

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ЧОУ ВПО «ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА, ЭКОНОМИКИ,
ГУМАНИТАРНЫХ НАУК И УПРАВЛЕНИЯ ИМ. К.В. РОССИНСКОГО»

На правах рукописи

ЛОЛАЕВА АЛЬБИНА СЛАВОВНА

**ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

**Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право**

диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель
доктор юридических наук,
профессор
Р.М. Дзидзоев

Москва – 2014

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
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	178
Приложение № 1	202
Приложение № 2	212
Приложение № 3	216
Приложение № 4	227

ВВЕДЕНИЕ

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 контроль 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 отмечено 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 диссертационного исследования является системный и развернутый анализ правовых оснований и механизма парламентского контроля в субъектах Российской Федерации в его теоретической, нормативной и практической составляющих, определение его оптимального механизма с учетом потребностей и перспектив развития российского парламентаризма.

Для достижения поставленной цели определены следующие основные **исследовательские задачи**:

- рассмотреть общетеоретические и институциональные начала 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;
- сформулировать научно-практические предложения по совершенствованию 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.

В виду 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 (представительным) 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.

б) 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, исключаемого 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.

ГЛАВА 1. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ НАЧАЛА

1.1. Правовая природа парламентского контроля

Исследование диссертационной темы требует теоретического осмысления понятий социального контроля и его производных - государственного контроля и парламентского контроля.

Под контролем в социальном смысле обычно понимается вид деятельности, осуществляемый в целях организации выполнения законов и иных нормативных правовых актов, указаний вышестоящих органов, соблюдения дисциплины, должного использования финансовых средств и имущества, относящегося к государственной или муниципальной собственности, организации работы с предложениями, заявлениями и жалобами граждан и т.д.¹.

Контроль может быть охарактеризован как одна из функций управления, представляющая собой систему наблюдения и проверки функционирования управляемого объекта с целью оценить обоснованность и эффективность принятых управленческих решений, выявить степень их реализации, наличие отклонений и неблагоприятных ситуаций, о которых целесообразно своевременно проинформировать компетентные органы, способные принять меры к улучшению положения дел².

Контроль включает анализ причин отклонений, устранение негативных явлений, определяет способы воздействия на управляемый объект с целью преодоления отклонений³.

Наряду с контрольной выделяется смежная надзорная деятельность, обладающая специфическим организационно-правовым набором. Так,

¹ Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 322.

² Кузнецов А.В. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2002. С. 3.

³ Баранов М.Л. Содержание государственного контроля как вида социального управления // Юридический мир. 2012. № 10. С. 64.

контроль в научной литературе обычно характеризуется возможностью вмешательства в деятельность контролируемого объекта; осуществлением оценки деятельности контролируемого объекта с точки зрения законности и целесообразности; нормативно закрепленной возможностью субъектов контроля непосредственно привлекать к ответственности правонарушителей.

Надзор характеризуется в качестве деятельности, где отсутствуют отношения подчиненности и субординации надзирающих органов с поднадзорными. Деятельность поднадзорного объекта оценивается исключительно с точки зрения законности. Вмешательство в деятельность поднадзорного органа не допускается, возможно реагирование в форме предупреждения, предостережения либо обращение в правоохранительные органы или за разрешением дела в суд. Должностные лица органов надзора не вправе непосредственно применять меры взыскания за допущенные нарушения законности и правопорядка¹.

А.Б. Яблонская в этой связи аргументирует, что контрольно-надзорная функция требует дифференциации существующих полномочий по контролю и надзору и выделения из них собственно контрольных, надзорных полномочий в рамках единой контрольно-надзорной функции².

Справедливо отмечается в литературе, что разграничение между контролем и надзором осуществить весьма сложно, так как элементы надзора всегда присутствуют в деятельности органов, осуществляющих контроль, и наоборот: элементы контроля всегда наличествуют в деятельности органов, осуществляющих надзор³.

Формой социального контроля выступает государственный контроль, реализуемый в системе государственной власти. Государственный контроль вытекает из сущности власти и государства, но как всякий элемент этих категорий он имеет свое место в государственном управлении, которое

¹ Величко А.Ю. Контрольно-надзорная деятельность государства: система и ее элементы // Государство и право. 2008. № 1. С. 102.

² Яблонская А.Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2009. С. 9.

³ См.: Петров А.А., Епифанов А.Е. Юридическая природа государственного контроля и надзора // Журнал российского права. 2013. № 7. С. 44.

определяется функциями государственного управления, целями и иерархией государственной власти и общественно необходимым разделением труда¹.

Государственный контроль направлен на обеспечение публичных интересов и соблюдение установленных правил и стандартов. Главная его цель – не допустить действий за пределами заданных параметров, обеспечить выполнение таких действий в русле законности и правопорядка, предупредить возможные отклонения, а в случае их совершения устранить негативные последствия².

Выделяется несколько разновидностей государственного контроля, которым соответствует группа лиц и органов, пользующихся правом на осуществление контрольной деятельности органов управления: президентский контроль, контроль органов законодательной (представительной) власти – парламентский контроль; контроль органов исполнительной власти; контроль органов судебной власти. Все эти виды контроля имеют публично-правовой характер, так как осуществляются органами государства, характеризуются юридической направленностью, поскольку способствуют установлению либо выявлению правонарушений подконтрольным объектом (государственным органом, должностным лицом) или законности (целесообразности) его действий (деятельности), и как следствие, возникающим либо не возникающим правовым последствиям, и осуществляются в формах, определенных законодательством³.

Наличие государственного контроля позволяет выделить в системе государственной власти контрольную ветвь, представленную соответствующими органами и должностными лицами. Наличие самостоятельной контрольной ветви государственной власти активно отстаивает В.Е. Чиркин, обосновывающий наличие у любого государства

¹ Кузнецов А.В. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2002. С. 3.

² Лапатухина Е.С. Парламентский контроль как вид государственного контроля // Представительная власть. 2009. № 7. С. 35.

³ Бендюрина С.В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 9.

универсальной контрольной функции, вытекающей из существа публичной, государственной власти, реализуемой особой ветвью власти – контрольной¹.

По мнению А.С. Бурмистрова, следует различать термины «контрольная власть», источником которой является народ и который осуществляет ее как непосредственно, так и опосредованно и термин «контрольная ветвь государственной власти»².

Проблема, однако, в том, что контрольная власть не поддается однозначной дифференциации и консолидации. Практически все государственные органы в той или иной степени осуществляют контроль, являющийся имманентным свойством управления, взятого в широком смысле. Парламент, в частности, осуществляет одновременно и законодательствование и контроль – функции, не поддающиеся разъединению. Как указывает Конституционный Суд РФ, контрольная функция присуща всем органам государственной власти в пределах компетенции, закрепленной за ними Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации³.

Парламентский контроль расценивается как главная разновидность государственного контроля, осуществляемого представительными органами государственной власти.

В науке существует множество дефиниций парламентского контроля, характеризующих его природу и назначение, из которых мы приведем наиболее характерные. Так, парламентский глоссарий определяет парламентский контроль как систему норм, регулирующих установленный порядок проведения наблюдения и проверки деятельности органов

¹ Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право 1993. № 4. С. 11-12. О самостоятельной ветви контрольной власти см. также: Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право. 2002. № 3.

² Бурмистров А.С. Контрольная власть в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 10. С. 9.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 50. Ст. 5711.

исполнительной власти со стороны парламента с возможным применением санкций¹.

Парламентский контроль представляет собой вид государственно-правовой деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти, его уполномоченных на то внутренних структур, парламентариев и специально формируемых им для этой цели государственных органов, включающий комплекс различных легальных мер по постоянному или ситуативному наблюдению, выявлению вмененной или инициативной проверке органов исполнительной власти в связи с выполнением ими своих задач и функций, а также по корректуре деятельности исполнительной власти с целью предупреждения злоупотреблений и социальных конфликтов, которые могут быть следствием фактов функционирования неэффективности и законодательной неадекватности исполнительной системы².

С позиций институциональных парламентский контроль нередко определяют как самостоятельный институт парламентаризма, призванный не только обеспечить соблюдение и исполнение принятых им законов, но и осуществлять контроль за деятельностью исполнительной власти, представлять и защищать интересы населения всей страны³. Т.Ю. Диваева определяет институт парламентского контроля как систему конституционных норм, регулирующую деятельность как органа законодательной власти, так и вспомогательных органов высшего законодательного органа, а также установленный порядок проведения наблюдения и проверки функционирования, в основном, органов исполнительной власти, направленный на оценку их деятельности с возможным применением санкций (вотума недоверия, резолюции порицания, импичмента и т. п.)⁴.

¹ Парламентский глоссарий / Авт-сост. А.Х. Саидов, Т.Я. Хабриева. М., 2008.

² Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2005. С. 11.

³ Демидов М.В. Парламентский контроль в Российской Федерации: современное состояние и проблемы реализации // Государство и право. 2009. № 4. С. 86.

⁴ Диваева Т.Ю. Институт парламентского контроля: конституционно-правовой аспект: Авторефер. ... канд. дис. Казань, 2004. С. 13.

Е. В. Коврякова в свою очередь определяет парламентский контроль как систему норм, регулирующую установленный порядок проведения наблюдения и проверки в основной деятельности органов исполнительной власти, который осуществляется как парламентским большинством и оппозицией, так и вспомогательными органами высшего законодательного органа и направлен на оценку этой деятельности с возможными применением санкций (вотума недоверия, резолюции порицания, импичмента и т.п.)¹. По мнению А.С. Карханбарьяна, правовые нормы, определяющие контрольный характер парламента над исполнительной властью, составляют относительно самостоятельный конституционно-правовой институт, регламентирующий прямые и обратные связи соответствующих органов между собой².

Некоторые авторы парламентский контроль характеризуют в качестве особого полномочия парламента. Так, Е.П. Григорьева определяет парламентский контроль как конституционное полномочие Федерального Собрания РФ (представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта РФ) по соответствию деятельности федеральных (региональных) органов исполнительной власти Конституции РФ и законодательству, по обеспечению эффективной реализации принимаемых парламентом законов, устранению выявленных нарушений, предупреждению коррупционных проявлений, обеспечению принципа разделения властей³.

Следует отметить в этой связи, что парламентский контроль осуществляется во исполнение определенных контрольных полномочий парламента, которых насчитывается множество, поэтому речь может идти не об одном, а группе контрольных полномочий парламента.

А.Г. Овсепян расценивает парламентский контроль как разновидность конституционного контроля. Прежде всего, - указывает автор, -

¹ Коврякова Е.В. Парламентский контроль в зарубежных странах: Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2002. С. 17.

² Карханбарьян А.С. Основные особенности дефиниций: «парламентаризм», «парламентский контроль» // Бизнес в законе. 2009. № 2. С. 35.

³ Григорьева Е.П. Парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти: конституционно-правовые аспекты: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2012. С. 8-9.

