроля в Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/parlamentskij-kontrol-v-sisteme-narodnogo-predstavitelstva-rossijskoj-federacii.html#7721233)
* [Особенности правового регулирования форм парламентского контроля в субъектах Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/parlamentskij-kontrol-v-sisteme-narodnogo-predstavitelstva-rossijskoj-federacii.html#7721234)

## Парламент в системе народного представительства Российской Федерации

Функционирование современного демократического государства невозможно уже представить без существования органов народного представительства, которые призваны отражать общую волю народа в принимаемых законах, максимальным образом обеспечивать нормативное закрепление прав и свобод человека и гражданина, а также гарантии их реализации. Представительная демократия – форма народовластия наряду с непосредственным осуществлением власти народа. В науке конституционного права содержание народного представительства раскрывается как «представление парламентом (выборным полномочным представительным органом) определенных интересов, воли тех, кого он представляет: всего народа, населения, проживающего на определенной территории»25. Именно представительные органы «прежде всего осуществляют функции прямого народного представительства, обеспечивая на своем уровне представительства с наибольшей полнотой выражение воли избирателей при принятии важнейших решений, отнесенных к их ведению, обеспечивая защиту интересов населения, поддерживая постоянную связь с ним»26.

Представительные органы власти, их порядок формирования, компетенция, а также ответственность составляют ядро системы народного представительства государства. Вместе с тем сегодня в науке конституционного права в систему отношений народного представительства все чаще включают деятельность иных органов публичной власти, основываясь, прежде всего, на выборном порядке их формирования, а также на представительном характере их отдельных полномочий.

Так, Е. С. Лапатухина предлагает включение в систему органов представительной власти современной России Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц27. Дискутируя с О. Н. Булаковым и И. В. Гранкиным, Е. С. Лапатухина приводит следующие тезисы: власть представительных органов и выборных должностных лиц производна от суверенитета народа, является конституционной, нормативно гарантированной властью и неразрывно связана с выполнением определенных функций28.

Представляется, если взять за основу указанные принципы, то в систему представительных органов можно включать любой государственный орган, формирование которого предусмотрено Конституцией Российской Федерации (способ формирования – выборы или назначение – уже будет второстепенным признаком). Учредительная функция основного закона государства выражается в легитимации властных полномочий государственных органов народом, как носителем суверенитета, единственным источником власти и субъектом принятия российской Конституции. Как указывал О. Е. Кутафин, народовластие, как организационный принцип обладания властью и ее осуществления предполагает, что «решение любых государственных задач или реализация властных полномочий нуждаются в легитимации, исходящей от народа или восходящей к нему»29. Таким образом, власть любого органа в государстве производна от суверенитета народа и, следовательно, этот принцип не может быть критерием отнесения того или иного органа к органам народного представительства.

В этом смысле научный интерес представляет разграничение понятий «представительные органы власти» и «представитель». По мнению В. В. Комаровой, категория «представитель» шире по объему, чем представительные органы власти30. Действительно, в деятельности всех органов публичной власти можно обнаружить различные сочетания функций представительства, поскольку ключевым фактором представительства в публичном праве является «служение народу, общественным интересам»31, а права и свободы человека и гражданина, согласно статье 18 Конституции Российской Федерации, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, обеспечиваются правосудием. В этом аспекте может быть сделан вывод о том, что все органы публичной власти, осуществляя свои функции, de jure являются субъектами представительства как конституционного правоотношения. Вместе с тем в систему органов народного представительства могут быть включены не все органы власти, поскольку сущность народного представительства обусловлена множеством свойств, которые должны учитываться лишь в своей совокупности.

Важнейшим таким признаком выступает коллегиальный порядок принятия решений. На значимость коллегиального порядка принятия решений обращал внимание еще дореволюционный исследователь народного представительства Б. Н. Чичерин, который отмечал, что совместное обсуждение дел позволяет выявлять новые точки зрения, стимулирует необходимость поиска компромиссов в регулировании общественных потребностей32.

