Лолаева Альбина Славовна. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации: вопросы теории и практики: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Лолаева Альбина Славовна;[Место защиты: Московский гуманитарный университет].- Москва, 2014.- 245 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Парламентский контроль: теоретические и институциональные начала 13**

1.1. Правовая природа парламентского контроля 13

1.2. Система парламентского контроля в субъектах Российской Федерации 43

**ГЛАВА 2. Формы осуществления регионального парламентского контроля 79**

2.1. Отчеты исполнительных органов государственной власти в системе регионального парламентского контроля 79

2.2. Недоверие как форма парламентского контроля 105

2.3. Институт депутатских (парламентских) расследований 122

2.4. Иные формы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации 153

Заключение 154

Список использованных источников

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования предопределяется политико-правовым значением парламентского контроля в организации парламентской и всей государственной деятельности, обеспечивающего последовательную реализацию законов, защиту прав и свобод человека и гражданина, укрепление законности и правопорядка в публичных сферах, эффективность государственного управления.

Контроль является ответственной и самостоятельной парламентской функцией наряду с представительной и законодательной, материализующей парламентскую власть, реализующей принципы современного парламентаризма. Несмотря на значение парламентского контроля, степень его реализации в Российской Федерации и ее субъектах остается низкой, парламентский контроля в России пока не приобрел надлежащего значения, свойственного демократическому режиму, что деформирует конституционный баланс власти и сдерживает темпы построения правового государства. Некоторые значимые институты парламентского контроля – парламентские расследования, парламентское недоверие – фактически бездействуют, что требует тщательной, системной и взвешенной научной оценки как нормативных, так и практических составляющих парламентского контроля в России с точки зрения их согласованности, последовательности и эффективности.

В системе парламентского контроля в России важный сегмент занимает региональный парламентский контроль, осуществляемый законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, который не является территориальным продолжением федерального парламентского контроля, но имеет собственные цели, задачи, объекты, технологии, свидетельствующие о его самостоятельном функциональном назначении.

Региональный парламентский контроль в виду многообразия субъектов Российской Федерации, обладающих собственным отраслевым законодательством о парламентском контроле, достаточно вариативном, требует теоретического обобщения и надлежащей научной систематизации с целью выявления его недостатков и оптимальных характеристик, возможностей использования его отдельных моделей на федеральном уровне.

Научный интерес к диссертационной теме вызывается и появлением новых организационно-правовых форм регионального парламентского контроля в России, например, отчетов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации о результатах деятельности высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, пока не получивших надлежащей научной оценки.

Законодательство и практика парламентского контроля в Российской Федерации и ее субъектах остро нуждаются в научно-практических предложениях и рекомендациях, повышающих эффективность парламентского контроля, степень его воздействия на всю правоприменительную деятельность. В процессе диссертационного анализа нами были разработаны модельные нормативные правовые акты, даваемые в приложениях в диссертации, рекомендуемые к использованию в законодательстве субъектов Российской Федерации, способствующие, на наш взгляд, должной унификации и результативности регионального парламентского контроля.

Степень разработанности темы исследования.

Общетеоретические вопросы парламентского контроля, как разновидности государственного контроля, получили научный анализ в работах таких авторов, как С.А. Авакьян, Л.В. Акопов, М.Л. Баранов, В.И. Беляев, А.С. Бурмистров, В.В. Гошуляк, И.В. Гранкин, Д.А. Гусаров, М.В. Демидов, А.Н. Епифанов, К.А. Ишеков, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, Е.В. Луценко, В.О. Лучин, Н.А. Михалева, Ж.И. Овсепян, А.А. Петров, К.В. Прохоров, В.Е. Чиркин, А.Б. Яблонская и др.