парламентский контроль является разновидностью конституционного контроля по критерию цели воздействия. Это означает, что целью парламентского контроля, как и иных видов конституционного контроля, является обеспечение высшей юридической силы и непосредственного действия конституционных норм. Вместе с тем, в отличие от целей президентского контроля, и судебного конституционного контроля, которые в большей степени ориентированы на статусы, соответственно, Президента и органов судебного конституционного контроля, специфика целей парламентского конституционного контроля отражает конституционное предназначение Парламента в государстве, а в условиях федеративных государств верхние палаты парламентов создаются для обеспечения интересов субъектов федерации. Целью парламентского конституционного контроля в первую очередь является обеспечение таких принципов конституционного строя, как: принцип народовластия, принцип «разделения властей», высшей юридической силы и непосредственного действия Конституции и законов (на постконституционном уровне), принцип социального государства, принцип человека как высшей социальной ценности, принцип федерализма, принцип разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами, принцип многопартийности¹.

Подобная позиция не представляется оправданной. В отличие от конституционного контроля парламентский контроль не направлен непосредственно на обеспечение верховенства Конституции, он имеет своим назначением соблюдение законов. Конституционный и парламентский контроль применительно к России существенно разнятся по субъектам, объектам и процедуре контроля, что не позволяет их отождествлять.

Общими целями парламентского контроля чаще всего называют: охрана конституционного строя, обеспечение прав и свобод человека и

¹ Овсепян А.Г. Парламентский контроль исполнительной власти в Российской Федерации: непосредственные формы реализации: Дис. ...канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2012. С. 48-49.

гражданина, повышение эффективности государственного управления, поддержание стабильности государственного устройства, обеспечение соответствия издаваемых правовых актов Конституции РФ, введение в режим законности действий должностных лиц, обеспечение законности и правопорядка в государстве в целом¹. Конечная цель парламентского контроля, замечает Е.П. Григорьева, состоит не только в том, чтобы собрать информацию о ненадлежащем исполнении, неисполнении законов, а в том, чтобы принять меры для устранения нарушений в дальнейшем². Парламентский контроль не сводится исключительно к осуществлению парламентом проверочных действий с последующим применением санкций в случае обнаружения в ходе таких действий каких-либо нарушений. Его результатом является не столько фиксация недостатков в деятельности исполнительной власти, сколько выяснение причин этих недостатков и их устранение³.

Приблизительно эти же цели фигурируют в Федеральном законе «О парламентском контроле», согласно которому основными целями парламентского контроля являются:

- 1) обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов;
- 2) защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;
- 3) укрепление законности и правопорядка;
- 4) выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих

¹ Беляев В.П. Контроль как форма юридической деятельности и гарантия законности // Право и политика. 2004. № 2. С. 15. См. также: Лапатухина Е.С. Контрольные функции органов представительной власти: Автореф. ...канд. юрид. наук. М., 2009. С. 16-17.

² Григорьева Е.П. Парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти: конституционно-правовые аспекты: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2012. С. 13.

³ Козлов А.И. Институт парламентского контроля в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы: сравнительно-правовой анализ // Современное право. 2011. № 4. С. 29.

государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения;

5) противодействие коррупции;

6) изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения (ст. 2).

Следует, однако, отметить, что последняя из них сформулирована неудачно: изучение практики применения законодательства и выработка соответствующих практических рекомендаций является не целью парламентского контроля, направленного на обеспечение законности, а, скорее, способом парламентского контроля, обеспечивающим его эффективную реализацию.

Парламентский контроль имеет собственные задачи, состоящие в защите и обеспечении интересов государства, реальном обеспечении действия прав и свобод человека и гражданина на всей территории РФ, сохранении единства и территориальной целостности России¹. А.Ю. Величко приоритетной задачей контрольно-надзорной деятельности всех уполномоченных на то государственных органов называет проблему законности².

Парламентский контроль в науке расценивается как особая парламентская функция, существующая наряду с функциями представительской и законодательной. Парламентский контроль в этом качестве выступает неотъемлемой функцией парламента, берущей начало из самого назначения данного органа³.

Наличие у представительного органа контрольной функции материализует парламентскую власть, обеспечивает точное и неуклонное

¹ Бендюрина С.В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 12.

² Величко А.Ю. Контрольно-надзорная деятельность государства: система и ее элементы // Государство и право. 2008. № 1. С. 104.

³ Чопяк А.П. Парламентский контроль за исполнительной властью в Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2013. С. 16.

исполнение парламентских решений. Без эффективного контроля за соблюдением и исполнением законов законодательная функция во многом утрачивает свое значение, «поскольку нет смысла в законах, которые не соблюдаются и не исполняются; именно в этом проявляется значимость контрольной функции применительно к функции законодательной»¹. Не имеющий возможности выполнять или игнорирующий выполнение контрольной функции парламент, как высший орган законодательной власти, «усыхает», превращается в автомат по изготовлению законов, «из которых выполняться исполнительной властью будут только удобные и угодные последней»².

Вышеназванным объясняются многочисленные предложения в названии Федерального Собрания – парламента России отразить его контрольную функцию³.

Субъектами парламентского контроля выступают парламент, его палаты, внутренние органы парламента, парламентарии.

В контрольных полномочиях обычно нижняя палата превосходит верхнюю, что имеет место и в России. Только Государственная Дума полномочна выражать недоверие федеральному Правительству либо отказывать ему в доверии, Совет Федерации этой возможности лишен.

Необходимо отметить, что парламентский контроль может быть как непосредственным, так и опосредованным, осуществляемый органами, парламентом создаваемыми и перед ним ответственными. Примером опосредованного парламентского контроля выступает контроль, осуществляемый Счетной палатой РФ. К субъектам парламентского контроля Федеральный закон от 7 мая 2013 г. «О парламентском контроле» наряду с парламентскими органами относит Счетную палату Российской Федерации, являющуюся по определению закона, постоянно действующим

¹ Тюльпанов В.А. Контрольная функция в системе функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 60.

² Корнилаева А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: Дис. ...канд. юрид. наук, Уфа, 2002. С. 160.

³ См., например: Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 21.

высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию Российской Федерации, участвующим в осуществлении парламентского закона в случаях, порядке и формах, предусмотренных данным законом и Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

К субъектам опосредованного парламентского контроля нередко относят Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации¹. Мы, однако, не разделяем подобной позиции. Уполномоченный по правам человека в РФ, хотя и назначается Государственной Думой, в то же время не является парламентским органом, он конституируется в качестве независимого органа государственной власти, что соответствует природе этого института. О независимости Уполномоченного от каких-либо органов и должностных лиц вполне определенно говорится в ст. 2 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Закон, правда, требует, направления Уполномоченным по правам человека доклада о своей деятельности палатам Федерального Собрания РФ (ч. 1 ст. 33), однако этот же доклад направляется Президенту РФ и некоторым другим органам. Если Счетная палата представляет палатам Федерального Собрания отчет, то Уполномоченный по правам человека в РФ – доклад, не подлежащий обязательному рассмотрению на пленарном заседании палаты.

В конституционно-правовой литературе научной разработке подвергались принципы конституционного контроля, среди которых чаще всего назывались законность, объективность, независимость, всесторонность и полнота, компетентность, сотрудничество, гласность². Аналогичные принципы парламентского контроля отмечены в Федеральном законе «О парламентском контроле» (ст. 30).

¹ Коврякова Е.В. Указ. соч. С. 21.

² Диваева Т.Ю. Институт парламентского контроля: Конституционно-правовой аспект: Авторефер. ...канд. дис. Казань, 2004. С. 10.

Информация о парламентском контроле открыта для общества и средств массовой информации, в том числе может распространяться посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Федеральное Собрание Российской Федерации обеспечивает общедоступность информации о парламентском контроле, за исключением информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами (ст. 30).

Парламентский контроль в литературе оценивается с позиций народовластия, правовой государственности. Отмечается, что полноценная реализация контрольной функции парламента - это одно из условий стабильности отношений между ветвями власти в государстве, развития демократии и достижения состояния правового государства¹.

Парламентский контроль нередко расценивается в качестве средства стабильности и устойчивости конституционного строя, поддерживающего конституционный режим².

Парламентский контроль нередко связывают с разделением властей, механизмом сдержек и противовесов. Значимость контрольной функции законодательного (представительного) органа государственной власти проявляется в том, что она представляет собой важнейший элемент системы сдержек и противовесов, обеспечивающий надлежащее исполнение органами и должностными лицами своих обязанностей³.

Подобная позиция находит убедительное подтверждение в российской схеме разделения властей. Такие формы парламентского контроля как выражение недоверия Государственной Думой Правительству РФ, а также отказ Государственной Думы Правительству РФ в доверии представляют

¹ Тюльпанов В.А. Контрольная функция в системе функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 58.

² Кузнецов А.В. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2002. С. 3; Диваева Т.Ю. Институт парламентского контроля: Конституционно-правовой аспект. Авторефер. ...канд. дис. Казань, 2004. С. 3. Михайлова Наталья Николаевна. К вопросу о становлении института парламентского контроля в России // Право и государство: теория и практика. 2010. № 3. С. 29.

³ Тюльпанов В.А. Контрольная функция в системе функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 61.

собой наиболее эффективные средства сдерживания исполнительной власти со стороны власти законодательной.

В науке обращается внимание на зависимость парламентского контроля от формы государственного правления: в парламентарных и смешанных республиках парламентский контроль более разнообразен. Контроль высшего представительного органа власти за деятельностью исполнительных органов в парламентской республике представляет собой более естественный и эффективный процесс, чем при президентской форме правления. Соответственно, для президентской республики наличие сильного парламентского контроля имеет большее значение, чем для парламентской¹.

Основным объектом парламентского контроля традиционно выступает исполнительная власть, призванная к претворению парламентских законов и решений, составляющая бюрократическую часть государственного аппарата, требующую постоянного публичного контроля. Содержанием контрольной деятельности парламентов являются сферы применения законов органами исполнительной власти². Эффективное функционирование государства требует, с одной стороны, инициативы и динамизма исполнительной власти, а с другой – ее подконтрольности обществу в лице представительного органа. Взаимный учет интересов, контроль и ответственность, способствующие эффективному взаимодействию властей, должны обеспечить повышение качества законодательства и его реализации³.

При этом центральное место в парламентском контроле занимает контроль за деятельностью правительства, как средоточия исполнительной власти. Справедливо отмечается, что в полупрезидентских и парламентарных государствах основным назначением (целью) контроля законодательного (представительного) органа выступает прежде всего парламентский контроль

¹ Корнилаева А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: Дис. ... канд. юрид. наук, Уфа, 2002. С. 19.

² Гранкин И.В. Контрольная деятельность палат парламента России: состояние и пути совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 24.