В. В. Комарова к представительным органам власти относит лишь коллегиальные выборные органы власти33. Коллегиальность, как основополагающее свойство представительности, выделяет и Е. И. Колюшин. Представительство интересов различных групп и слоев населения возможно только в рамках коллегиальности. Способ формирования органа власти путем прямых выборов (например, избрание Президента РФ) еще не делает этот орган представительным, поскольку один человек не может выражать различные, в том числе и противоположные интересы34.

Н. В. Варламова, анализируя публично-правовое представительство, отмечает принадлежность признаков представительных органов современных государств (самостоятельное выражение политической воли и получение полномочий непосредственно от избирателей), в том числе, президенту, главе субъекта федерации и муниципального образования, выборным коллегиальным общенациональным парламентам35. Между тем Н. В. Варламова справедливо отмечает, что только коллегиальные органы являются «подлинно представительными»: лишь коллегиальный и достаточно многочисленный орган может представлять не только доминирующие социальные интересы, но весь их спектр36. Сущность представительства и заключается именно в принятии важнейших властных решений в масштабе государства, региона или муниципального образования в результате широкого обсуждения общественных дел представителями различных социальных групп.

Кроме того, современное понимание коллегиальности уже не может быть сведено к простому принятию решений большинством, решения органов народного представительства должны приниматься только в условиях предварительного публичного и всестороннего обсуждения с участием меньшинства. На такой дополнительный критерий демократии, выдвинутый в XX веке, указывал В. И. Фадеев: законодательство демократического государства должно гарантировать права тех, кто оказался в меньшинстве на выборах, в органах народного представительства37. Очевидно, что для единоличного органа власти такая задача не достижима и может быть осуществлена только в рамках коллегиальности. Ю. Хабермас, известный исследователь политической коммуникации, очень точно выводит демократический способ принятия решений: чтобы меньшинство временно подчинилось воле большинства, от меньшинства нельзя требовать отречения от его (может быть, и лучшего) убеждения. Ему надо лишь подождать, пока в свободной публичной конкуренции мнений оно сможет убедить большинство, чтобы заручиться и его волей38.

Сущностные отличия органов народного представительства от всех иных органов публичной власти, формируемых путем выборов, выражаются также в функциях органов народного представительства. Так, в целях реализации представительной функции федеральный закон обязывает депутатов Государственной Думы поддерживать связь с избирателями на соответствующей территории, в том числе рассматривать их обращения, лично вести прием граждан не реже чем один раз в два месяца, проводить встречи с избирателями не реже чем один раз в полгода, а также осуществлять предусмотренные законодательством иные меры, обеспечивающие связь с избирателями.

## Формы и виды парламентского контроля в Российской Федерации

Федеральный закон о парламентском контроле впервые закрепил перечень форм, в которых может осуществляться парламентский контроль в Российской Федерации. Выделение форм парламентского контроля необходимо для организации и упорядочения содержания контрольных полномочий парламента, а также определения пределов реализации контрольных полномочий. Посредством форм субъекты парламентского контроля реализуют свои полномочия.

Форму парламентского контроля можно определить как установленный Конституцией Российской Федерации и/или федеральными законами способ внешнего выражения контрольной деятельности парламента, представляющий собой совокупность и порядок действий по осуществлению контрольных полномочий.

Форма парламентского контроля – это правовая форма, поскольку устанавливается нормативным правовым актом и имеет юридическое содержание в виде прав и обязанностей субъектов контрольных правоотношений. Форма определяет пределы полномочий субъектов парламентского контроля по наблюдению и проверке деятельности органов исполнительной власти. Выбор конкретной формы парламентского контроля всегда зависит от цели контрольного мероприятия.

Форма парламентского контроля – это процессуальная форма, поскольку контрольные полномочия парламента реализуются при наличии правовых оснований, в установленном законом порядке, с соблюдением процедуры принятия решений по результатам контрольной деятельности и их оформления. Каждая форма имеет свой механизм реализации. Соблюдение процессуальной формы гарантирует законность и демократичность парламентского контроля.

