Казакова Екатерина Владимировна. Контроль законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации за органами исполнительной власти субъектов: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Казакова Екатерина Владимировна;[Место защиты: ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»].- Чебоксары, 2016.- 201 с.

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Институт парламентского контроля – один из важных элементов в обеспечении сбалансированного функционирования законодательной и исполнительной ветвей власти. Он выступает в качестве фактора, сдерживающего порой неоправданно чрезмерную самостоятельность исполнительных органов в распоряжении финансовыми и иными ресурсами страны, призван обеспечивать подконтрольность исполнительной власти представительным органам власти.

Развитие и совершенствование парламентского контроля прежде всего
за исполнительной властью является важной составляющей

конституционного развития Российского государства и ее субъектов. Он составляет одну из прерогатив парламента региона1 и выступает в качестве важного условия обеспечения народовластия, которое на сегодняшний день реально и наиболее эффективно осуществимо прежде всего посредством парламентской деятельности.

В настоящее время особо актуализировались проблемы борьбы с таким
социально-юридическим явлением, как коррупция, особенно в системе
органов исполнительной власти. В условиях финансово-экономического
кризиса остро встают вопросы обеспечения должного контроля за целевым и
рациональным использованием бюджетных ассигнований. Это говорит об
отсутствии эффективного механизма контроля законодательных

(представительных) органов власти и общественности за деятельностью исполнительно-распорядительных структур как на федеральном, так и на региональном уровне.

Актуальность исследования вызвана также тем, что в настоящее время
в субъектах Российской Федерации нет единого унифицированного подхода
законодательных органов к установлению базовых положений о
контрольных полномочиях законодательных органов. Парламентский
контроль за деятельностью органов исполнительной власти в регионах
представляет собой сложный и многообразный процесс. Все это
обусловливает необходимость совершенствования конституционно-

правового регулирования системы парламентского контроля, оптимизацию функционирования региональных органов парламентского контроля, устранения различных коллизий, возникающих в правоотношениях в данной сфере.

**Степень** **научной** **разработанности** **темы** **диссертационного**

**исследования.** Вопросы организации и осуществления парламентского
контроля в отечественной конституционно-правовой науке разработаны
достаточно подробно и всегда находились в центре внимания
исследователей. Общетеоретические и практические положения,

1 В настоящей работе термины «субъект Российской Федерации» и «регион» используются в одном значении.

характеризующие осуществление парламентского контроля, наиболее
подробно изложены в трудах С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Г.Г. Ару-
тюняна, М.В. Баглая, В.П. Беляева, О.Н. Булакова, А.Н. Головистиковой,
И.В. Гранкина, Р.В. Енгибаряна, Т.Д. Зражевской, Е.В. Ковряковой,

Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, В.А. Лебедева, А.И. Лукьянова, В.О. Лучина, Ю.А. Нисневича, Л.А. Нудненко, И.Н. Рязанцева, В.Ю. Синюгина, С.А. Солдатова, Б.А. Страшуна, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина и других.

В последние годы, особенно после расширения конституционно-
правовой основы контрольной функции законодательных органов
государственной власти, вопросы парламентского контроля в Российской
Федерации стали еще более актуальными и находятся в центре внимания
специалистов в области конституционного права. В связи с этим большое
значение имеют выводы и положения ученых, которые посвятили свои
исследования различным формам парламентского контроля за испол
нительной властью и практике его осуществления в России. Среди них сле
дует назвать Д.В. Азарова, А.В. Безрукова, С.В. Бендюрину, В.А. Галицкова,
В.О. Галуеву, Е.П., Григорьеву, М.В. Демидова, Р.М. Дзидзоева, Г.Ю. Ди-
ваеву, И.В. Зайцеву, В.И. Иванову, В.Б. Исакова, Р.Ш. Караева, Д.К. Кня
гинина, Е.В. Коврякову, А.А. Корнилаеву, А.В. Кузнецова, И.И. Кузнецова,
К.К. Ненилина, А.Г. Овсепяна, Ю.В. Палюту, Ю.В. Покачалову, А.А. Рож-
дествину, А.В. Савоськина, Г.Д. Садовникову, А.Д. Соменкова, И.А. Ста
родубцеву, В.К. Стенину, Д.Б. Трошева, В.А. Тюльпанова, Д.Н. Усатова,
Ю.Г. Федотову, Н.И. Химичеву, С.М. Шахрая, А.В. Шляпникова, А.П. Чо-
пяка, Е.М. Якимову и других.