³ Прохоров К.В. О необходимости усиления подконтрольности Правительства Федеральному Собранию // Конституционно и муниципальной право. 2010. № 6. С. 54.

над деятельностью правительства¹. В отчете Правительства РФ перед Государственной Думой, состоявшимся 6 апреля 2009 г., Председателем Правительства РФ было отмечено, что Правительство заинтересовано в том, чтобы его работа получила оценку законодателей, парламентских партий, представляющих интересы подавляющего большинства граждан России².

Федеральный закон «О парламентском контроле» акцентирует контроль над исполнительной сферой требованием соблюдения сроков издания нормативных правовых актов. Палаты Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, определяемом регламентами палат, осуществляют контроль за обеспечением соблюдения Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти установленных сроков принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами, а также за полнотой регулирования соответствующих правоотношений в целях выявления соответствующих пробелов (ст. 6).

Парламентский контроль при этом не безграничен, как устанавливает Федеральный закон «О парламентском контроле», осуществление парламентского контроля не подменяет осуществление правосудия, расследование преступлений, оперативно-розыскную деятельность, деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляемую в пределах их компетенции. Вмешательство субъектов парламентского контроля в осуществление указанной деятельности не допускается (ч. 3 ст. 3).

При осуществлении парламентского контроля органы законодательной власти должны придерживаться пределов компетенции подконтрольных органов. В этом отношении федеральный парламентский контроль был не всегда последователен. Государственная Дума нередко объектом контроля за деятельностью федерального Правительства ставила вопросы, не входящие в

¹ Акопов Л.В. Контроль в управлении государством. Ростов-на-Дону, 2002. С. 184.

² Официальный сайт Государственной Думы: Стенограмма заседания 06 апреля 2009 г., N 84 (1057) // <http://transcript.duma.gov.ru/node/363/>.

его ведение. Так, на пленарном заседании Государственной Думы 18 июня 2003 г. в вину Правительству вменялось отсутствие независимой судебной системы в стране, независимого парламента, независимых средств массовой информации¹, что далеко выходит за пределы юрисдикции Правительства. В этом контексте выглядит вполне правомерным положение Закона Амурской области «О Законодательном Собрании Амурской области», согласно которому депутатское расследование проводится в пределах полномочий Законодательного Собрания (п. 2 ст. 29).

Парламентский контроль над исполнительной властью не должен приводить к ее умалению, вносить дисбаланс в систему разделения властей. Как указывает Конституционный Суд, элементы подконтрольности и подотчетности исполнительной власти представительной не должны противоречить принципу разделения властей и служить основанием для умаления в целом статуса исполнительной власти как самостоятельной².

Парламентский контроль нельзя ограничивать деятельностью исполнительных государственных структур. Вполне правомерно говорить о парламентском контроле за деятельностью общественных объединений и других негосударственных институтов. Так, Совет Федерации Федерального Собрания РФ, санкционирующий президентский указ о введении чрезвычайного положения, предусматривающий приостановление политической партии или иного общественного объединения в порядке п. «в» ст. 12 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», тем самым подвергает контролю общественное объединение на предмет деятельности, препятствующей устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения.

Объектом парламентского контроля становятся и органы, а также должностные лица местного самоуправления. В таком действии, как роспуск представительного органа местного самоуправления законодательным

¹ Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень №248. Ч.1. 18 июня 2003 г. С.18.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

органом государственной власти субъекта РФ в порядке ч. 1 ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», усматриваются классические признаки регионального парламентского контроля.

Парламентский контроль имеет определенную структуру, характеризующую состав его внутренних элементов. Чаще всего в составе парламентского контроля выделяют субъекты контроля, объекты контроля, направленность контрольного действия, цели контроля, время проведения контрольных действий, степень правовой регламентации, масштаб проведения, степень определенности принимаемых решений, содержание контроля, степень реальности объектов, степень конкретизации субъектов, ожидаемые юридические последствия, стадии контроля¹.

В структуре парламентского контроля можно выделить его результаты, представляющие собой юридические меры реагирования субъектов парламентского контроля на допущенные нарушения объектами контроля. Об этих результатах говорится в ст. 15 Федерального закона «О парламентском контроле».

По результатам проведения мероприятий по осуществлению парламентского контроля палаты Федерального Собрания Российской Федерации в пределах своих полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, вправе:

1) поручить комитету или комиссии палаты Федерального Собрания Российской Федерации разработать соответствующий проект федерального закона для внесения его в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы;

2) предложить государственному органу и соответствующим должностным лицам принять меры по устранению выявленных нарушений

¹ Бендюрина С.В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 9.

законодательства Российской Федерации, а также по устранению причин и условий, способствовавших совершению выявленных нарушений;

3) рассмотреть вопрос о доверии Правительству Российской Федерации;

4) освободить от должности в установленном федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации порядке лиц, назначение на должность и освобождение от должности которых отнесены к ведению соответствующей палаты;

5) обратиться к лицам, имеющим в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами право принимать решения об освобождении от должности лиц, деятельность которых носила неудовлетворительный характер, либо право вносить представления об отстранении указанных лиц от должности;

6) обратиться в органы прокуратуры Российской Федерации или Следственный комитет Российской Федерации.

Государственный орган, орган местного самоуправления, организация или соответствующие должностные лица обязаны рассмотреть предложения палаты Федерального Собрания Российской Федерации по результатам осуществления парламентского контроля и в месячный срок или в срок, установленный палатой Федерального Собрания Российской Федерации, уведомить палату Федерального Собрания Российской Федерации о результатах рассмотрения предложений (ст. 15).

Значительное внимание в науке уделяется эффективности парламентского контроля, которая выражается в прямой зависимости от роли и места представительного органа в правовой системе государства¹. Эффективность парламентского контроля зависит от того, с помощью каких средств он осуществляется и насколько четко определена ответственность

¹ Диваева Т.Ю. Институт парламентского контроля: конституционно-правовой аспект: Авторефер. ...канд. дис. Казань, 2004. С. 10.

органов исполнительной власти за нарушения, выявленные в результате контрольных мероприятий¹.

Указывается при этом на недостаточность парламентского контроля над исполнительной властью, который носит преимущественно информационный и рекомендательный характер². В реальности парламентский контроль над правительством в большинстве случаев сводится к сбору и осмыслению информации о правоприменительной и иной деятельности по реализации законодательства исполнительно-распорядительных органов и формированию определенных выводов³.

Парламентский контроль как парламентская функция нуждается в своевременном и тщательном планировании. Несомненным достоинством Федерального закона «О парламентском контроле» является наличие в нем специальной статьи «Планирование и осуществление парламентского контроля», согласно которой мероприятия по осуществлению постоянного парламентского контроля могут включаться в план мероприятий палат Федерального Собрания Российской Федерации по письменным предложениям фракций в Государственной Думе, комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы (ст. 13).

Парламентский контроль достаточно вариативен, в науке конституционного права предпринимались неоднократные попытки его классификации с использованием многочисленных критериев. Так, А.А. Корнилаева по органам парламентского контроля делит его на:

- контроль, осуществляемый самим парламентом;

¹ Попова Ю.Ю. Организационно-правовые формы взаимоотношений органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации: на примере Дальневосточного федерального округа: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Владивосток, 2010. С. 12.

² Чопяк А.П. Парламентский контроль за исполнительной властью в Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2013. С. 12.

³ Григорьева Е.П. Парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти: конституционно-правовые аспекты: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2012. С. 14.

- контроль, осуществляемый входящими в структуру парламента органами и должностными лицами (парламентскими палатами, комитетами, комиссиями, депутатами и т.п.);

- парламентский контроль, осуществляемый не входящими в структуру парламента органами и должностными лицами (счетной палатой, уполномоченным по правам человека и т.п.).

По времени осуществления законодательной властью контроля за деятельностью исполнительной:

- упреждающий парламентский контроль;
- сопутствующий парламентский контроль;
- последующий парламентский контроль.

По сфере жизни, в которой парламентский контроль проводится:

- парламентский контроль в сфере соблюдения в государстве прав и свобод человека;
- в финансовой сфере;
- в сфере обороны и безопасности государства;
- в информационной сфере;
- в экологической сфере¹.

К этой классификации Е.В. Коврякова добавляет:

В зависимости от задач парламента:

- информативный (консультативный);
- санкционирующий (резолютивный или решающий) – выработка парламентом определенной позиции по тому или иному вопросу или принятие на основе полученной информации решения, и бюджетно-финансовый.

В зависимости от формы правления:

- контроль в президентской, полупрезидентской и парламентарной республиках, а также в конституционной монархии.

¹ Корниласва А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: Дис. ...канд. юрид. наук, Уфа, 2002. С. 160-180.

В зависимости от политического режима - реальный; спящий.

Парламентский контроль, осуществляемый парламентским большинством, и парламентский контроль оппозиции (меньшинства).

В узком и широком смысле (специальный и общий парламентский контроль).

По процедуре – гласный и негласный (например, когда само расследование осуществляется за закрытыми дверями).

По основаниям - юридический (основание – правонарушение должностного лица) и политический (основание – политика, проводимая исполнительной властью)

По поводам контрольных действий: конкретный и абстрактный (например, контроль за исполнением бюджета)¹.

К числу основных видов парламентского контроля в России, М.В. Демидов относит:

- контроль за соблюдением и исполнением федеральных законов и законов субъектов Федерации;
- контроль за деятельностью Правительства РФ и органов исполнительной власти регионов;
- парламентский финансовый контроль;
- контроль за соблюдением прав человека;
- контроль за внешнеполитической деятельностью;
- контроль в сфере обороны и безопасности².

Е.С. Лапатухина выделяет контроль *по предмету*: актов Президента РФ, деятельности исполнительной власти; формировании органов власти и т.д.; *по субъекту осуществления*: индивидуальный контроль парламентарием

¹ Коврякова Е.В. Парламентский контроль в зарубежных странах: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 21-28.

² Демидов М.В. Парламентский контроль в Российской Федерации: современное состояние и проблемы реализации // Государство и право. 2009. № 4. С. 67.

и коллективный контроль палатой; *по способу осуществления*: прямой и косвенный; *по времени осуществления*: постоянный и временный¹.

С.В. Бендюрина различает парламентский контроль сплошной и выборочный, фактический и документальный, конкретный и абстрактный².

Р.Ш. Караев классифицирует формы парламентского контроля:

с точки зрения акта, их закрепившего: конституционная, законодательная и регламентная формы;

по количественному признаку: индивидуальная и коллективная формы;

по производности: первичная и производная формы;

по режиму его осуществления: постоянный, периодический, опосредованный и ситуативный;

по степени определенности: – вмененные (абсолютно определенные), допустимые (относительно определенные), инициативные (частично определенные) и факультативные разновидности форм контроля;

по правовым последствиям контроля: императивные, диспозитивные, консультативные и рекомендательные их виды:

по уровню государственной власти: федеральный и региональный³.