Формы парламентского контроля постоянно изменяются, развивается их содержание, что является отражением изменения баланса общественных отношений в системе разделения властей. Формирование современной системы форм парламентского контроля обусловлено историческими, политическими и социальными факторами развития Российской Федерации.

Многие формы парламентского контроля получили свое правовое регулирование еще до принятия специального закона путем закрепления в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, а также нормах регламентов палат. Так, Федеральный закон о парламентском контроле закрепил конституционные формы парламентского контроля: рассмотрение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации (ч. 3, 4 ст. 117 Конституции РФ), заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе ответов на вопросы, поставленные Государственной Думой (п. в ч. 1 ст.103, п. а ч. 1 ст. 114), а также парламентские слушания (ч. 3 ст. 101).

Иные формы парламентского контроля ранее были урегулированы в федеральных законах: парламентский и депутатский запросы (п. е ч. 1 ст. 7 Федерального закона о статусе), парламентские расследования (Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»144), заслушивание докладов Председателя Центрального банка РФ и рассмотрение годовых отчетов Центрального банка РФ (ст. 5 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»145), рассмотрение палатами ежегодных отчетов Счетной палаты РФ (ч. 12 ст. 16 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»).

Регламентами Государственной Думы146 и Совета Федерации147 закреплялся и регулировался порядок проведения такой формы контроля как «правительственный час», парламентский запрос.

К новым формам парламентского контроля, впервые закрепленным специальным Федеральным законом, можно отнести парламентский контроль за нормотворческой деятельностью Правительства Российской Федерации: контроль при издании нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами.

Формы парламентского контроля следует отличать от его видов. Виды парламентского контроля образуются посредством выделения общих критериев, признаков (субъект, объект, содержание и т.п.) в различных формах парламентского контроля. В науке конституционного права предложены различные критерии, на основе которых формы парламентского контроля могут быть классифицированы на различные виды.

Наиболее развернутая классификация форм представлена Е. В. Ковряковой. На основе исследования зарубежного опыта парламентской деятельности ученый выделяет:

- в зависимости от органов, осуществляющих парламентский контроль (самим парламентом, его органами и должностными лицами или не входящими в структуру парламента органами и должностными лицами);

- по времени осуществления парламентского контроля (упреждающий, сопутствующий и последующий);

- по содержанию (в сфере соблюдения прав человека, в финансовой сфере, в сфере обороны и безопасности, в информационной, в области охраны окружающей среды и т.п.);

- по решаемым задачам (информативный или санкционирующий, решающий);

- бюджетно-финансовый контроль как отдельная форма парламентского контроля;

- в зависимости от формы правления (парламентский контроль в президентской, полупрезидентской и парламентарной республиках, а также в конституционной монархии);

- в зависимости от политического и государственного режима (реальный и спящий);

- парламентский контроль, осуществляемый парламентским большинством и парламентский контроль оппозиции;

- специальный и общий парламентский контроль;

- по процедуре (гласный и негласный);

- по основаниям (юридический и политический);

- по поводам контрольных действий (конкретный и абстрактный)148.

Указанная классификация является актуальной и для парламентского контроля в Российской Федерации и может быть дополнена с учетом современного этапа развития народного представительства.

Поскольку не все субъекты парламентского контроля можно отнести к органам (например, парламентарии) более общим критерием для классификации российского парламентского контроля будет являться субъект парламентского контроля.

Анализ статьи 5 и 6 федерального закона о парламентском контроле показывает, что большая часть форм парламентского контроля осуществляется Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, что объясняется общегосударственным, всенародным характером представительства этой палаты. К формам парламентского контроля, осуществляемым исключительно Государственной Думой, относятся:

1) Рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству Российской Федерации.

2) Заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе ответов на вопросы, поставленные Государственной Думой.

3) Рассмотрение Государственной Думой годовых отчетов Центрального банка РФ и принятие решений по ним;

4) Заслушивание докладов Председателя Центрального банка РФ о деятельности Центрального банка РФ при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;

5) Осуществление в отношении Центрального банка РФ парламентского контроля в иных формах в соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке РФ (Банке России)».

Исключительное контрольное полномочие Совета Федерации Федерального Собрания РФ – заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению.

