

УДК 342.53(470):340.132.668.8

## **КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>1</sup>**

**И.Г. Дудко**

Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарёва

Статья посвящена специфике парламентского контроля, осуществляемого законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, законодательным формам и направлениям парламентского контроля, а также сравнительному анализу контрольных полномочий парламентов субъектов Российской Федерации.

***Ключевые слова:** парламентский контроль, государственный контроль, контрольные полномочия.*

Исследование вопросов парламентского контроля в субъектах РФ относится к числу наименее исследованных тем. В наибольшей степени рассмотрены вопросы статуса законодательного (представительного) органа государственной власти, его структуры и направлений деятельности. При этом в работах, посвященных статусным характеристикам законодательных органов, вопросы их контрольных полномочий освещены фрагментарно. Между тем, практика деятельности региональных парламентов свидетельствует о постепенном расширении контрольных полномочий и развитии форм парламентского контроля.

В работах ряда авторов утверждается, что контрольная функция для законодательных (представительных) органов субъектов РФ не является статусной<sup>2</sup>. С этих позиций критикуются положения конституций и уставов тех субъектов РФ, где контроль закреплен в качестве неотъемлемой статусной характеристики законодательного органа власти<sup>3</sup>.

Увлечение принципом разделения властей не должно приводить к излишней его абсолютизации в плане разграничения полномочий законодательной и исполнительной власти. Исходя из постулата

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ. Проект № 12-13-13004.

<sup>2</sup> См., например: Макоев А.В., Хамуков А.В. Институт парламентского контроля над исполнительной властью в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 5. С. 7 – 9.

<sup>3</sup> Ишеков К.А. Некоторые направления парламентского контроля: уровень субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 60 – 61.

функциональной характеристики парламента как органа, осуществляющего законодательную деятельность, нередко делается ошибочный вывод об ограниченности его деятельности только этой функцией.

Природа законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может быть сведена исключительно к законодательной и представительской функциям. В современных условиях, когда многократно возросло влияние исполнительной власти и усилилась бюрократическая ее составляющая (с одновременным развитием скрытых форм деятельности), именно парламент, в силу своей представительной природы и непосредственной связи с избирателями (еще сохраняющейся на региональном уровне), должен обеспечивать конституционно установленные цели развития российской государственности (демократическое, федеративное, правовое, социальное, светское государство). Разумеется, не следует идеализировать уровень конституционного правосознания парламентариев (как региональных, так и федеральных). Его невысокий уровень (хотя и редко) признают не только депутаты, но и руководители палат. Данное явление отмечено и в научных исследованиях<sup>4</sup>.

И все же именно парламент как орган публичной власти, формирующий законодательное решение, направленное на упорядочение общественных отношений, призван обеспечивать осуществление конституционной модели правопорядка в государстве. Контрольные полномочия дают возможность высшему представительному органу государственной власти субъекта РФ оказывать существенное влияние на функционирование всей системы власти субъекта Федерации. Контроль усиливает роль представительного органа в модели сдержек и противовесов. Эффективная деятельность по осуществлению контроля позволяет региональному парламенту формировать общий демократический характер осуществляемой в субъекте РФ власти, создать механизм, сдерживающий политический произвол исполнительной власти, бюрократическую «закрытость» региональной власти.

Прежде всего парламентский контроль должен получить адекватное выражение в текстах конституций и уставов субъектов Российской Федерации, а его формы, способы и пределы осуществления – в законах субъектов РФ (сопряженных с конституционными (уставными) положениями). В этом основа должной

---

<sup>4</sup> См., например: Выступление В.И. Крусса на круглом столе «Модернизация конституционного законодательства на Европейско-Азиатском правовом пространстве» // Вестн. Уставного Суда Свердловской области. Екатеринбург. 2011. № 1 (13). С. 148 – 149.

конституционализации парламентского контроля в различных его проявлениях.