В классификации парламентского контроля, по нашему мнению, следует выделить *степень контроля*, характеризующую интенсивностью воздействия на подконтрольный объект. По этому критерию парламентский контроль можно разделить на контроль, предполагающий принудительную отставку органов или должностных лиц, и не предполагающий таковой.

К первому из них можно отнести выражение Государственной Думой недоверия Правительству РФ, а также отказ Государственной Думой Правительству РФ в доверии в порядке ч. 3-4 ст. 117 Конституции РФ. Конечно, думское недоверие Правительству (отказ в доверии) автоматически

¹ Лапатухина Е.С. Парламентский контроль как вид государственного контроля // Представительная власть. 2009. № 7. С. 33.

² Бендюрина С.В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 9.

³ Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2005. С. 107-118.

не влечет его отставки, которая во всех случаях объявляется Президентом РФ, полномочным правительственной отставке предпочесть думский роспуск. Однако сам вотум недоверия (отказ в доверии) в своей основе преследует отставку кабинета, становится крайней формой парламентского контроля, мерой конституционной ответственности Правительства.

Следует подчеркнуть, что названные формы парламентского контроля находятся во взаимосвязи и в реальном режиме контроля зачастую неразделимы, особенно когда речь идет о таких комплексных институтах парламентского контроля, как парламентские отчеты Правительства или вотум парламентского недоверия.

Федеральный закон «О парламентском контроле» называет в статье 5 содержит перечень форм парламентского контроля, который не выглядит совершенным.

К формам парламентского контроля законодатель относит проведение палатами Федерального Собрания Российской Федерации, комитетами палат Федерального Собрания, Счетной палатой Российской Федерации мероприятий по осуществлению предварительного парламентского контроля, текущего парламентского контроля и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений (п. 2 ст. 5 закона). Непонятно, почему законодатель говорит только о сфере бюджетных правоотношений, ведь предварительный, текущий и последующий парламентский контроль проявляются и в других подконтрольных сферах?

Законодатель, далее, в качестве самостоятельных форм парламентского контроля называет рассмотрение Государственной Думой годовых отчетов Центрального банка РФ и заслушивание докладов Председателя Центрального банка РФ о деятельности Центрального банка при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики (п. 4, 5 ст. 5). Но это совершенно искусственное разделение, если учесть, что с годовым отчетом

Центрального банка в Государственной Думе выступает именно его Председатель. Согласно ст. 5 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и Государственная Дума заслушивает доклады Председателя Банка России о деятельности Банка России (при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики).

К формам парламентского контроля закон относит назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты Российской Федерации, заместителя Председателя Счетной палаты, аудиторов Счетной палаты (п. 11 ст. 5). Однако само по себе назначение парламентскими палатами должностных лиц не образует состояния контроля, предполагающего проведение хотя бы элементарных проверочных мероприятий, отсутствующих в данном случае. Государственная Дума назначает также Уполномоченного по правам человека в РФ, участвует в назначении Председателя Правительства РФ, что законодатель, однако, не относит к парламентскому контролю.

Сомнительной выглядит и такая установленная законом форма парламентского контроля как осуществление палатами Федерального Собрания взаимодействия со Счетной палатой РФ в случаях и формах, предусмотренных Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», а также осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации (п. 12 и 13 ст. 5).

Само по себе взаимодействие органов государственной власти не предполагает контроля. Палаты Федерального Собрания тесно взаимодействуют с Правительством РФ, с другими органами государственной власти, которые в этом контексте в законе не упоминаются.

К формам парламентского контроля, далее, закон относит направление представителей палат Федерального Собрания в организации, создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов, и

их отзыв из данных организаций (п. 15 ст. 5). Между тем, контроль предполагает определенную проверочную деятельность с целью вскрытия недостатков, а не просто делегирование своих представителей в различные структуры.

По тому же основанию к собственно парламентскому контролю невозможно отнести и участие представителей палат Федерального Собрания РФ в работе правительственной комиссии по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий (ст. 12 ФЗ «О парламентском контроле»).

С другой стороны, установленный законодателем перечень форм парламентского контроля выглядит усеченным, в нем отсутствует такая очевидная форма парламентского контроля как предъявление Президенту РФ обвинения для отрешения его от должности в порядке ст. 93 Конституции РФ, достаточно регламентированная. Между тем, предъявление Государственной Думой главе государства обвинения в государственной измене или ином тяжком преступлении предполагает проведение целого комплекса мероприятий, традиционно относимых к контрольным действиям. Процедура импичмента Президента России, в частности, включает создание Государственной Думой специальной комиссии, которая проверяет обоснованность выдвижения обвинения против Президента РФ, заслушивает на своих заседаниях лиц, которые могут сообщить о фактах, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, рассматривает соответствующие документы, заслушивает представителя Президента РФ (ст. 178 Регламента Государственной Думы).

Невозможно контролировать исполнительную власть в России, не подвергая контролю деятельность Президента, который в определенном смысле возглавляет исполнительную власть. В литературе справедливо отмечается, что «Президент РФ - фактический глава исполнительной власти, верховный руководитель Правительства РФ, осуществляющий общее,

стратегическое руководство им»¹. Конституционный Суд РФ последовательно указывает, что статус главы государства обуславливает полномочия Президента РФ по определению направлений деятельности Правительства РФ и контролю за ней, а также конституционную ответственность Президента за деятельность Правительства².

Президент, например, объективно становится объектом контроля при проверке правительственных решений, принятых на заседаниях Правительства под председательством Президента. Президент согласно ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» непосредственно руководит федеральными органами исполнительной власти, ведающими вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, проверка которых со стороны парламентских институтов неизбежно предполагает оценку деятельности главы государства по руководству этими органами.

Самостоятельной формой парламентского контроля, исходя из парламентской практики в стране, мы бы указали *признание деятельности неудовлетворительной*. С подобной оценкой правительственной деятельности нередко выступала Государственная Дума. Как справедливо отмечает Н.М. Колосова, «любая официальная отрицательная оценка Правительства РФ, даже если документ носит рекомендательный характер, является своеобразным предупреждением, свидетельствующим о том или ином сбое в деятельности Правительства РФ. Предупреждение же – одна из мер конституционной ответственности»³. Так, 28 октября 1994 г. Государственная Дума приняла Постановление о социально-экономической политике Правительства РФ, которым деятельность Правительства РФ по

¹ Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации: Автореф. дис. ...док-ра юрид. наук. Москва, 2000. С. 44.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. «О толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

³ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. С.78.

осуществлению социально-экономической политики и экономической реформы была признана неудовлетворительной¹.

Здесь следует отметить, что неудовлетворительная оценка деятельности Правительства не равнозначна парламентскому недоверию Правительству, которое ФЗ «О парламентском контроле» указывает в качестве отдельной формы парламентского контроля (п. 1 ст. 5). За день до принятия указанного постановления, 27 октября 1994 г. Государственная Дума голосовала вотум недоверия Правительству, который не состоялся в виду отсутствия необходимого кворума голосов², что не помешало Госдуме на следующий день дать отрицательную оценку правительственной деятельности.

Отмеченные законодательные пробелы и коллизии во многом объясняются отсутствием в Федеральном законе «О парламентском контроле» определения парламентского контроля, что затрудняет его юридическую квалификацию. В связи с этим мы предлагаем собственное определение парламентского контроля, основанное, в частности, на положениях названного федерального закона: *Парламентский контроль представляет 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.*

В последние годы наблюдается расширение сферы парламентского контроля, что, безусловно, усиливает парламентаризм в России. Появился новый институт парламентского контроля - институт ежегодного отчета Правительства Российской Федерации перед Государственной Думой Федерального Собрания РФ о результатах его деятельности, в том числе по

¹ Собрание законодательства РФ. 1994. № 28. Ст. 2969.

² За недоверие Правительству РФ проголосовало 193 депутата при необходимом большинстве в 226 депутатов (Государственная дума: Стенограмма заседаний. Т.9. М.:Известия, 1995. С. 435).

вопросам, поставленным Государственной Думой, получивший конституционную прописку. В течение последних лет практиковались антикризисные отчеты Правительства РФ, предусмотренные Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 102-ФЗ «Об отчете Правительства Российской Федерации и информации Центрального банка Российской Федерации о реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики Российской Федерации, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики»¹. Федеральный закон «О парламентском контроле» называет новую форму контроля – заслушивание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ, Генерального прокурора РФ, Председателя Центрального банка РФ, Председателя Центральной избирательной комиссии РФ, иных должностных лиц (п. 10 ст. 5).

Нам представляется, что парламентский контроль в России можно было бы усилить за счет института парламентского недоверия Правительству.

Согласно Конституции РФ Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу (ч. 3 ст. 117).

Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Если Государственная Дума в доверии отказывается, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или о

¹ Собрание законодательства РФ. 2009. № 23. Ст. 2757.

ропуске Государственной Думы и назначении новых выборов (ч. 4 ст. 117 Конституции РФ).

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.

¹ См.: Государственная Дума: Стенограмма заседаний. Весенняя сессия. Т.18. 7-23 июня 1995 г. М.: Известия, 1996.

89 Конституции); в Греции Президент освобождает Правительство от его 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

¹ 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 судебной-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 РФ¹.

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.

Попытки выражения недоверия отдельным министрам предпринимались Государственной Думой и прежде. Так, 10 марта 1995 г. Госдума приняла постановление о выражении недоверия министру внутренних дел РФ В.Ф. Ерину.

¹ Государственная Дума: Стенограмма заседаний. Весенняя сессия. Т.18. 7-23 июня 1995 г. М.: Известия, 1996. С.597-598.

² Ведомости Федерального Собрания РФ. 1995. № 20. Ст.ст. 876, 877, 878.

Контрольные полномочия Совета Федерации Федерального Собрания РФ представляются зауженными. Верхняя палата российского парламента могла бы наряду с Государственной Думой заслушивать ежегодные отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности. Предоставление этого права только Государственной Думе не получило какого-либо обоснования. Заметим в этой связи, что Совет Федерации как верхняя парламентская палата фактически участвует в заслушивании правительственных отчетов. Это касается, например, отчетов Правительства РФ, предусмотренных Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 102-ФЗ «Об отчете Правительства Российской Федерации и информации Центрального банка Российской Федерации о реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики Российской Федерации, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики»¹, согласно которому Правительство Российской Федерации в срок, не превышающий 30 дней после завершения отчетного квартала, направляет в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отчет Правительства Российской Федерации о реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики Российской Федерации, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики.

1.2. Система парламентского контроля в субъектах Российской Федерации²

Парламентский контроль в России включает как федеральный, так и региональный уровень, обеспечивающий законность в государственной деятельности государственного аппарата субъектов Федерации и осуществляемый законодательными (представительными) органами

¹ Собрание законодательства РФ. 2009. № 23. Ст. 2757.