Вопросы парламентского контроля в его федеральном и региональном компонентах нашли исследование в трудах С.В. Бендюриной, А.Ю. Величко, Е.П. Григорьевой, С.В. Дагангаров, М.В. Демидова, Т.Ю. Диваевой, А.М. Дроздовой, И.Г. Дудко, Р.Ш. Караева, А.С. Карханбарьяна, Е.В. Ковряковой, А.И. Козлова, А.А. Корнилаевой, Е.С. Лапатухиной, А.В. Макоева, Д.А. Марусенко, М.Г. Никитенко, А.Г. Овсепян, Ю.В. Плюта, Ю.Ю. Поповой, В.А. Тюльпанова, А.В. Хамукова, А.П. Чопяк. Однако в этих работах, в том числе диссертационных, преимущественное внимание уделяется федеральному парламентскому контролю, анализ же регионального контроля носит фрагментарный характер.

Региональному парламентскому контролю в России была посвящена кандидатская диссертация А.В. Кузнецова «Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации» (М., 2002), однако последнее десятилетие было отмечена значительным расширением форм этого контроля, а также практики его реализации, требующей дополнительного анализа.

В современной конституционно-правовой науке отсутствуют научные работы, содержащие целостный анализ актуальных проблем регионального парламентского контроля в его практическом применении. В нашем диссертационном исследовании вопросы регионального парламентского контроля исследуются в контексте развития его форм и методов, эволюции законодательства о парламентском контроле, современной теоретической и практической проблематики его реализации.

Целью диccертaциoннoгo иccледoвaния являетcя cиcтемный и рaзвернутый aнaлиз прaвoвых ocнoвaний и механизма парламентского контроля в субъектах Российской Федерации в его теoретичеcкoй, нoрмaтивнoй и прaктичеcкoй cocтaвляющих, oпределение его оптимального механизма с учетoм пoтребнocтей и перcпектив рaзвития российского парламентаризма.

Для дocтижения пocтaвленнoй цели oпределены cледующие ocнoвные иccледoвaтельcкие зaдaчи:

- рaccмoтреть oбщетеoретичеcкие и институциональные нaчaлa парламентского контроля как парламентской функции;

- охарактеризовать правовую природу парламентского контроля;

- определить систему парламентского контроля в субъектах Российской Федерации;

- исследовать разнообразные формы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации;

- cфoрмулирoвaть нaучнo-прaктичеcкие предлoжения пo coвершенcтвoвaнию регионального парламентского контроля в России.

Объектом диссертационного исследования являются конституционно-правовые отношения, взятые в их системном единстве, возникающие в процессе организации и осуществления парламентского контроля в субъектах Российской Федерации.

Предметом исследования выступают нормы конституционного права федерального и регионального уровней, регламентирующие условия, механизм и последствия регионального парламентского контроля.

Методологической основой диссертации стали основные общенаучные методы: диалектико-материалистический - как способ объективного и всестороннего познания действительности; сравнительно-исторический, социологический, метод логического и функционального анализа и другие методы научного познания, обращенные к диссертационной проблематике. Для решения поставленных задач и получения объективных знаний о предмете исследования диссертантом использовались также принципы системности и комплексности исследования.

Эмпирическая и нормативная базы исследования. Эмпирической основой исследования является практика регионального парламентского контроля, акты регионального парламентского контроля в многочисленных субъектах Российской Федерации, в том числе отчеты исполнительных органов государственной власти субъектов РФ перед региональными парламентами; материалы региональных парламентских слушаний, парламентских расследований, парламентского выражения недоверия в отношении исполнительных органов государственной власти регионального уровня.

Нормативную базу исследования составили законы и иные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, регулирующие вопросы парламентского контроля в России, к числу которых относятся Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; конституции и уставы субъектов Российской Федерации; законы о контрольной деятельности (контрольных полномочиях) законодательных органов субъектов Российской Федерации; законы о законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации; регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Научная новизна исследования обусловлена, прежде всего, постановкой исследовательских задач, совокупность которых в представленном виде еще не составляла предмета специального научного анализа.

В диссертации уточнен перечень организационных форм парламентского контроля, определенных в Федеральном законе «О парламентском контроле», дано обоснование такой формы парламентского контроля как признание деятельности неудовлетворительной, дается авторское определение парламентского контроля.

Определена законодательная база регионального парламентского контроля, уточнен перечень объектов регионального парламентского контроля, дана классификация целей, задач и принципов регионального парламентского контроля. В диссертации дается критический анализ основных форм регионального парламентского контроля в сравнении с федеральными аналогами.