Несмотря на то, что уже имеются близкие по объекту исследования работы, выполненные, в частности, Д.В. Азаровым, В.Г. Галуевой, Ю.В. Па-лютой, А.В. Кузнецовым, А.Г. Овсепяном, В.А. Тюльпановым, Е.П. Григорьевой, необходимость дальнейшего более углубленного научного анна-лиза состояния парламентского контроля за исполнительной властью в субъектах Российской Федерации и проблем его дальнейшего совершенствования не уменьшается. Наоборот, это становится еще более вострее-бованным, поскольку региональный парламентский контроль за исполнительной властью содержит множество особенностей, связанных с различиями и непростой системой функционирования органов исполнительной власти в тех или иных субъектах Федерации.

**Объектом** **исследования** являются конституционно-правовые

отношения, которые складываются в ходе деятельности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации и образуемых ими специальных органов парламентского контроля по реализации контрольных функций в отношении органов исполнительной власти регионов.

**Предметом** **исследования** выступают конституционно-правовые

нормы, определяющие статус, полномочия и порядок деятельности законодательных органов и образованных ими специальных органов по осуществлению парламентского контроля за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их должностными лицами, а также

правовые механизмы реализации указанных контрольных полномочий и складывающаяся правоприменительная практика в этой сфере.

**Целью диссертационного исследования** является комплексное исследование понятия и сущности парламентского контроля, действующих форм его реализации в субъектах Российской Федерации законодательными органами, выявление основных факторов, влияющих на эффективность его осуществления, затрудняющих создание действенного механизма контроля за органами исполнительной власти регионов и, на основе анализа положений законодательства и сложившейся современной правоприменительной практики, выработка рекомендаций по совершенствованию парламентского контроля и определению приоритетных направлений его развития.

Для достижения указанной цели в диссертационном исследовании поставлены следующие **задачи**:

– раскрыть понятие и сущность парламентского контроля и определить его роль в системе разделения властей;

– дать классификацию видов и форм парламентского контроля за исполнительными органами государственной власти регионов и выявить факторы его действенности;

– исследовать формы непосредственного контроля законодательных органов субъектов Российской Федерации за исполнительными органами власти и возможности их совершенствования;

– провести анализ деятельности парламентов субъектов по

осуществлению контроля за исполнением региональных бюджетов;

– исследовать место и роль конституционно-правовой ответственности в механизме парламентского контроля за органами исполнительной власти регионов;

– проанализировать правовые аспекты координации деятельности органов парламентского контроля и их взаимодействие в субъектах Российской Федерации, а также определить приоритетные направления их развития;

– предложить возможные пути совершенствования правового регулирования парламентского контроля в субъектах Российской Федерации.

**Методологическую основу исследования** составили как всеобщие
методы познания, такие как диалектический, историко-логический,
функционально-аналитический, так и специальные: формально-юридический,
сравнительно-правовой, системно-структурный, формально-логический,

статистический, аксиологический. Их системное использование

способствовало раскрытию особенностей осуществления парламентского контроля за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

**Теоретической основой диссертационного исследования** послужили
концептуальные положения, содержащиеся в трудах современных

исследователей науки конституционного права, конституционного и парламентского контроля в Российской Федерации. К числу таковых относятся работы: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Л.В. Акопова, М.В. Ба-5

глая, А.А. Безуглова, Н.С. Бондаря, О.Н. Булакова, А.В. Бутакова, В.И. Васильева, Н.В. Витрука, А.А. Вихорева, Б.Н. Габричидзе, В.Д. Горобца, В.В. Гошуляка, И.В. Гранкина, В.Д. Зорькина, Т.Д. Зражевской, А.Д. Ке-римова, Е.В. Ковряковой, Е.И. Козловой, Е.И. Колюшина, А.А. Корнилаевой, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, В.И. Лафитского, В.А. Лебедева, А.И. Лукьянова, В.О. Лучина, Ж.И. Овсепян, А.Н. Пилипенко, И.П. Рыбкина, Р.М. Романова, Н.Т. Савенкова, А.Д. Семенова, Л.В. Смирнягина, И.М. Степанова, Б.А. Страшуна, Г.Н. Чеботарева, В.Е. Чиркина, Т.Я. Хабриевой, В.А. Ше-ховцова и других.

**Правовую** **основу** **исследования** представляют Конституция

Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные
законы, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации,

региональное законодательство, также регламенты законодательных

(представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и другие нормативные правовые акты органов государственной власти регионов.