² В диссертации использована правовая база «КонсультантПлюс. Региональное законодательство»

государственной власти субъектов РФ в разнообразных формах. «Являясь единственным государственным органом народного представительства на уровне субъекта РФ, региональный парламент по существу обеспечивает реализацию гражданами, проживающими на соответствующей территории, права контролировать деятельность всех публично-правовых структур, которым они делегировали власть. В связи с этим эффективность реализации парламентского контроля в субъекте РФ напрямую воздействует на эффективность функционирования региональной государственной системы в целом»¹.

Как отмечалось ранее, преимущественным объектом парламентского контроля выступает исполнительная власть. Федеральное законодательство не определяет в деталях систему органов исполнительной власти субъектов РФ, предусматривая лишь обязательное создание высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, не характеризуя в то же время его структурный состав, оставляя, таким образом, этот вопрос на усмотрение субъектов Федерации. Возникает поэтому необходимость определения общей системы исполнительной власти субъектов Российской Федерации как объект регионального парламентского контроля.

Понятие исполнительного органа присутствует в законодательстве ряда субъектов Федерации. Так, закон Республики Татарстан от 24 марта 2005 г. «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан» определяет орган исполнительной власти как государственный орган Республики Татарстан, осуществляющий в пределах своей компетенции государственное управление по вопросам, отнесенным к предметам ведения Республики Татарстан и полномочиям Республики Татарстан по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Татарстан, и включенный в структуру органов исполнительной власти Республики Татарстан (пп. 1 п. 1 ст. 2).

¹ Дагангаров С.В. Конституционно-правовые основы осуществления парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы гуманитарных и общественных наук. 2010. № 2. С. 473.

Система органов исполнительной власти субъектов РФ в целом строится по федеральной схеме, что вытекает из принципа федеративного единства. Как указывает Конституционный Суд РФ,¹ система органов государственной власти субъекта Российской Федерации должна соответствовать основам конституционного строя и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным Конституцией России.

В системе исполнительной власти законодательство субъектов РФ помимо высшего исполнительного органа государственной власти (правительство, кабинет министров, администрация) чаще всего называет министерства (департаменты), комитеты, управления, службы, агентства, представительство субъекта РФ при Президенте РФ. В литературе отмечается, что дать общую характеристику системе органов исполнительной власти, функционирующей в субъектах Российской Федерации, задача трудновыполнима, что объясняется разнохарактерностью субъектов РФ, имеющих различную государственно-правовую природу - республики, края, области, автономные образования и города федерального значения².

Что касается высшего должностного лица субъекта РФ, то уставное законодательство ряда субъектов РФ определенно относит его к органам исполнительной власти (Вологодская область, Ивановская область, Калужская область, Республика Северная Осетия-Алания). Эта законодательная позиция находит научную поддержку. Так, О.Ю. Еремина к субъекту системы органов исполнительной власти относит и высшее должностное лицо субъекта Федерации, как лицо, возглавляющего в субъекте РФ исполнительную власть³.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. «О проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

² Баликоев З.В. Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ: по материалам Республики Северная Осетия-Алания: Автореф. ...канд. юрид. наук. М., 2007. С. 17.

³ Еремина О.Ю. Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 11. С. 41.

Существует, однако, и противоположная позиция. Так, Р.Р. Кильметова отстаивает тезис о самостоятельном и параллельном существовании высшего должностного лица субъекта РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта, тесно взаимосвязанных, но юридически обособленных. По мнению автора, подобная схема государственной власти напоминает полупрезидентское правление, основанное на разделенности президентской и правительственной власти. При подобной модели высшее должностное лицо субъекта Федерации юридически дистанцируется от высшего исполнительного органа государственной власти субъекта, выполняя координационно-арбитражные функции, обеспечивающие согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти¹.

Эта позиция не представляется убедительной. Федеральный закон № 184-ФЗ высшее должностное лицо субъекта РФ именуется руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта (ст. 18), что, безусловно, предполагает его вхождение в систему региональной исполнительной власти. Не случайно, в ряде субъектов РФ высшее должностное лицо одновременно возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта (республики Алтай, Мордовия, Тыва, Хакасия, Карелия, Марий Эл и др.), осуществляя не только стратегическое, но и оперативное руководство им. Конституционный Суд РФ справедливо указывает, что основы правового статуса, функции и полномочия высшего должностного лица субъекта РФ определяются в главе III «Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации» Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Следовательно, федеральный законодатель рассматривает высшее должностное лицо субъекта РФ как

¹ Кильметова Р.Р. Глава Республики Северная Осетия-Алания – высшее должностное лицо республики: Дис. ...канд. юрид. наук. Махачкала, 2011. С. 19-39.

элемент системы именно исполнительной власти. Входя в систему органов государственной власти субъекта РФ и являясь, по существу, главой исполнительной власти субъекта РФ, данное должностное лицо одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской¹.

Самостоятельность высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ от высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ является только относительной, ее никак нельзя рассматривать по аналогичной схеме взаимоотношений федеральных Президента и Правительства. В литературе справедливо отмечается, что главы субъектов Российской Федерации в отношении исполнительной власти имеют чрезвычайно широкие полномочия, что позволяет им концентрировать всю полноту исполнительной власти. Даже в тех субъектах РФ, главным образом не республиках, где введена должность председателя правительства, последний не обладает достаточной самостоятельностью в системе исполнительной власти и целиком зависит от главы субъекта РФ. Ему не предоставлено право вносить кандидатуры для назначения в состав правительства, его отставка не влечет отставки правительства. «Вся полнота исполнительной власти находится фактически в руках главы субъекта федерации»².

Сказанное позволяет сделать вывод, что высшее должностное лицо субъекта РФ является элементом системы исполнительной власти регионального уровня, входящим в систему парламентского контроля субъектов Федерации.

Возникает вопрос: являются ли территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, расположенные на территории субъектов

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

² Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2000. С. 240.

РФ, объектом регионального парламентского контроля? Законодательство отдельных субъектов Федерации подобный контроль предусматривает. Так, согласно регламенту Верховного Совета Республики Хакасия Верховный Совет имеет право на своих сессиях заслушивать отчеты об исполнении законов Республики Хакасия органами федерального подчинения, расположенными на территории республики. По результатам отчета Верховный Совет может обратиться в соответствующий федеральный орган (к должностному лицу) с представлением об освобождении от должности руководителя органа федерального подчинения, расположенного на территории республики, систематически нарушающего или не выполняющего законы Республики Хакасия (ст. 111).

Нам представляется, что, региональные отделения федеральных органов исполнительной власти не могут выступать объектов регионального парламентского контроля. Контроль над их деятельностью со стороны представительных органов субъектов Федерации по существу окажется контролем над федеральными министерствами и ведомствами, находящимися в режиме федерального парламентского контроля, вполне достаточном.

Исходя из этого, следует отказаться, в частности, от практики заслушивания органами законодательной власти субъектов Федерации отчетов руководителей региональных структур федеральных органов исполнительной власти, что имеет место в ряде субъектов РФ. Исключением может служить практика, когда сами федеральные органы исполнительной власти допускают подобный контроль. Так, в соответствии с Инструкцией по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России, утвержденной приказом МВД РФ от 30 августа 2011 года № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России»¹, министры внутренних дел по республикам, начальники главных управлений, управлений МВД России по

¹ <http://base.garant.ru/12190180/>.

иным субъектам Российской Федерации отчитываются перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации о деятельности полиции подчиненных органов внутренних дел один раз в год - в первом квартале года, следующего за отчетным.

По этой же причине недопустим контроль со стороны законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в отношении президентских структур, расположенных на территории субъектов Федерации (нескольких субъектов Федерации), в частности, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Правомерен ли региональный парламентский контроль в отношении органов местного самоуправления? На этот вопрос следует ответить в принципе положительно с той оговоркой, что этот контроль должен быть увязан с пределами самостоятельности местного самоуправления. Государственный контроль в отношении местного самоуправления уместен, в частности, применительно к деятельности по соблюдению и исполнению законов субъекта РФ о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также деятельности по исполнению закона субъекта Федерации о региональном бюджете в части субвенций из регионального бюджета бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории соответствующего субъекта РФ.

Следует отметить, что региональный парламентский контроль опирается на мощную нормативную правовую базу, включающую специальное законодательство о контроле, появившееся гораздо раньше федерального. К нему относятся: закон Владимирской области от 28 октября 2009 г. «О контрольной деятельности законодательного Собрания Владимирской области», закон Вологодской области от 30 мая 2007 г. «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области», закон Ненецкого автономного округа «О контрольных полномочиях Собрания депутатов Ненецкого автономного округа», закон Орловского областного

совета народных депутатов от 30 июня 2009 г. «О контроле Орловского областного совета народных депутатов», закон Республики Алтай от 7 апреля 2009 г. «О порядке осуществления Государственным Собранием-Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай», закон Республики Башкорстан от 20 октября 2011 г. «О контроле Государственного Собрания-Курултая Республики Башкорстан за исполнением законов Республики Башкорстан», закон Республики Дагестан от 18 ноября 2010 г. «О контрольных полномочиях Народного Собрания Республики Дагестан», закон Республики Саха (Якутия) от 16 марта 1995 г. «О контрольном комитете Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)», закон Республики Мордовия от 27 октября 2008 г. «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия», закон Санкт-Петербурга от 13 декабря 2000 г. «О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга», закон Свердловской области от 26 января 2010 г. «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Свердловской области», закон Удмуртской области от 27 сентября 2011 г. «О государственном контрольном комитете Удмуртской Республики», закон Хабаровского края от 26 марта 2003 г. «Об осуществлении Законодательной Думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского края».

Примечателен тот факт, что большинство из названных законов было принято в последние годы, что свидетельствует о повышении уровня парламентского контроля в субъектах Российской Федерации.

В других субъектах Федерации статутные законы о законодательных органах этих субъектов содержат специальные главы, посвященные парламентскому контролю (Ростовская область, Красноярский край, Владимирская область, Забайкальский край, Республика Коми).

Таким образом, можно говорить о высокой институализации парламентского контроля в субъектах Российской Федерации.

И.Г. Дудко в этой связи отмечает, что субъекты Российской Федерации самостоятельно избирают форму правового регулирования, определяют формы контроля, устанавливают механизм его осуществления, объекты контроля, решают иные вопросы¹. В литературе справедливо отмечается, что от того, насколько качественно урегулирован институт парламентского контроля в субъектах Российской Федерации, зависит эффективность реализации конституционного принципа разделения властей на региональном уровне².