Разработаны модельные законы о парламентском контроле в субъектах Российской Федерации и его отдельных видах с учетом современной практики парламентского контроля в российских регионах.

Научная новизна исследования нашла отражение в основных положениях, выносимых на защиту:

1) Научное определение парламентского контроля, представляющего собой функцию парламента по осуществлению парламентом, его органами и парламентариями в установленных законодательствах формах оценочных действий в отношении подконтрольных органов и должностных лиц в интересах обеспечения законности и правопорядка, защиты прав и свобод человека и гражданина, повышения прозрачности и эффективности государственной деятельности.

2) Пределы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации, определяемые Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривающим парламентский контроль 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. «а» ч. 4 ст. 5) представляются зауженными. Исходя из региональной практики, предметом этого контроля следует также указать соблюдение установленного порядка распоряжения федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Российской Федерации; целевое использование финансовых средств, поступающих из федерального бюджета; реализация программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации; исполнение договоров и соглашений субъектов Российской Федерации.

3) В характеристике института отчетов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации перед региональным парламентом квалифицирующее значение имеют вопросы содержательных параметров этих отчетов, законодательно не определяемых, кроме указания на поставленные региональным парламентом вопросы, которые носят лишь факультативный характер и не могут определять основной предмет отчета. Анализ отчетов высших должностных лиц субъектов Федерации свидетельствует об их самом разнообразном содержании, субъективно и произвольно определяемом главой субъекта Федерации.

Ввиду этого в диссертации обосновывается необходимость нормативного установления оценочного критерия ежегодного отчета высшего должностного лица субъекта РФ о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, которым должна стать реализация программы социально-экономического развития субъекта РФ, утверждаемой региональным законом и содержащей основные показатели социально-экономического развития субъекта Федерации на ближайший год, разрабатываемой высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, призванным законом осуществлять меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

4) Предложение использовать в механизме выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации органы конституционной юстиции субъектов Федерации (там, где они имеются), которые могли бы квалифицированно оценивать наличие в действиях высшего должностного лица субъекта Российской Федерации конституционно-правовых деликтов, являющихся основаниями выражения ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ.

В законодательстве субъектов Федерации, относящимся к институту выражения недоверия главе субъекта Федерации, следует закрепить, что конституционный (уставной) суд субъекта Российской Федерации дает заключение по вопросу выражения высшего должностному лицу субъекта РФ недоверия законодательным (представительны) органом государственной власти субъекта РФ, что не подменяет право регионального парламента подвергать недоверию руководителя субъекта РФ, поскольку позиция конституционного (уставного) Суда РФ будет только рекомендательной.

5) В системе исполнительной власти субъектов Российской Федерации важное и ответственное место принадлежит высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ, которым выступает правительство или администрация субъекта РФ. Этот орган обладает собственным конституционным (уставным) статусом, отделенным от статуса высшего должностного лица субъекта РФ, а значит, и собственной деликтоспособностью. В виду этого в диссертации обосновывается предложение предоставить законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ права выражать недоверие высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ, выполняющему правительственные функции на региональном уровне, наряду с недоверием главе субъекта РФ, что сделает региональный парламентский контроль более реальным, имея в виду, что на практике законодательный (представительный) орган субъекта РФ не подвергает недоверию главу субъекта Федерации.

6) Законодательство субъектов Российской Федерации, посвященное исследуемому институту регионального парламентского контроля, как правило, исключает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации из объектов парламентского контроля, что фактически лишает региональный парламентский контроль реального предмета, учитывая, что высшие должностные лица субъектов Федерации одновременно являются руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (правительств, администраций). Исходя из этого, в диссертации обосновывается необходимость включения в систему регионального парламентского (депутатского) расследования высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, как правило, исключаемое законодательством субъектов РФ из объектов региональных парламентских расследований. «Иммунитет» высшего должностного лица субъекта Российской Федерации к парламентскому (депутатскому) расследованию препятствует реализации этого института в отношении всей системы исполнительной власти субъекта Федерации, возглавляемой высшим должностным лицом субъекта РФ.