## Механизм реализации форм внешнего парламентского контроля в Российской Федерации

Федеральный закон о парламентском контроле закрепил формы внешнего парламентского контроля, а также установил правовые основы осуществления некоторых из них. Порядок реализации форм парламентского контроля регулируется процессуальными нормами, прежде всего, регламентов палат Федерального Собрания, а также нормами федеральных законов и Конституции Российской Федерации. Наличие процессуальных норм в правовом регулировании парламентского контроля обеспечивает законность и эффективность его реализации, гарантированность прав субъектов контрольной деятельности, а также органов власти, в отношении которых осуществляется контроль.

И. В. Астафьев под процессуальной нормой конституционного права понимает общеобязательное, формально определенное правило поведения, регулирующее общественные отношения в сфере правового статуса личности, основ конституционного строя, организации и функционирования системы государственной власти, в учредительной, правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов, местного самоуправления и должностных лиц164. Представляется, такое определение не позволяет выделить специфику процессуальных норм, отличающую их от норм материальных, поскольку и те и другие оказывают свое регулирующее воздействие на общественные отношения, составляющие предмет конституционного права, но разного характера.

На особенности процессуальных норм конституционного права определенно указывает Н. Е. Таева. Ученый выделяет два функциональных аспекта процессуальных норм в конституционном праве, которые:

- устанавливают механизмы реализации материальных норм права;

- устанавливают определенный порядок осуществления юридических действий165.

0. Е. Кутафин определял процессуальные нормы в конституционном праве как нормы, регулирующие отношения, складывающиеся в процессе организационно-правовых форм деятельности по применению материальных норм конституционного права166.

Применительно к институту парламентского контроля можно констатировать, что процессуальные нормы регулируют общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации организационно-правовых форм парламентского контроля или иначе процессуальные нормы закрепляют механизм реализации форм парламентского контроля.

Механизм реализации формы парламентского контроля, таким образом можно определить, как последовательность юридических действий по осуществлению контрольных полномочий парламента.

Механизм реализации формы парламентского контроля должен также предусматривать: сроки осуществления конкретных юридических действий, управомоченных субъектов на каждой стадии реализации, а также результат – виды принимаемых субъектом парламентского контроля решений.

К наиболее значимым формам внешнего парламентского контроля следует относить формы контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации и иных органов исполнительной власти, а также их должностных лиц.

1. Рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству Российской Федерации.

Конституционные полномочия «нижней» палаты парламента, связанные с доверием Правительству Российской Федерации, регулируются Конституцией

Российской Федерации (ст. 117), Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 35), Федеральным законом о парламентском контроле, а также Регламентом Государственной Думы (глава 18), закрепляющими процессуальные нормы осуществления контрольного полномочия.

Федеральный закон о парламентском контроле использует единую форму парламентского контроля для решения вопросов, связанных с доверием Правительству Российской Федерации.

Инициировать рассмотрение вопроса о доверии Правительству РФ могут депутаты (группа численностью не менее одной пятой – 90) либо Председатель Правительства РФ.

Конституция не закрепляет оснований, по которым палата может инициировать вопрос о выражении недоверия Правительству РФ. Вместе с тем нормы Регламента устанавливают, что предложение о выражении недоверия Правительству РФ, вносимое в Совет Государственной Думы, должно быть мотивированное. Предложение рассматривается палатой на ближайшем пленарном заседании по истечении семи дней со дня внесения предложения. На заседании вправе выступить Председатель Правительства (в его отсутствие – заместитель) с заявлением. Депутаты могут задавать вопросы Председателю Правительства РФ, в ходе обсуждения могут получать слово и иные члены Правительства РФ.

Также согласно статье 203 Бюджетного кодекса РФ рассмотрение вопроса о доверии Правительству РФ становится обязательной формой парламентского контроля при повторном отклонении Государственной Думой проекта о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении. Такая ситуация возможна, если работа согласительной комиссии, образуемой на паритетных началах из членов Правительства РФ, Государственной Думы и Совета Федерации, по разработке согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета окажется неэффективной.