Обращается внимание на тот примечательный факт, что в конституциях Республики Якутия (ст. 54) и Удмуртской Республики (ст. 31) парламенты этих республик именуются в том числе контрольными органами республик, что вполне соответствует их функциональному назначению. Как отмечает Е.В. Луценко, осуществление контрольных полномочий играет важную роль в деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Возможность контроля со стороны законодательного органа власти делает результативной осуществление легислатурами законодательных функций, поскольку контроль над практическим соблюдением и исполнением законов позволяет совершенствовать собственную законодательную деятельность. А.М. Дроздова справедливо отмечает, что компетенция законодательных органов субъектов Российской Федерации включает в себя несколько групп полномочий, среди них законотворческие, представительские, контрольные и учредительные³.

Мы солидарны позицией, согласно которой оперативное решение вопроса об укреплении законодательной базы для осуществления парламентского контроля на региональном уровне видится в принятии всеми

¹ Дудко И.Г. Доктринальные и законодательные проблемы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Гуманитарные науки и образование. 2012. № 2. С. 130.

² Попова Ю.Ю. Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области осуществления парламентского контроля // Право и государство. 2010. № 4. С. 26.

³ Дроздова А.М. Структура, организация и функционирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации Северного Кавказа (сравнительно-правовой анализ). Дис. ...док-а юрид. наук. М., 2001. С. 160.

законодательными органами субъектов РФ собственных законов о парламентском контроле¹.

Основы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации определяются Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», устанавливающим, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах и формах, установленных конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и законами субъекта Российской Федерации осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами 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).

Пределы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации, установленные Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов 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.

¹ Марусенко Д.А. Региональный уровень парламентского контроля // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 67.

Исходя из этого нами предлагается следующая редакция п. «а» ч. 4 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»:

осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами 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; соблюдением установленного порядка распоряжения федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, соблюдением и исполнением программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, соблюдением и исполнением договоров и соглашений субъектов Российской Федерации.

Говоря о пределах парламентского контроля в субъектах Российской Федерации, следует указать, что они должны, безусловно, соответствовать пределам ведения контролирующих и контролируемых органов. В этом отношении примечательны регламент Государственного Собрания Республики Марий Эл, устанавливающий, что перечень вопросов о деятельности Правительства Республики в течение отчетного года формируется в пределах полномочий, осуществляемых Правительством Республики Марий Эл, а также регламент Законодательного Собрания Пермского края, закрепляющий, что комитеты Законодательного Собрания, депутатские объединения (фракции, группы) рассматривают поступившие от депутатов Законодательного Собрания вопросы в соответствии с предметами ведения Законодательного Собрания и принимают решения по перечню вопросов о результатах деятельности Правительства Пермского края.

Региональный парламентский контроль должен соответствовать назначению государственного контроля, состоящему в проведении проверочных (оценочных) мероприятий по выявлению отклонений от законодательных предписаний. В этой связи нельзя признать правомерным включение в сферу регионального парламентского контроля формирование органов государственной власти и назначение должностных лиц, которое само по себе не предполагает осуществление контрольных действий. Так, М.В. Варлен указывает, что законодательные органы субъектов РФ осуществляют контрольные функции, в частности, путем реализации полномочий, связанных с формированием (участием в формировании) органов государственной власти субъекта РФ, с назначением должностных лиц и освобождением их от должности, с участием в согласовании назначения на должность, с наделением полномочиями должностных лиц¹. Аналогичной версии придерживаются А.В. Макоев и А.В. Хамуков, относящие к контрольным полномочиям законодательных органов субъектов РФ участие в формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъектов РФ².

Образование органов и назначение должностных лиц еще не образует состояние контроля, поскольку само по себе не предполагает оценку их деятельности как необходимого атрибута всякого контроля.

В сравнении с федеральным законодательством о парламентском контроле региональное законодательство в характеристике целей, принципов, субъектов и форм парламентского контроля выглядит более развернутым.

В ряде законодательных актов субъектов Федерации дается определение парламентскому контролю, отсутствующее в федеральном законе о парламентском контроле, или контрольным полномочиям представительного

¹ Варлен М.В. Реализация принципа конституционной законности в деятельности законодательных органов субъектов России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 39.

² 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.

органа субъекта РФ. Так, в законе Вологодской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области» под контрольными полномочиями понимается комплекс прав и обязанностей по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением действующего законодательства органами исполнительной власти и местного самоуправления, государственными и муниципальными органами, организациями и должностными лицами, установленных федеральным и областным законодательством соответственно для законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации или Законодательного Собрания Вологодской области (ст. 3).

Региональное законодательство в части формулирования парламентского контроля определяет в первую очередь цели, задачи и принципы этого контроля.

Целями парламентского контроля называются:

- защита и обеспечение реализации прав и свобод человека и гражданина, установленных действующим законодательством;
- укрепление законности, правопорядка и общественной безопасности на территории субъекта РФ;
- обеспечение устойчивости бюджетной системы (ч. 1 ст. 5 Закона Вологодской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области»);
- защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности на территории субъекта РФ (ч. 1 ст. 4 закона Ненецкого автономного округа «О контрольных полномочиях Собрания депутатов Ненецкого автономного округа»);
- укрепление законности и повышение эффективности действия законов области (ч. 2 ст. 2 закона Орловской области «О контроле Орловского областного совета народных депутатов за исполнением законов Орловской области»);
- повышение эффективности действия законов;

- укрепление законности на территории субъекта РФ (ч. 2 ст. 1 закона Республики Алтай «О порядке осуществления Государственным Собранием-Эл Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай»);

- оценка и повышение социальной и экономической эффективности действия законов;

- оценка степени соблюдения и исполнения, выражающаяся в определении соответствия практики реализации законов Республики целям и задачам их принятия;

- выявление и устранение причин и условий, препятствующих соблюдению и исполнению законов;

- оценка и повышение эффективности распоряжения собственностью субъекта РФ;

- создание и совершенствование механизмов реализации законов и отдельных их норм;

- укрепление законности в субъекте РФ (ч. 2 ст. 1 закона Республики Мордовия «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия»);

- защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности на территории субъекта РФ (ч. 1 ст. 3 закона Свердловской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Свердловской области»);

- оценка и повышение социальной и экономической эффективности действия законов субъекта РФ;

- оценка степени соблюдения и исполнения законов субъекта РФ, выражающаяся в определении соответствия практики реализации законов субъекта РФ целям и задачам их принятия;

- выявление и устранение причин и условий, препятствующих соблюдению и исполнению законов субъекта РФ;

- оценка и повышение эффективности распоряжения собственностью

субъекта РФ;

- создание и совершенствование механизмов реализации законов субъекта РФ и отдельных их норм;

- укрепление законности в субъекте РФ (ч. 2 ст. 1 закона Республики Мордовия «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия»).

Этому перечню явно не достаёт такой цели парламентского контроля, как противодействие коррупции, установленной п. 1 ст. 2 ФЗ «О парламентском контроле», с другой стороны, в федеральный закон было бы уместным включение такой цели как *укрепление законности в деятельности органов государственной власти.*

К задачам парламентского контроля законодательство субъектов Федерации относит:

- анализ соблюдения и исполнения законов субъекта РФ;

- выявление и устранение причин, препятствующих надлежащему и эффективному соблюдению и исполнению законов субъекта РФ;

- выработка и принятие решений по вопросам контроля за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ (ст. 2 закона Хабаровского края «Об осуществлении Законодательной Думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского края»);

- повышение эффективности действия законов субъекта РФ и постановлений законодательного органа субъекта РФ, обеспечение своевременного и надлежащего решения установленных ими задач;

- рассмотрение текущего состояния соблюдения и исполнения законов субъекта РФ и постановлений законодательного органа субъекта РФ, выявление и устранение причин и условий, препятствующих их надлежащему исполнению;

- выявление в законах субъекта РФ и постановлениях законодательного органа субъекта РФ пробелов в правовом регулировании, противоречий федеральному законодательству, излишнего правового регулирования;

- оценка деятельности Администрации субъекта РФ и иных органов исполнительной государственной власти субъекта РФ по исполнению окружного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда субъекта РФ;

- оценка деятельности Администрации субъекта РФ и иных органов исполнительной государственной власти субъекта РФ по управлению и распоряжению государственной собственностью субъекта РФ (ч. 2 ст. 4 закона Ненецкого автономного округа «О контрольных полномочиях Собрания депутатов Ненецкого автономного округа»);

- анализ соблюдения и исполнения законов субъекта РФ;

- выявление и устранение причин и условий, препятствующих исполнению законов субъекта РФ;

- своевременное приведение законов субъекта РФ в соответствие с законодательством Российской Федерации;

- разработка и принятие решений по вопросам контроля за исполнением законов субъекта РФ (ч. 3 ст. 2 закона Орловской области «О контроле Орловского областного Совета народных депутатов за исполнением законов Орловской области»);

- анализ соблюдения и исполнения законов субъекта РФ;

- оценка социально-экономической эффективности законов субъекта РФ;

- выявление и устранение причин, препятствующих надлежащему и эффективному соблюдению и исполнению законов субъекта РФ;

- своевременное приведение в соответствие с федеральным законодательством законов субъекта РФ;

- выработка и принятие решений по вопросам контроля за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ (ч. 3 ст. 1 закона Алтайского края «О порядке осуществления Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай»).

- оценка социально-экономической эффективности законов субъекта РФ

и их соответствия общественным потребностям;

- обеспечение полноты правового регулирования закона субъекта РФ и принимаемых в соответствии с ним подзаконных нормативных правовых актов;

- выявление и устранение причин, препятствующих надлежащему и эффективному исполнению законов субъекта РФ (ст. 4 закона «О контроле Государственного Собрания – Эл Курултая Республики Башкорстан за исполнением законов Республики Башкорстан»);

- оценка социально-экономической эффективности законов субъекта РФ и их соответствия общественным потребностям;

- обеспечение полноты правового регулирования закона субъекта РФ и принимаемых в соответствии с ним подзаконных нормативных правовых актов;

- выявление и устранение причин, препятствующих надлежащему и эффективному исполнению законов субъекта РФ (ст. 3 закона Республики Дагестан «О контрольных полномочиях Народного Собрания Республики Дагестан»);

- рассмотрение текущего состояния соблюдения и исполнения законов субъекта РФ и постановлений законодательного органа субъекта РФ;

- установление фактов, причин и обстоятельств нарушений законов субъекта РФ и постановлений законодательного органа субъекта РФ;

- выявление в законах субъекта РФ и постановлений законодательного органа субъекта РФ пробелов в правовом регулировании, противоречий Конституции Российской Федерации, федеральным законам, уставу и законам субъекта РФ, излишнего правового регулирования;

- оценка эффективности реализации законов субъекта РФ и постановлений законодательного органа субъекта РФ (ч. 2 ст. 3 закона Свердловской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Свердловской области»).