**Эмпирическая база диссертационного исследования** основана на
итоговых решениях Конституционного суда Российской Федерации и
правовых позициях конституционных судов субъектов Российской

Федерации, материалах деятельности законодательных (представительных)
органов государственной власти субъектов Российской Федерации, отчетах
высших органов исполнительной власти регионов о своей деятельности перед
парламентами субъектов Федерации. В процессе исследования также
анализировались материалы деятельности специальных органов

парламентского контроля, образуемых законодательными органами

государственной власти регионов: контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в регионах.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в
комплексном исследовании функционирования системы парламентского
контроля за органами исполнительной власти субъектов Российской
Федерации, в развернутом научном анализе и оценке федерального и
регионального законодательства, регламентирующего контрольные

полномочия парламентов субъектов и специально образуемых ими органов контроля, а также в выработке конкретных предложений и рекомендаций по совершенствованию механизма контроля законодательных органов за региональными органами исполнительной власти.

В работе также предпринята попытка системного анализа структуры
органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с учетом их
особенностей в различных регионах. В ней детально рассматриваются
установленные процедуры реализации контрольных полномочий

законодательных органов власти субъектов в отношении высшего должностного лица субъекта, дается оценка существующему правовому механизму выражения недоверия и отрешения от должности отдельных руководителей органов исполнительной власти регионов и вносятся конкретные предложения по совершенствованию действенности этого

механизма. Такие практические предложения требуют новых подходов, реализация которых обеспечила бы стабильные и сбалансированные отношения и более эффективное взаимодействие между законодательной и исполнительной ветвями власти субъектов Российской Федерации.

Проведенное исследование позволило сформулировать и вынести на защиту следующие **основные положения**:

1. Парламентский контроль за исполнительной властью субъектов
Российской Федерации представляет собой деятельность законодательных
органов государственной власти субъектов по реализации своих
контрольных полномочий, установленных федеральными законами,

конституциями (уставами) субъектов и региональным законодательством, в отношении органов исполнительной власти с целью выявления нарушений законодательства с их стороны и принятию к ним мер, обеспечивающих устранение таких нарушений, как непосредственно самими парламентами, так и через специально созданные ими органы контроля.

2. Обосновывается вывод о том, что обсуждение ежегодных отчетов
высших должностных лиц регионов о результатах деятельности высших
исполнительных органов государственной власти субъектов по итогам их
деятельности, в том числе по вопросам, поставленным законодательным
органом, должно быть связано с оценкой деятельности высшего органа
исполнительной власти за истекший год, отражением ее в постановлениях
законодательных органов государственной власти субъектов Российской
Федерации, поскольку без какой-либо правовой оценки со стороны
парламентариев подобные отчеты носят чисто информационный характер,
малоэффективны и не способствуют повышению качества работы
исполнительных органов власти.

3. Исходя из анализа ныне действующих положений Бюджетного
кодекса Российской Федерации в части организации бюджетного контроля,
предлагается закрепить в качестве форм финансового контроля за
законодательными (представительными) органами власти осуществление
предварительного, текущего и последующего финансового контроля, как это
было предусмотрено статьей 265 Бюджетного кодекса до изложения ее в
новой редакции Федеральным ом от 23.07.2013 № 252-ФЗ.

4. В рамках авторского подхода в целях повышения эффективности
функционирования механизма парламентского контроля в субъектах
Российской Федерации за исполнительной властью региона предлагается
законодательно установить конституционно-правовую ответственность
органов исполнительной власти и должностных лиц за противодействие
осуществлению парламентского контроля.

5. Структура Федерального закона от 9 октября 1999 г. (ред. от
03.07.2016) «Об общих принципах организации законодательных
(представительных) и исполнительных органов государственной власти
субъектов Российской Федерации» определяет последовательность

расположения государственных органов в системе органов государственной власти регионов. Определение в структуре ряда конституций (уставов) субъектов Российской Федерации глав о высших должностных лицах (руководителях высших исполнительных органов государственной власти субъектов) впереди глав о законодательных органах регионов косвенно подчеркивает приоритет исполнительной власти в системе органов государственной власти субъектов, что не соответствует принципу разделения властей и подконтрольности их деятельности законодательным (представительным) органам власти.

1. В действующем законодательстве Счетная палата Российской Федерации законодательно не наделена какими-либо полномочиями по осуществлению функции координации по отдельным вопросам деятельности органов внешнего государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации. В связи с этим, в целях повышения эффективности деятельности органов парламентского финансового контроля регионов, предлагается внести изменение в Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. (ред. от 04.03.2014) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», изложив пункт 1 части 7 статьи 18 в следующей редакции: «осуществлять координацию деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных образований и организовывать взаимодействие с ними при проведении Счетной палатой Российской Федерации на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий».
2. Анализ нормативных источников, устанавливающих основы и порядок организации парламентского контроля в регионах, позволяет провести обобщение некоторых имеющихся недостатков в его правовом регулировании. Во-первых, зачастую одни и те же нормы, регулирующие способы осуществления контроля законодательных органов, их депутатов, дублируются в различных нормативных актах. Во-вторых, размещение норм, регулирующих одни и те же отношения, связанные с парламентским контролем, в различных нормативных правовых актах не всегда позволяет представить целостную картину правового регулирования парламентского контроля в отдельных регионах. В-третьих, отсутствие на общефедеральном уровне базовых положений и стандартов функционирования парламентского контроля в регионах затрудняет принятие законодательными органами субъектов Федерации законов регионов о парламентском контроле, основанных на единых подходах и принципах.