Если инициатива о рассмотрении вопроса о доверии исходит от Председателя Правительства РФ, то она должна быть выражена в его мотивированном представлении, которое подлежит немедленному распространению среди депутатов. При этом регламентные нормы о сроке рассмотрения представления Председателя Правительства РФ вступают в коллизию. С одной стороны, Государственная Дума должна рассмотреть вопрос о доверии во внеочередном порядке, с другой стороны, Совет Государственной Думы вправе определить срок, необходимый для проведения правовой экспертизы и изучения фактических обстоятельств, послуживших основанием для постановки вопроса о доверии. Фактически это время может быть использовано для преодоления политического кризиса, нахождения компромисса между Государственной Думой и Правительством до вынесения рассмотрения этого вопроса на обсуждение палаты, и, как следствие предотвращения деструктивного вотума высшему органу исполнительной власти.

Процедура рассмотрения вопроса о доверии может закончиться без принятия какого-либо решения. Критического осмысления требует регламентная норма, которая предоставляет право депутатам, инициаторам выражения недоверия, отозвать свои подписи в любое время в ходе обсуждения. Если после отзыва, численность депутатов-инициаторов станет менее одной пятой, вопрос о выражении недоверия исключается из порядка работы палаты без дополнительного голосования. Реализация этой нормы может нарушить права других депутатов-инициаторов выражения недоверия, поскольку в момент внесения предложения в Совет они были уверены в наличии необходимого количества подписей, не предпринимали мер для его увеличения, будучи убежденными, что регламентный минимум соблюден.

Процедура принятия решений по вопросу о доверии, поставленным Председателем Правительства РФ, также может быть прекращена без принятия какого-либо решения. Регламент предусматривает два голосования, дублирующих друг друга. Сначала осуществляется голосование по решению о доверии Правительству РФ, если оно не принято, депутаты голосуют об отказе в доверии, если и это решение не принято рассмотрение вопроса прекращается. В этом случае практическая реализация формы парламентского контроля остается неэффективной. Вопрос рассмотрели, но решения не приняли. Опасения депутатов понятны. Угроза роспуска палаты в случае, если Президент РФ поддержит Правительство РФ, не позволяет депутатскому корпусу выражать собственную позицию относительно политики высшего исполнительного органа. Несовершенство процессуальной формы контрольного полномочия будет способствовать безрезультативности парламентского контроля. Думается, норма Регламента должна в этом случае предусматривать одно голосование, по результатам которого Государственная Дума принимает постановление о доверии либо об отказе в доверии Правительству Российской Федерации.

## Особенности правового регулирования форм парламентского контроля в субъектах Российской Федерации

В настоящее время парламентский контроль с большей или меньшей степенью эффективности осуществляется во всех 85 субъектах Российской Федерации. Обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов, защита гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение законности и правопорядка – конституционная функция, реализация которой невозможна без осуществления органами власти субъектов Российской Федерации – в присущих им формах – контроля за исполнением на своей территории федеральных законов в той мере, в какой это предусмотрено федеральными законами242.

Правовое закрепление и регулирование контрольной функции региональных парламентов, а также степень эффективности ее реализации являются одним из необходимых условий развития принципов конституционализма в федеративном государстве. Необходимость сильной законодательной власти в регионах именно на современном этапе все чаще отмечается учеными-конституционалистами, в том числе, как указывает И. А. Старостина, и для преодоления кризиса избыточно централизованной системы государственного управления243. Именно законодательная власть, по мнению ученого, способна снять «издержки единоличных и неконтролируемых обществом управленческих практик»244.

Осуществление парламентского контроля законодательными органами субъектов Российской Федерации имеет существенное значение не только для социально-экономического развития отдельного региона, но и обеспечивает сбалансированное функционирование всей системы органов публичной власти в государстве. В настоящее время распределение компетенции между органами публичной власти различного уровня должно осуществляться на основе принципов субсидиарности и пропорциональности245. Принцип субсидиарности позволяет учитывать этнокультурное многообразие российских регионов. Региональные законодательные органы, как наиболее приближенные к проблемам населения конкретного субъекта, имеют возможность оперативного реагирования на нарушения прав человека, как массовые, так и индивидуальные. Региональные депутаты поддерживают более тесную связь с избирателями. Поэтому, осуществление парламентского контроля должно осуществляться, в первую очередь, законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации.