Отсутствие указания на задачи парламентского контроля в федеральном

законе о парламентском контроле представляется его серьезным недостатком. Наряду с целями парламентский контроль, как федеральный, так и региональный, имеет и свои задачи, которые мы бы сформулировали следующим образом: *анализ исполнения законов субъекта РФ; выявление и устранение причин, препятствующих надлежащему исполнению законов субъекта РФ; повышение эффективности действия законов субъекта РФ; разработка и принятие решений по вопросам контроля за исполнением законов субъекта РФ.*

Подобные задачи могли бы фигурировать и в федеральном законодательстве о парламентском контроле.

В числе принципов регионального парламентского контроля законодательство субъектов Федерации называет:

- законность;
- гласность;
- плановость и систематичность;
- согласованность мероприятий по осуществлению контроля с деятельностью иных уполномоченных на осуществление соответствующего контроля органов и должностных лиц (ст. 6 закона Вологодской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области»);
- законность;
- объективность;
- гласность (ч. 3 ст. 4 закона Ненецкого автономного округа «О контрольных полномочиях Собрания депутатов Ненецкого автономного округа»);
- народовластие;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- обеспечение соответствия законов субъекта РФ Конституции Российской Федерации, Конституции (уставу) субъекта РФ и федеральным

законам;

- ответственность;

- гласность (ст. 5 закона Республики Башкорстан «О контроле Государственного Собрания-Курултая Республики Башкорстан за исполнением законов Республики Башкорстан»);

- законность;

- гласность;

- плановость и систематичность;

- согласованность мероприятий по осуществлению контроля с деятельностью иных уполномоченных на осуществление соответствующего контроля органов и должностных лиц (ст. 6 закона Вологодской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области»).

Этот перечень можно дополнить принципами федерального парламентского контроля, закрепленными в федеральном законе о парламентском контроле, такими, как самостоятельность и независимость субъектов парламентского контроля, а также системность. В федеральный и региональный перечни принципов парламентского контроля, на наш взгляд, следует включить *объективность и регулярность*, также имеющих принципиальное значение в характеристике парламентского контроля.

В качестве универсальных нами предлагается указать следующие принципы регионального парламентского контроля:

1) законность;

2) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;

3) разделение властей;

4) самостоятельность и независимость субъектов парламентского контроля;

5) системность;

6) гласность;

7) объективность;

8) регулярность.

Региональное законодательство определяет субъектов парламентского контроля, которыми чаще всего выступают сам законодательный орган, его комитеты, комиссии, депутаты.

В Республике Алтай к субъектам парламентского контроля отнесен Президиум Государственного Собрания республики, который осуществляет текущий контроль за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай в случаях, если сфера действия закона затрагивает направления деятельности двух и более комитетов Государственного Собрания (ст. 9 закона Республики Алтай «О порядке осуществления Государственным Собранием-Эл Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай»).

Примечательно, что в отдельных субъектах Российской Федерации парламентский контроль возложен на специально создаваемые органы, организационно отделенные от самих законодательных органов. Так, в республике Саха (Якутия) функции парламентского контроля возложены на Контрольный комитет Государственного собрания республики, который согласно закону республики «О контрольном комитете Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)» является постоянно действующим органом парламентского контроля, образуемым Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и подотчетным ему (ч. 1 ст. 1), персональный состав которого утверждается Государственным Собранием Республики Саха (Якутия) большинством голосов от числа избранных народных депутатов Республики Саха (Якутия).

Председатель Контрольного комитета избирается Государственным Собранием из числа народных депутатов Республики Саха (Якутия) на срок полномочий Государственного Собрания в соответствии с Регламентом Государственного Собрания (ст. 5-6).

Согласно закону Санкт-Петербурга «О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» в целях осуществления

контроля за исполнением Устава Санкт-Петербурга, законов Санкт-Петербурга и иных правовых актов, принятых Законодательным Собранием Санкт-Петербурга, контроля за своевременным приведением в соответствие с законодательством Российской Федерации правовых актов Санкт-Петербурга, правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга Законодательным Собранием Санкт-Петербурга создается контрольная группа (ст. 1).

Контрольная группа является рабочим органом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, которая осуществляет подготовку к рассмотрению Законодательным Собранием Санкт-Петербурга материалов по следующим вопросам:

- о неисполнении Устава Санкт-Петербурга, законов Санкт-Петербурга и иных правовых актов, принятых Законодательным Собранием Санкт-Петербурга;

- о несвоевременном приведении в соответствие с законодательством Российской Федерации правовых актов Санкт-Петербурга, а также правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга.

Контрольная группа проводит слушания по поступившим сведениям о фактах коррупции в органах государственной власти Санкт-Петербурга (ст. 2).

Контрольная группа избирается Законодательным Собранием Санкт-Петербурга из числа депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в составе 6 человек. В состав контрольной группы входит по должности председатель комитета по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (ст. 3).

Создание подобных специализированных органов парламентского контроля, имеющих свои преимущества, не может быть в то же время рекомендовано к использованию во всех субъектах Российской Федерации, создание подобных органов может диктоваться спецификой региональной парламентской деятельности, конкретными потребностями парламентского

контроля в отдельных субъектах Федерации.

Законодательство субъектов Федерации определяет формы (виды) парламентского контроля. Чаще всего называются такие формы парламентского контроля, как заслушивание отчетов подконтрольных органов; проведение «правительственного часа»; депутатские и парламентские запросы; заслушивание информации подконтрольных органов и должностных лиц; проведение парламентских расследований, проведение парламентских слушаний; решение вопросов доверия исполнительным органам государственной власти.

Наряду с этим отдельные законодательные акты выделяют следующие формы парламентского контроля:

- принятие решений по устранению нарушений, выявленных в ходе осуществления контроля; создание рабочих групп по изучению практики работы по исполнению законов; депутатские проверки по вопросам исполнения законов (ст. 4 закона Орловского областного совета народных депутатов «О контроле Орловского областного совета народных депутатов»);

- депутатские проверки (ст. 11 закона Республики Алтай «О порядке осуществления Государственным Собранием-Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай»);

- подготовка ежегодного доклада о состоянии законодательства и внесение его на рассмотрение законодательного органа субъекта РФ (п. 2 ст. 3 закона Республики Саха (Якутия) «О контрольном комитете Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)»);

- конференции, «круглые столы», семинары и другие мероприятия по вопросам контроля (п. 5 ч. 1 ст. 2 закона Республики Мордовия «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия»).

- обращение с иском соответственно в суд или арбитражный суд в случаях нарушений законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ, повлекших нанесение субъекту РФ ущерба;

- обращение о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, виновных в невыполнении (ненадлежащем выполнении) законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ (п. 4 и 5 ст. 15 закона Алтайского края «Об Алтайском краевом законодательном Собрании»).

Закон Республики Алтай «О порядке осуществления Государственным Собранием-Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай» к формам парламентского контроля относит:

проведение мероприятий Государственного Собрания - Эл Курултай по вопросам соблюдения и исполнения законов Республики Алтай:

ежегодных совещаний о состоянии республиканского законодательства (мониторинг республиканского законодательства);

совещаний по практике соблюдения и исполнения законов Республики Алтай в отдельных сферах;

круглых столов по вопросам применения законов Республики Алтай;

проведение депутатских проверок:

соблюдения и исполнения законов Республики Алтай;

результатов устранения нарушений, выявленных в ходе осуществления контрольных мероприятий (ст. 5).

Закон Республики Алтай «О порядке осуществления Государственным Собранием-Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай» наряду с формами контроля выделяет его виды:

1) текущий контроль - контроль за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай, осуществляемый в соответствии с планом законопроектной, организационной и контрольной деятельности Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай;

2) оперативный контроль - контроль за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай, осуществляемый в случаях:

необходимости предотвращения нарушений прав граждан и организаций, возникших в ходе исполнения закона Республики Алтай;

если ненадлежащее исполнение закона Республики Алтай может привести к неисполнению или нарушению сроков исполнения обязательств Республики Алтай;

возникновения чрезвычайных и иных ситуаций, когда необходимо оперативное реагирование на изменение обстановки;

коллективного обращения граждан;

обращения организаций (ст. 3).

Организация парламентского контроля в субъектах Федерации отличается значительным своеобразием, требующим его систематизации.

Отметим, прежде всего, что контрольная деятельность законодательных органов государственной власти субъектов РФ подлежит планированию, придающему этой деятельности прогнозируемый и целенаправленный характер. Так, согласно закону Владимирской области «О контрольной деятельности законодательного Собрания Владимирской области» Законодательное Собрание осуществляет контрольную деятельность в соответствии с планом, который формируется для обеспечения всестороннего системного контроля с учетом всех полномочий Законодательного Собрания и утверждается постановлением Законодательного Собрания. В плане работы Законодательного Собрания определяются предмет, объект и сроки контрольных мероприятий. При формировании плана работы Законодательного Собрания обязательно рассматриваются запросы председателя Законодательного Собрания, комитетов, фракций и депутатов Законодательного Собрания (ст. 4).

В сравнении с федеральным законом о парламентском контроле приведенные положения о планировании контрольной деятельности выглядят более развернутыми. Региональное законодательство, в частности, содержит указания о сроках планирования, имеющих важное значение в организации контрольных мероприятий, принятии специальных планов

проведения контрольных мероприятий. Подобные элементы планирования парламентского контроля должны предусматриваться и федеральным законодательством о парламентском контроле.

В отдельных законодательных актах субъектов Федерации характеризуется инициатива осуществления парламентского контроля с указанием соответствующим субъектов, что расширяет характеристику парламентского контроля. Так, в законе Ненецкого автономного округа «О контрольных полномочиях Собрания депутатов ненецкого автономного округа» говорится, что контрольные полномочия окружного Собрания депутатов осуществляются по инициативе окружного Собрания депутатов, его органов, депутатов окружного Собрания депутатов (ст. 6). Закон Республики Башкортостан «О контроле Государственного Собрания-Курултая Республики Башкортостан за исполнением законов Республики Башкортостан» устанавливает, что с предложением об осуществлении контроля за исполнением законов Республики Башкортостан могут выступить Президент Республики Башкортостан, Председатель Государственного Собрания, постоянные комитеты, депутаты Государственного Собрания, Общественная палата Республики Башкортостан, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, общественные и религиозные объединения, граждане (ст. 7).

Руководство по организации контроля региональное законодательство возлагает на руководителей региональных парламентов. Так, в законе Хабаровского края «Об осуществлении Законодательной Думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского края» сказано, что общее руководство по организации контроля за соблюдением и исполнением законов края осуществляет председатель Думы, по его поручению - первый заместитель председателя Думы либо заместитель председателя Думы (ч. 1 ст. 6).

При этом организационное обеспечение проведения контрольных мероприятий возлагается на аппарат законодательных органов субъектов

Федерации.

Существенная роль в организации контрольной деятельности принадлежит комитетам, комиссиям, иным структурным подразделениям, специально создаваемым депутатским формированиям законодательных органов субъектов Федерации.