Парламентский контроль является, в широком смысле, разновидностью государственного контроля, который осуществляется и другими ветвями государственной власти (исполнительной, судебной), а также публичными органами (например, Центральным банком, Центральной избирательной комиссией и др.). В механизме государственного контроля, каждая из властей (органов), исходя из конституционно (законодательно) установленных полномочий, осуществляет свой «сектор» контроля, имеющий различную векторную направленность. При этом, как верно отмечено А.А. Джагаряном, «это способствует созданию сбалансированной конструкции публичной политической власти, в рамках которой каждая из ее ветвей не только реализует свои прерогативные функции, но и контролирует деятельность других ветвей»<sup>5</sup>. Речь, конечно, идет об идеальной конструкции государственного контроля, которая далеко не всегда совпадает с российской практикой.

Конституционный статус законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, в части осуществления контроля, позволяет данному органу оказывать существенное влияние на функционирование иных органов региональной власти. Региональный парламент, что обусловлено его природой как представительного органа, выступает центром государственного контроля, используя различные формы и способы его осуществления. Однако парламентский контроль не должен сводиться исключительно к формальной оценке действий исполнительной власти субъекта РФ<sup>6</sup>. По своим конституционным параметрам, парламентский контроль воздействует на всю общественно-политическую жизнь региона.

В специальном значении, парламентский контроль направлен на обеспечение реализации принимаемых законов. Принятие закона без изучения вопроса о действующем законодательстве и практики его применения, не отвечает требованию «добросовестного законодателя», логике «непрерывного законодательства»; разработка нового закона не может не учитывать особенностей соблюдения и исполнения закона, игнорировать практику применения, ибо, в противном случае, не получается завершено цикла законодательной работы<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Джагарян А.А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации. М., 2008. С. 54.

<sup>6</sup> См.: Зрелов А.П., Краснов М.В. О введении института парламентского расследования в Российской Федерации // Право и политика. 2003. № 10. С. 40 и далее.

<sup>7</sup> См., например: Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 76 и далее.

Контроль обеспечивает обратную связь (правоприменительная практика – принятие законодательного решения), влияет на выработку адекватного законодательного решения. Кроме того, в силу представительской функции, региональные парламенты обязаны информировать население соответствующего субъекта Российской Федерации о состоянии законности, проблемах в этой сфере и предпринимаемых действиях для разрешения соответствующих проблем.

Конституции и уставы субъектов Российской Федерации, как правило, закрепляют природу законодательных (представительных) органов как осуществляющих законодательную и представительскую функции. Однако в ряде основных законов прямо установлено, что законодательный орган осуществляет контрольные полномочия (например, Чувашская Республика, Республика Марий Эл, Рязанская область и др.). Полагаю, что в конституциях и уставах субъектов контрольная функция должна получить четкое закрепление и выражение. Например, может быть использована следующая формула: (наименование законодательного органа) осуществляет контрольные полномочия в пределах и формах, установленных конституцией (уставом) (наименование субъекта РФ) и законом (наименование субъекта РФ).

В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что законодательные органы вправе контролировать соблюдение и исполнение законов субъектов РФ. Однако этим не ограничивается их контрольная деятельность. Специальным образом оговорено осуществление контроля за исполнением регионального бюджета, исполнением бюджетов региональных территориальных государственных внебюджетных фондов, контроль за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ (п. 4 ст. 5). Кроме того, законодательный орган власти вправе осуществлять контроль за реализацией программ социально-экономического развития региона (пп. «в» п. 2 ст. 21).

Отсюда следует, что федеральный законодатель, во-первых, определил контроль как неотъемлемую функцию региональных парламентов, что соответствует их политической природе как представительных органов; во-вторых, выделил ряд важных направлений по осуществлению парламентского контроля. Отметим, что они охватывают как предметы ведения (совместное ведение и ведение субъектов РФ), так и определенные сферы (бюджет, собственность, экономика, социальная сфера и др.).