Авторы «Концепций развития российского законодательства» отмечают значительность пути, который прошли законодательные органы субъектов РФ по созданию действенного механизма парламентского контроля. Во многих субъектах законодательные органы обладают более широкими контрольными полномочиями, чем федеральный парламент246.

Общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Поэтому закрепление конституционно-правового статуса законодательных (представительных) органов субъектов России, в том числе их контрольных полномочий осуществляется как федеральным, так и региональным законодательством.

Федеральную правовую основу для осуществления регионального парламентского контроля составляют Конституция Российской Федерации, а также Федеральный закон от 06 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", который устанавливает правовые основы взаимоотношений законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа власти субъекта РФ), а также органов исполнительной власти.

Базовым принципом во взаимоотношениях органов власти субъекта Российской Федерации выступает конституционный принцип разделения властей, в соответствии с которым законодательный (представительный) и высший исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации самостоятельно осуществляют свои полномочия, однако, в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития субъекта Российской Федерации и в интересах его населения региональные органы государственной власти осуществляют взаимодействие. На принципиальную значимость согласованного функционирования региональных парламентов и исполнительных органов обращает внимание В. А. Лебедев, который указывает на неблагоприятные последствия частых противостояний и иных конфликтных ситуаций между законодательной и исполнительной властью для социального и экономического благополучия субъекта Федерации247. С целью предотвращения подобных разногласий федеральный законодатель предусмотрел правовой механизм разрешения споров между законодательным (представительным) и высшим исполнительным органами государственной власти субъектов РФ – согласительные процедуры или судебный порядок.

Вместе с тем к полномочиям законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ федеральный законодатель отнес осуществление парламентского контроля за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, исполнением бюджета субъекта Российской Федерации, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации (п. 4 ст. 5). Значимость указанной законодательной нормы выражается в том, что она уже на федеральном уровне легитимирует контрольную деятельность законодательных органов российских субъектов, закрепляет сферы общественных отношений, которые подлежат обязательному региональному парламентскому контролю.

Федеральный закон закрепил отдельные формы регионального парламентского контроля в виде полномочий законодательного (представительного) органа субъекта РФ. В первую очередь, это заслушивание законодательным органом ежегодных отчетов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Федеральное предписание, обязывающее высшее должностное лицо представлять такой отчет, повышает значимость контрольных полномочий региональных парламентов. Формы конституционной ответственности, устанавливаемые федеральным законом для глав регионов, позволяют выделить также такую форму контроля как рассмотрение вопроса о выражении недоверия высшему должностному лицу или руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых законодательный орган принимал участие.

Выполнение социальных обязательств властей регионов перед населением требует эффективного и правомерного расходования региональных бюджетных средств, поэтому на федеральном уровне важно предусмотреть соответствующие формы контроля. Широкие полномочия в сфере бюджетного контроля предоставлены региональному законодательному органу Бюджетным кодексом РФ248 (ст. 153): контроль в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения соответствующих бюджетов на своих заседаниях, заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп, в ходе проводимых законодательными (представительными) органами слушаний и в связи с депутатскими запросами. Законодательным (представительным) органам в пределах их компетенции по бюджетным вопросам для обеспечения их полномочий должна быть предоставлена органами исполнительной власти вся необходимая информация.

Таким образом, анализ федерального регулирования позволяет отнести к объектам регионального парламентского контроля деятельность высшего должностного лица региона, органов исполнительной власти.

Следует отметить, что большая часть контрольных полномочий региональных парламентов в бюджетной сфере осуществляется через специализированные органы регионального парламентского контроля – контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, основы правового статуса которых регулирует на федеральном уровне федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»249. Указанный нормативный правовой акт также следует отнести к федеральной правовой основе регионального парламентского контроля.