7) Целесообразность нормативного определения круга вопросов, составляющих обязательный предмет региональных парламентских слушаний, наличие которого повысит степень реализации этого института, сделает его более эффективным средством парламентского контроля. К таким вопросам предлагается отнести: проект конституции (устава) субъекта Федерации; проект бюджета субъекта РФ; проект программы социально-экономического развития субъекта РФ, представленный высшим должностным лицом субъекта Федерации; проект договора субъекта РФ.

8) Содержание проектов модельных законов «О парламентском контроле в субъекте Российской Федерации», «О депутатском (парламентском) расследовании в субъекте Российской Федерации», а также модельных глав регламентов региональных парламентов: «Рассмотрение вопроса о ежегодном отчете высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации», «Порядок выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации»)», рекомендуемых к использованию в субъектах Российской Федерации.

Теоретическое и практическое значение исследования

Теоретическое значение исследования состоит в том, что в диссертации решен ряд сложных и актуальных теоретических вопросов, имеющих существенное значение для отечественной конституционно-правовой науки. Диссертационные положения и выводы могут быть использованы в учебном процессе, в преподавании конституционного права и России, а также специального курса, посвященного региональному парламентскому контролю в России.

Практическое значение работы состоит в том, что сформулированные в работе предложения и рекомендации могут быть использованы в процессе создания надлежащей законодательной базы для совершенствования механизма регионального парламентского контроля в России.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования обсуждались на заседаниях кафедры конституционного права Института им. К.В. Россинского. Основные положения и выводы, содержащиеся в работе, нашли отражение в публикациях по теме исследования, в том числе в рецензируемых изданиях, в материалах научно-практических конференций.

Структура работы обусловлена поставленными целями, задачами и содержанием исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## Правовая природа парламентского контроля

Региональный парламентский контроль в виду многообразия субъектов Российской Федерации, обладающих собственным отраслевым законодательством о парламентском контроле, достаточно вариативном, требует теоретического обобщения и надлежащей научной систематизации с целью выявления его недостатков и оптимальных характеристик, возможностей использования его отдельных моделей на федеральном уровне.

Научный интерес к диссертационной теме вызывается и появлением новых организационно-правовых форм регионального парламентского контроля в России, например, отчетов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации о результатах деятельности высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, пока не получивших надлежащей научной оценки.

Законодательство и практика парламентского контроля в Российской Федерации и ее субъектах остро нуждаются в научно-практических предложениях и рекомендациях, повышающих эффективность парламентского контроля, степень его воздействия на всю правоприменительную деятельность. В процессе диссертационного анализа нами были разработаны модельные нормативные правовые акты, даваемые в приложениях в диссертации, рекомендуемые к использованию в законодательстве субъектов Российской Федерации, способствующие, на наш взгляд, должной унификации и результативности регионального парламентского контроля.

Степень разработанности темы исследования.

Общетеоретические вопросы парламентского контроля, как разновидности государственного контроля, получили научный анализ в работах таких авторов, как С.А. Авакьян, Л.В. Акопов, М.Л. Баранов, В.И. Беляев, А.С. Бурмистров, В.В. Гошуляк, И.В. Гранкин, Д.А. Гусаров, М.В. Демидов, А.Н. Епифанов, К.А. Ишеков, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, Е.В. Луценко, В.О. Лучин, Н.А. Михалева, Ж.И. Овсепян, А.А. Петров, К.В. Прохоров, В.Е. Чиркин, А.Б. Яблонская и др.

Вопросы парламентского контроля в его федеральном и региональном компонентах нашли исследование в трудах С.В. Бендюриной, А.Ю. Величко, Е.П. Григорьевой, С.В. Дагангаров, М.В. Демидова, Т.Ю. Диваевой, А.М. Дроздовой, И.Г. Дудко, Р.Ш. Караева, А.С. Карханбарьяна, Е.В. Ковряковой, А.И. Козлова, А.А. Корнилаевой, Е.С. Лапатухиной, А.В. Макоева, Д.А. Марусенко, М.Г. Никитенко, А.Г. Овсепян, Ю.В. Плюта, Ю.Ю. Поповой, В.А. Тюльпанова, А.В. Хамукова, А.П. Чопяк. Однако в этих работах, в том числе диссертационных, преимущественное внимание уделяется федеральному парламентскому контролю, анализ же регионального контроля носит фрагментарный характер.