Расширение сферы контрольных полномочий региональных парламентов произошло в силу изменения ст. 5 и 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Федеральным законом от 29 марта 2010 г. № 29-ФЗ. Было закреплено право законодательного органа субъекта РФ – заслушивать ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта РФ о результатах деятельности соответствующего высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Полагаю, эта позиция региональных парламентов существенно укрепилась бы, если были бы определены: а) механизм проверки представляемых сведений; б) меры ответственности высшего должностного лица в случае отрицательной оценки его деятельности.

Таким образом, федеральный законодатель определил направления по осуществлению парламентского контроля и, несомненно, способствовал его развитию в субъектах Российской Федерации. При этом следует подчеркнуть, что исчерпывающим образом не установлено региональное правовое регулирование парламентского контроля.

Разумеется, исключительно конституционным (уставным) уровнем регулирования не может исчерпываться нормирование контрольной деятельности региональных парламентов. Так, в одних субъектах РФ приняты специальные законы о контрольных полномочиях парламента (например, Республика Мордовия, Вологодская область, Санкт-Петербург)<sup>8</sup>, в других регулируется деятельность законодательных органов по контролю за соблюдением и исполнением законов (к примеру, Республика Алтай)<sup>9</sup>. Весьма распространено принятие региональных законов о парламентском контроле в финансовой сфере (например, Калининградская область, Свердловская область и др.)<sup>10</sup>. Такое разнообразие в подходе к

---

<sup>8</sup> Закон Республики Мордовия от 30 октября 2008 г. № 103-З «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия» // Ведомости Государственного Собрания Республики Мордовия. 2008. № 9. Ст. 245; Закон Вологодской области от 5 июня 2007 г. № 1607-ОЗ «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области» // Законодательство Вологодской области. 2007. № 3, ч. 1. С. 68; Закон Санкт-Петербурга от 29 декабря 2000 г. № 687-81 «О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // Вестн. Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2001. 2001. № 2.

<sup>9</sup> Закон Республики Алтай от 27 апреля 2009 г. № 10-РЗ «О порядке осуществления Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Закон Калининградской области от 20 апреля 1998 г. № 54 «О контрольных функциях Калининградской областной Думы в сфере бюджета и финансов» // СПС

регулированию парламентского контроля еще не получило должной научной оценки<sup>11</sup>. Вне исследования остается и практика его осуществления.

Полагаю, что наиболее удачным является подход регионального законодателя, при котором в специальном законе урегулированы наиболее полно все контрольные полномочия парламента (соответственно, он должен именоваться «о контрольных полномочиях (наименование органа)»). В содержательном плане такой закон должен исчерпывающим образом регулировать все формы и методы осуществления парламентского контроля, устанавливать процедуры взаимодействия с органами, институционально сопряженными в выполнении данной функции (например, с контрольно-счетным органом, создаваемым парламентом субъекта РФ), а также иными, осуществляющими контрольные полномочия в регионе. Разумеется, детально процедуры должны быть закреплены в регламенте соответствующего парламента.

Парламентский контроль, его формы, объем и пределы осуществления, обусловлены в каждом субъекте Российской Федерации рядом обстоятельств: полномочиями парламента, реальным балансом властей, этапом развития, традициями и др. При этом не последнюю роль играет уровень парламентской культуры, которая включает способность депутатов адаптировать «внешний» опыт (иных регионов России, зарубежный опыт) и опыт предшествующей деятельности. Развитие современных форм парламентского контроля в регионах демонстрирует как новелляции, так и обращение к традиционным (выработанным, в частности, практикой Советов народных депутатов) механизмам осуществления контроля.

Наиболее общими формами парламентского контроля в субъектах Российской Федерации выступают: 1) парламентские слушания, 2) заслушивание доклада правительства, 3) заслушивание информации членов правительства, 4) запрос депутатов, депутатских объединений, комитетов, 5) парламентские расследования. В законодательстве субъектов РФ закрепляются также иные формы парламентского контроля.