8. Диссертант считает целесообразным закрепление во всех основных
законах субъектов Российской Федерации положений, закрепляющих за
парламентами право осуществления контрольной функции по отношению к
органам исполнительной власти. Это во многом способствовало бы
укреплению роли законодательных органов в механизме реализации

государственной власти в регионах, официально придало бы им статус не только как законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта, но и как контрольного органа.

9. Диссертант полагает, что нормы, устанавливающие запрет на
рассмотрение жалоб на решения высших должностных лиц субъектов,
предусмотренные в законах отдельных регионов, противоречат

конституционно-правовому статусу парламентского института защиты прав человека – уполномоченного по правам человека в субъекте. Его функции как органа парламентского контроля за соблюдением прав человека должны распространяться на все без исключения органы исполнительной власти региона, кроме законодательных.

10. По мнению диссертанта, необходимо усилить контрольные функции парламента региона в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации путем внесения изменения в статью 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. с тем, чтобы предоставить реальное право парламенту по досрочному прекращению его полномочий. Для этого указанный закон следует дополнить нормами, устанавливающими, вне зависимости от того, избирателями или же парламентом избрано высшее должностное лицо, право законодательного органа власти субъекта свое решение о недоверии высшему должностному лицу региона либо направлять на рассмотрение Президента Российской Федерации, для решения вопроса об отрешении его от должности, либо сделать его основанием для назначения законодательным органом региона голосования по отзыву высшего должностного лица. В данном случае какие-либо инициативы по проведению отзыва со стороны граждан и сбор подписей участников голосования в поддержку этой инициативы должны быть исключены.

**Практическая** **значимость** диссертационного исследования

заключается в том, что в работе содержится ряд обоснований по совершенствованию системы организации и функционирования контроля законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации за деятельностью органов исполнительной власти регионов. Результаты исследования могут быть использованы парламентами субъектов в законотворческой и правоприменительной практике. Также они могут послужить в качестве теоретического и практического материала при разработке и преподавании курса конституционного права.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация обсуждена на
кафедре конституционного и муниципального права юридического

факультета Чебоксарского кооперативного института (филиал) Российского
университета кооперации. Основные положения диссертационного

исследования изложены в 16 научных статьях, в том числе 5 из них опубликованы в научных журналах, рекомендованных ВАК для публикации основных результатов диссертаций. Общий объем публикаций составил более 6 п. л. Результаты исследования также были апробированы в выступлениях автора на различных научно-практических конференциях, в частности:

– Международная научно-практическая конференция, посвященная
1150-летию российской государственности, 100-летию Российского

университета кооперации и 50-летию Чебоксарского кооперативного института – «Российская государственность: история, современность и перспективы» (ЧКИ РУК, Москва - Чебоксары, 2012);

– Международная научно-практическая конференция «Экология и современное общество» (ЧКИ РУК, Чебоксары, 2013);

– Межвузовская научно-практическая конференция по

общегуманитарным, правовым и экономическим вопросам –

«Социогуманитарные и правовые проблемы современного общества» (ЧФ МГЭИ, Чебоксары, 2013);

– Международная научно-практическая конференция, посвященная 20-летию принятия Конституции Российской Федерации и Дню юриста – «Конституция Российской Федерации – правовая основа устойчивого развития законодательства и российской государственности» (ЧКИ РУК, Чебоксары, 2013);

– Международная научно-практическая конференция «Перспективы социально-экономического развития современного государства и общества» (ЧКИ РУК, Чебоксары, 2014);

– Межвузовская научно-практическая конференции по общегуманитарным, правовым и экономическим вопросам – «Социогуманитарные и правовые проблемы современного общества» (ЧФ МГЭИ, Чебоксары, 2014);

– Заочная Международная научно-практическая конференция

«Конституционные и административно-правовые основы российской государственности: история, современность и перспективы развития» (ЧКИ РУК, Чебоксары, 2014);

– Международная научная конференция «Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения» (МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, 2015).

**Структура** **диссертации.** Структура диссертационной работы