Региональному парламентскому контролю в России была посвящена кандидатская диссертация А.В. Кузнецова «Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации» (М., 2002), однако последнее десятилетие было отмечена значительным расширением форм этого контроля, а также практики его реализации, требующими дополнительного анализа.

В современной конституционно-правовой науке отсутствуют научные работы, содержащие целостный анализ актуальных проблем регионального парламентского контроля в его практическом применении. В нашем диссертационном исследовании вопросы регионального парламентского контроля исследуются в контексте развития его форм и методов, эволюции законодательства о парламентском контроле, современной теоретической и практической проблематики его реализации.

Целью диccертaциoннoгo иccледoвaния являетcя cиcтемный и рaзвернутый aнaлиз прaвoвых ocнoвaний и механизма парламентского контроля в субъектах Российской Федерации в его теoретичеcкoй, нoрмaтивнoй и прaктичеcкoй cocтaвляющих, oпределение его оптимального механизма с учетoм пoтребнocтей и перcпектив рaзвития российского парламентаризма. Для дocтижения пocтaвленнoй цели oпределены cледующие ocнoвные иccледoвaтельcкие зaдaчи: - рaccмoтреть oбщетеoретичеcкие и институциональные нaчaлa парламентского контроля как парламентской функции; - охарактеризовать правовую природу парламентского контроля; - определить систему парламентского контроля в субъектах Российской Федерации; - исследовать разнообразные формы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации; - cфoрмулирoвaть нaучнo-прaктичеcкие предлoжения пo coвершенcтвoвaнию регионального парламентского контроля в России.

Объектом диссертационного исследования являются конституционно-правовые отношения, взятые в их системном единстве, возникающие в процессе организации и осуществления парламентского контроля в субъектах Российской Федерации.

Предметом исследования выступают нормы конституционного права федерального и регионального уровней, регламентирующие условия, механизм и последствия регионального парламентского контроля.

Методологической основой диссертации стали основные общенаучные методы: диалектико-материалистический - как способ объективного и всестороннего познания действительности; сравнительно-исторический, социологический, метод логического и функционального анализа и другие методы научного познания, обращенные к диссертационной проблематике. Для решения поставленных задач и получения объективных знаний о предмете исследования диссертантом использовались также принципы системности и комплексности исследования.==

## Система парламентского контроля в субъектах Российской Федерации

При подобном юридическом сценарии Правительство РФ получает неоспоримые преимущества в конфликте с Государственной Думой, поскольку думский вотум недоверия Правительству чреват роспуском нижней палаты. Президент, конечно, может в этой ситуации отставить Правительство, но очевидно, что глава государства скорее примет сторону Правительства, которое он в целом формирует и за деятельность которого несет конституционную ответственность. Подобная схема фактически блокирует институт парламентского недоверия Правительству, о чем свидетельствует его практика, насчитывающая только один факт выражения Государственной Думой недоверия Правительству, имевший место 21 июня 1995 г., когда за недоверие Правительству проголосовало 240 депутатов, то есть большинство списочного состава1.

Исходя из этого нами предлагается конституционная схема, при которой однократное выражение Государственной Думой недоверия Правительству РФ (как и однократный отказ Правительству в доверии) влекло бы безусловную отставку Правительства, кроме того исключительного случая, когда Председатель Правительства РФ исполняет обязанности Президента РФ.