---

«КонсультантПлюс»; Закон Свердловской области от 14 октября 1996 г. «О контрольных функциях Законодательного Собрания Свердловской области в сфере бюджета и финансов» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Отдельные публикации на эту тему являются весьма общими. См., например: Ишеков К.А. Некоторые направления парламентского контроля: уровень субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 60 – 61; Натув В.Е. К вопросу о необходимости развития контрольных полномочий законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации // Материалы междунард. науч. конф. М., 2010. С. 329 – 331.

Каждая из форм парламентского контроля востребуется в разной мере. Наиболее применяемые из них: заслушивание доклада правительства, заслушивание информации членов правительства и запрос депутатов (депутатских объединений, комитетов). В некотором смысле они являются «устоявшимися». При этом следует отметить, что эффективность данных процедур (форм), обеспечивающих реализацию контрольных полномочий законодательных органов, остается на довольно низком уровне.

Основными направлениями парламентского контроля, как правило, являются следующие: контроль за исполнением конституции (устава), законов и иных правовых актов законодательного органа субъекта РФ; последующий контроль за исполнением бюджета субъекта РФ, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ; контроль за выполнением программ и планов социально-экономического развития региона; контроль за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ; контроль за своевременным приведением в соответствие с федеральным законодательством нормативных правовых актов субъекта РФ, правовых актов органов государственной власти субъекта РФ; контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина на территории региона.

Данный перечень охватывает все наиболее значимые сферы региональных отношений. Их должное осуществление позволило бы в значительной мере приблизить каждый регион к обеспечению конституционно установленных целей. Парламентский контроль, будучи неотъемлемой частью парламентской деятельности, должен гарантировать реализацию наиболее общего принципа «ответственного правления», составляющего суть парламентаризма, а закрепляемые на региональном уровне формы парламентского контроля должны быть наполнены реальным содержанием, стать действительными и эффективными. К сожалению, современная практика регионов далеко не в полной мере отвечает этим требованиям. Решение проблем зависит не только от активности самого регионального парламента, но и от избирателей и различных институтов гражданского общества.

### **Список литературы**

1. Джагарян А.А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации. – М., 2008.
2. Закон Вологодской области от 5 июня 2007 г. № 1607-ОЗ «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области» // Законодательство Вологодской области. 2007. № 3, ч. 1. С. 68.

3. Закон Калининградской области от 20 апреля 1998 г. № 54 «О контрольных функциях Калининградской областной Думы в сфере бюджета и финансов» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Закон Республики Алтай от 27 апреля 2009 г. № 10-РЗ «О порядке осуществления Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Закон Республики Мордовия от 30 октября 2008 г. № 103-З «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия» // Ведомости Государственного Собрания Республики Мордовия. 2008. № 9. Ст. 245.
6. Закон Санкт-Петербурга от 29 декабря 2000 г. № 687-81 «О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // Вестн. Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2001. № 2.
7. Закон Свердловской области от 14 октября 1996 г. «О контрольных функциях Законодательного Собрания Свердловской области в сфере бюджета и финансов» // СПС «КонсультантПлюс».
8. Зрелов А.П., Краснов М.В. О введении института парламентского расследования в Российской Федерации // Право и политика. 2003. № 10.
9. Ишеков К.А. Некоторые направления парламентского контроля: уровень субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5.
10. Макоев А.В., Хамуков А.В. Институт парламентского контроля над исполнительной властью в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 5.

## **CONSTITUTIONALIZATION OF LEGAL REGULATION OF PARLIAMENTARY CONTROL IN SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**I.G.Dudko**

Ogarev Mordovia State University

Article is devoted to specifics of the parliamentary control which is carried out by legislative (representative) public authority of the subject of the Russian Federation, legislative forms and the directions of parliamentary control, and also the comparative analysis of control powers of parliaments of subjects of the Russian Federation.

**Keywords:** *parliamentary control, state control, control powers.*

*Об авторе:*

ДУДКО Игорь Геннадьевич – д-р юр. наук, профессор, зав. кафедрой государственного и административного права ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева» (430005, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Большевистская, д. 68); e-mail: [jurfaktver\\_nauka@mail.ru](mailto:jurfaktver_nauka@mail.ru).