Заметим, что в странах зарубежных парламентский вотум недоверия правительству обычно оборачивается правительственной отставкой, что стимулирует парламентский контроль над исполнительной властью. Так, например, в Республике Беларусь Правительство заявляет Президенту об отставке в случае выражения Палатой представителей вотума недоверия Правительству (п. 5 ст. 106 Конституции); в Болгарии если Народное собрание проголосовало за недоверие министру-председателю или Совету Министров, министр-председатель заявляет об отставке Правительства (ст. обязанностей, если оно подало в отставку или если Парламент выразил ему вотум недоверия (ст. 38 Конституции); в Испании если Конгресс отказывает в доверии Правительству, оно подает Королю заявление об отставке, после чего назначается новый председатель Правительства: если Конгресс принимает резолюцию порицания, Правительство подает Королю заявление об отставке (ст. 114 Конституции); во Франции при выражении Национальным собранием недоверия правительству его премьер-министр подает Президенту заявление об отставке правительства (ст. 49 Конституции)1. Институт парламентского недоверия Правительству можно усилить и за счет расширения его состава. Конституция РФ устанавливаем модель солидарной правительственной ответственности, допуская возможность выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ в целом, но не отдельным членам Правительства, что обезличивает парламентскую ответственность Правительства, устанавливает систему круговой поруки, препятствующей индивидуализации наказания. Нами предлагается поэтому дополнить коллективную ответственность Правительства РФ персональной, (индивидуальной), позволяющей Государственной Думе выражать недоверие не только всему Правительству, но и отдельным его членам, кроме Председателя Правительства, недоверие которому всегда равнозначно недоверию Правительству в целом. Персональный вотум недоверия позволяет выборочно оценивать правительственную вину, он имеет то неоспоримое преимущество, что не связан с парламентским роспуском, отставка отдельных министров не предполагает альтернативный роспуск парламентской палаты.

Заметим, что практика взаимоотношений Государственной Думы и Правительства РФ давно выявила потребность персональной

Конституции государств Европы: В 3 т. / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. правительственной ответственности. Так, в июне 1995 г. при обсуждении в Государственной Думе вопроса о доверии Правительству ставился вопрос о введении персональной ответственности министров. Так, от имени Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Госдумы депутат В.Б. Исаков предложил ввести в Конституцию РФ институт «персональной ответственности отдельных членов Правительства», который будет способствовать «уточнению и повышению дееспособности закрепленного в Конституции варианта формы правления». Предлагалось установление возможности выражения недоверия отдельному члену Правительства, которое носило бы рекомендательный характер и обязывало бы главу государства в 14-дневный срок рассмотреть вопрос об освобождении соответствующего министра от должности с сообщением этого решения Государственной Думе. Повторное недоверие данному члену Правительства, принятое квалифицированным большинством голосов, должно было вести к освобождению его от должности Президентом РФ 1.

21 июня 1995 г. Государственная Дума своим Постановлением одобрила Федеральный конституционный закон о поправках к статьям 103 и 117 Конституции РФ, который, однако, был отклонен Советом Федерации. Наряду с этим Госдума вынесла ряд Постановлений о рекомендации Президенту РФ и Председателю Правительства РФ освободить от занимаемой должности Заместителя Председателя Правительства РФ Н.Д. Егорова, министра внутренних дел РФ В.Ф. Ерина, министра обороны РФ П.С. Грачева2.

## Недоверие как форма парламентского контроля

Анализ отчетов высших должностных лиц субъектов Федерации свидетельствует об их самом разнообразном содержании, субъективно и произвольно определяемом главой субъекта Федерации. В этом отношении примечателен устав Новгородской области, устанавливающий, что форма представления отчета определяется Губернатором области (п. «е» ст. 45).

Лишь в редких случаях в законодательстве субъектов РФ можно обнаружить нормативные требования к содержанию отчета. Так, регламент Государственного Собрания Республики Алтай устанавливает следующие показатели отчета главы республики: относительно содержания ежегодного отчета губернатора:

1) вопросы должны касаться деятельности Правительства Республики Алтай только за отчетный период и не должны затрагивать деятельность иных уровней власти, допускается в рамках вопроса вносить предложения Правительству Республики Алтай по направлениям социально-экономического развития Республики Алтай;

2) вопросы должны быть конкретными и корректными, не содержать оскорблений, заведомо ложной информации, обвинений в чей-либо адрес.

Но этот перечень, важный сам по себе, опять-таки не дает ответа на вопрос о содержательных параметрах отчета. Очевидно, что депутаты региональных парламентов должны оценивать ежегодные отчеты глав субъектов Федерации по определенным показателям, позволяющим предметно и критично оценить показатели отчета, с тем, чтобы отчет не превращался в предоставление произвольной информации. Очевидно, также, что критерии отчета должны быть системными, характеризующими деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ в целостном виде, и носить для главы субъекта Федерации официальный характер. Как справедливо отмечается в литературе, необходимость органа исполнительной власти отчитываться перед органом законодательной власти практически по любым вопросам исполнительно-распорядительной деятельности без уточнения на конституционном (уставном) уровне их содержания и объема ставит вопрос о соответствии этой нормы принципу разделения властей1.

Нам представляется, что оценочным критерием должна выступать реализация программы социально-экономического развития субъекта Федерации, предусмотренная Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому законом субъекта Российской Федерации утверждаются программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, представленные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (пп. «г» п. 2 ст. 5).

Тот факт, что эта программа утверждаются законом, а не постановлением законодательного органа субъекта Федерации, уже свидетельствует о значении этого документа, приобретающего силу регионального закона.

Эти программы содержат основные показатели социально-экономического развития субъекта Федерации на ближайший год, за реализацию которых отвечает в первую очередь высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, призванный Федеральным законом № 184-ФЗ разрабатывать и осуществлять меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (п. 1 ст. 21). Примечательно, что программы социально-экономического развития субъекта Федерации готовит именно высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (пп. «б» п. 2 ст. 21 ФЗ № 184-ФЗ) и он же обеспечивает их реализацию (п. «в» ч. 4 ст. 113 конституции Республики Тыва).

Содержание подобных программ свидетельствует об их комплексности, наличии в них развернутых показателей социального и экономического развития субъекта Федерации на ближайший год. О значимости подобной программы свидетельствует особый порядок ее подготовки и приятия, установленный законодательством субъектов РФ. Так, согласно регламенту парламента Кабардино-Балкарской Республики проект программы социально-экономического развития Кабардино-Балкарской Республики (далее - программа) вносится в Парламент Главой Кабардино-Балкарской Республики после рассмотрения Правительством Кабардино-Балкарской Республики.

Президиум в течение 10 дней со дня поступления проекта программы направляет его в комитеты Парламента для подготовки заключения, а также в Контрольно-счетную палату для проведения экспертизы.

Комитеты Парламента рассматривают с приглашением заинтересованных министерств и организаций, органов местного самоуправления, общественных объединений проект программы и направляют свои заключения и предложения в течение 10 дней в ответственный комитет.

Ответственный комитет Парламента может провести по проекту программы парламентские слушания с привлечением представителей соответствующих министерств, ведомств, научных работников, экспертов.

Перечень программ, реализуемых на территории Кабардино-Балкарской Республики с привлечением ассигнований из республиканского бюджета, представляется в порядке и сроки, установленные для представления проекта закона о республиканском бюджете Кабардино-Балкарской Республики на соответствующий финансовый год в соответствии с действующим законодательством.

## Иные формы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации

Законодательство субъектов Федерации в части характеристики депутатских расследований содержит тот важный тезис, что депутатское (парламентское) расследование должно осуществляться только в пределах срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Так, согласно Закону «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Нижегородской области» депутатское расследование должно быть завершено до окончания срока полномочий Законодательного Собрания соответствующего созыва (п. 2 ст. 5).

Ограничение времени проведения депутатского расследования (как и иных форм парламентского контроля) сроком парламентского созыва вполне оправданно, поскольку принцип континуитета (преемственности) действует лишь в рамках одной парламентской легислатуры. Новый парламент не может быть связан обязательствами прежнего, в том числе, касающимися вопросов депутатского расследования. Законодательный орган нового созыва должен заново принять решение о начале парламентского (депутатского) расследования. Это правило должно применяться и в случаях досрочного окончания легислатуры представительного органа власти.

В Законе Кабардино-Балкарской республики «О парламентском расследовании», правда, говорится, что в случае, если комиссия по расследованию представила парламенту итоговый доклад, но не был рассмотрен в связи с истечением срока его полномочий, итоговый доклад может быть предметом рассмотрения парламента нового созыва (п.2 ст. 36). Эта норма не представляется оправданной: ведь парламент нового созыва может иметь совершенно иной партийный состав, исключающий возможность возобновления депутатского расследования.

Представляется, далее, вполне оправданным указание региональных законов о запрете проведения депутатского расследования в период избирательной кампании по выборам в региональный законодательный орган, учитывая, что в этот период региональный парламент практически не функционирует. Трудно, однако, согласиться с запретом проведения депутатского расследования в период губернаторской избирательной кампании (см., например, п. 5 ст. 9 Закона «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Нижегородской области») или в течение последних шести месяцев полномочий губернатора (п. 4 ст. 5 Закона «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Оренбургской области»), имея в виду, что губернатор изъят из предмета депутатского расследования.

Инициатива проведения парламентского расследования обычно требует поддержки определенного числа депутатов, придающей этой инициативе публичный характер. Применительно к палатам Федерального Собрания РФ такая поддержка равна одной пятой общего состава Государственной Думы или Совета Федерации.

В законодательстве субъектов Федерации может фигурировать иной кворум: не менее пяти человек (Еврейская АО, Чеченская республика), не менее 10 депутатов (Тамбовская область), не менее двадцати пяти человек (Карачаево-Черкесская республика), не менее одной трети депутатов (Иркутская область, Архангельская область, Астраханская область).

Норма Закона Амурской области «О Законодательном Собрании Амурской области» о том, что депутатское расследование может быть назначено по требованию одного депутата (п. 1 ст. 29), на наш взгляд, не соответствует масштабу этой формы контроля.

В Чеченской республике правом инициировать депутатское расследование наряду с депутатами имеют постоянные комитеты парламента. В Тамбовской области инициировать депутатское расследование вправе Уполномоченный по правам человека в области, что вполне отвечает статусу этого должностного лица. Подобная норма, как нам представляется, должна присутствовать во всех законах субъектов РФ о депутатском расследовании

Сама инициатива должна быть мотивированной, содержать письменную информацию о фактах, служащих основанием для депутатского расследования. Так, в Еврейской автономной области группа депутатов Законодательного Собрания области численностью не менее пяти человек вправе внести на рассмотрение Законодательного Собрания области проект постановления о проведении депутатского расследования, в котором указываются: 1) факты и обстоятельства, подлежащие депутатскому расследованию; 2) состав комиссии; 3) срок проведения депутатского расследования. К проекту постановления прилагается пояснительная записка с изложением оснований для проведения депутатского расследования, разъяснением общественной значимости предмета депутатского расследования, указанием источника получения информации, обоснованием необходимого обеспечения деятельности комиссии.

По требованию одной трети от числа избранных депутатов вопрос о проведении депутатского расследования включается в повестку дня без голосования (ст. 5 Закона Еврейской автономной области «О депутатском расследовании»).

Инициатива проведения расследования завершается принятием законодательным органом субъекта РФ решения о проведении депутатского расследования, содержащего указания о формировании комиссии по депутатскому расследования в персональном составе и сроке представления комиссией мотивированного заключения по результатам расследования. В качестве примера можно привести Постановление Государственной Думы Томской области от 29 апреля 2010 № 3216 «О назначении депутатского расследования по вопросу законности приватизации детских садов в городе

Томске и изменения их правового статуса»1, в котором содержалось: «Рассмотрев обращение депутатов Государственной Думы Томской области Ч.М. Акатаева, А.Н. Диденко, Н.П. Кириллова, О.М. Шутеева, В.К. Кравченко, Г.Г. Немцевой, В.Ф. Попова, С.А. Руденко, Е.М. Собканюк, И.Н. Чернышева о проведении депутатского расследования по вопросу законности приватизации детских садов в городе Томске и изменения их правового статуса (исх. от 24. 03. 2010 № 1), учитывая большую общественную значимость решения проблемы дошкольного воспитания маленьких томичей, а также существующую в настоящее время социальную напряженность в связи с повышением темпов рождаемости и отсутствием необходимого количества мест в дошкольных образовательных учреждениях, наличие многотысячной очереди из семей, желающих получить возможность для посещения их детьми дошкольных образовательных учреждений, в соответствии со статьями 5, 7 и 8 Закона Томской области