Согласно, например, закону Хабаровского края «Об осуществлении Законодательной Думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского края» деятельность Думы по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением законов края обеспечивают ее постоянные комитеты, рабочие депутатские группы и депутаты Думы.

Для сбора информации по соблюдению и исполнению законов края государственными органами края, организациями, находящимися на территории края, для изучения работы органов местного самоуправления по соблюдению и исполнению законов края, а также для предварительной подготовки материалов на основании распоряжения председателя Думы либо решения постоянного комитета может создаваться рабочая депутатская группа.

Состав данной рабочей депутатской группы и ее задачи определяются при ее создании.

Рабочая депутатская группа по итогам своей работы предоставляет материалы соответственно председателю Думы либо постоянному комитету.

Государственные органы края и органы местного самоуправления предоставляют информацию по вопросам соблюдения и исполнения законов края постоянным комитетам Думы на основании их письменных обращений.

Постоянные комитеты Думы обобщают поступившую к ним информацию по вопросам соблюдения и исполнения законов края и представляют ее на заседания постоянных комитетов и Думы (ст. 6).

Постоянные комитеты, обеспечивая осуществление контрольных функций Думы:

1) вносят в Думу предложения об осуществлении контроля за соблюдением и исполнением законов края;

2) включают в планы своей работы вопросы о контроле за соблюдением и исполнением законов края;

3) направляют в Правительство края, государственные органы края, органы местного самоуправления, руководителям организаций, находящихся на территории края, письменные обращения о предоставлении необходимых материалов;

4) приглашают должностных лиц государственных органов края, органов местного самоуправления, руководителей организаций, находящихся на территории края, на свои заседания для ответов на вопросы депутатов, связанные с соблюдением и исполнением соответствующих законов края;

5) анализируют информацию о соблюдении и об исполнении законов края;

6) организуют депутатские слушания;

7) организуют и проводят конференции, совещания, "круглые столы", семинары и другие мероприятия, связанные с совершенствованием деятельности Думы по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением законов края.

По результатам рассмотрения вопросов, связанных с осуществлением контроля, постоянные комитеты в соответствии с их полномочиями вправе:

1) принимать решения о результатах проведенного контроля (о продлении сроков оперативного целевого контроля или о снятии с контроля);

2) разрабатывать и вносить в Думу проекты постановлений Думы о результатах проведенного контроля (о продлении сроков оперативного целевого контроля или о снятии с контроля);

3) вносить в Думу законопроекты о внесении изменений в законы края, о признании утратившими силу законов края, отдельных положений законов края, а также предложения о разработке необходимых законопроектов;

4) представлять Думе доклад о результатах работы, связанной с

обеспечением деятельности Думы по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением законов края (ст. 8).

В Республике Алтай комитеты Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай в пределах своих полномочий осуществляют текущий и оперативный контроль за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай в соответствии с направлениями их деятельности.

Комитеты Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай, обеспечивая осуществление контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай:

1) вносят в Государственное Собрание - Эл Курултай Республики Алтай предложения об осуществлении контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай;

2) включают в планы своей работы вопросы о контроле за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай;

3) направляют в Правительство Республики Алтай, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти по Республике Алтай, органы местного самоуправления в Республике Алтай письменные запросы о предоставлении необходимых материалов;

4) образуют рабочие депутатские группы из числа членов комитета по проведению депутатских проверок;

5) приглашают должностных лиц исполнительных органов государственной власти Республики Алтай по согласованию с Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Республике Алтай, органов местного самоуправления в Республике Алтай на свои заседания для ответов на вопросы депутатов, связанные с соблюдением и исполнением соответствующих законов Республики Алтай;

6) анализируют информацию о соблюдении и исполнении законов Республики Алтай;

7) организуют проведение совещаний, круглых столов и других

мероприятий, связанных с совершенствованием деятельности Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай, по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай.

По результатам рассмотрения вопросов, связанных с осуществлением контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай, комитеты Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай принимают следующие решения:

1) о результатах проведенного контроля;

2) о рекомендациях Государственному Собранию - Эл Курултай Республики Алтай рассмотреть вопросы о контроле за соблюдением и исполнением отдельных законов Республики Алтай;

3) о разработке и внесении в Государственное Собрание - Эл Курултай Республики Алтай законопроектов о внесении изменений в законы Республики Алтай, о признании утратившими силу законов Республики Алтай, их отдельных положений, а также предложения о разработке необходимых законопроектов;

4) о создании рабочих депутатских групп по проведению депутатских проверок;

5) о предложениях и рекомендациях органам государственной власти Республики Алтай, территориальным органам федеральных органов исполнительной власти по Республике Алтай, органам местного самоуправления в Республике Алтай по принятию мер по устранению нарушений, выявленных в ходе осуществления контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай;

6) об обращении в контрольные и надзорные органы по проведению проверок законности действий органов, организаций и должностных лиц при исполнении законов Республики Алтай.

Комитеты Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай ежегодно представляют Государственному Собранию - Эл Курултай

Республики Алтай доклады о результатах работы, связанной с обеспечением деятельности Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай, включаемые в отчеты комитетов Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай за прошедший год.. Порядок подготовки и рассмотрения вопросов по контролю за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай на заседаниях комитетов Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай определяется ими самостоятельно (ст. 8 закона Республики Алтай от 7 апреля 2009 г. «О порядке осуществления Государственным Собранием-Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай»).

Весьма обстоятельно региональное законодательство регламентирует контрольные полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации. Так, в Ненецком автономном округе окружное Собрание депутатов при исполнении своих контрольных полномочий вправе:

1) запрашивать от Администрации Ненецкого автономного округа, иных органов исполнительной государственной власти округа, государственных органов округа, органа управления территориальным государственным внебюджетным фондом округа, государственных учреждений и предприятий округа, органов местного самоуправления округа информацию, необходимую для исполнения контрольных полномочий окружного Собрания депутатов;

2) заслушивать представителей органов исполнительной государственной власти округа, органа управления территориальным государственным внебюджетным фондом округа, должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований округа, представителей организаций и общественных объединений, осуществляющих деятельность на территории округа, по вопросам, связанным с исполнением контрольных

полномочий окружного Собрания депутатов;

3) анализировать поступившие обращения органов исполнительной государственной власти округа, депутатов окружного Собрания депутатов, должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований округа, организаций, общественных объединений и граждан по вопросам, связанным с исполнением контрольных полномочий окружного Собрания депутатов;

4) давать оценку деятельности органов исполнительной государственной власти округа, должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований округа, руководителей организаций, находящихся в собственности округа, по соблюдению и исполнению законов округа и постановлений окружного Собрания депутатов, в том числе по исполнению окружного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, по соблюдению установленного порядка управления и распоряжения государственной собственностью округа;

5) в пределах своей компетенции давать поручения комитету, постоянным комиссиям и иным органам окружного Собрания депутатов, депутатам окружного Собрания депутатов по вопросам, связанным с исполнением контрольных полномочий окружного Собрания депутатов;

6) вносить предложения органам исполнительной государственной власти округа, государственным органам округа, органу управления территориальным государственным внебюджетным фондом округа, государственным учреждениям и предприятиям округа, органам местного самоуправления муниципальных образований округа по вопросам, связанным с исполнением контрольных полномочий окружного Собрания депутатов;

7) проводить выездные заседания с целью проверки информации о фактах нарушений законов округа и постановлений окружного Собрания депутатов, порядка исполнения окружного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, соблюдения

установленного порядка управления и распоряжения государственной собственностью округа.

Контрольные полномочия окружного Собрания депутатов реализуются на его заседаниях, а также на заседаниях комитета и постоянных комиссий Собрания депутатов в пределах их полномочий.

Органы исполнительной государственной власти округа, государственные органы округа, органы управления территориальным государственным внебюджетным фондом округа, органы местного самоуправления муниципальных образований округа, организации и общественные объединения, осуществляющие деятельность на территории округа, обязаны представлять информацию, необходимую для исполнения контрольных полномочий окружного Собрания депутатов, в течение 15 календарных дней со дня получения соответствующего запроса, если иной срок не установлен законом или запросом (ст. 8 закона Ненецкого автономного округа «О контрольных полномочиях Собрания депутатов Ненецкого автономного округа»).

Согласно закону Санкт-Петербурга «О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» руководители органов государственной власти Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге, а также должностные лица учреждений и организаций, находящихся на территории Санкт-Петербурга, обязаны по требованию контрольной группы, в пределах компетенции Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, представить требуемые сведения и документацию в запрашиваемой форме не позднее чем через 15 дней со дня получения запроса.

Контрольная группа вправе приглашать для дачи объяснений и представления необходимых документов, материалов и сведений лиц, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга, и государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга (ст. 7).

Наличие в законодательстве о парламентском контроле субъектов

Федерации развернутого перечня контрольных полномочий представляет тем более важным, что федеральный закон о парламентского контроля не содержит в концентрированном виде списка контрольных прав федерального парламента.

Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации завершается принятием законодательным органом решения, предусматривающего меры контрольного воздействия.

Так, по вопросам осуществления контрольных полномочий Законодательное Собрание Владимирской области вправе принимать постановления, в которых могут содержаться рекомендации руководителям органов государственной власти области или местного самоуправления о принятии мер по устранению нарушений, выявленных в ходе осуществления контроля за исполнением законов области и нормативных правовых актов, а также привлечении должностных лиц к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение законов области и нормативных правовых актов и рекомендации по устранению выявленных нарушений (ст. 9 закона Владимирской области «О контрольной деятельности законодательного Собрания Владимирской области»).

По результатам проведения мероприятия по осуществлению контрольных полномочий Законодательное Собрание Вологодской области принимает постановление, в котором могут содержаться:

1) поручение постоянному комитету (комиссии) Законодательного Собрания области или предложение Губернатору области разработать соответствующий проект нормативного правового акта области и (или) проект федерального закона для внесения его в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы;

2) предложение Губернатору области, государственным органам области или органам местного самоуправления о внесении изменений соответственно в нормативные правовые акты области или муниципальные нормативные

правовые акты либо об их отмене;

3) предложение Губернатору области, государственному органу, органу местного самоуправления, организации, а также соответствующим должностным лицам о принятии мер по устранению выявленных нарушений действующего законодательства.

Губернатор области, государственный орган, орган местного самоуправления, организация или соответствующие должностные лица обязаны рассмотреть предложения, изложенные в постановлении Законодательного Собрания области по результатам осуществления контрольных полномочий, и в месячный срок или в срок, установленный в постановлении, уведомить Законодательное Собрание области о результатах рассмотрения постановления и принятых мерах.

При выявлении в процессе осуществления контрольных полномочий нарушения или несоблюдения органами, организациями или должностными лицами действующего законодательства, прав и свобод человека и гражданина Законодательное Собрание области вправе обратиться в органы прокуратуры или в суд в порядке, установленном действующим законодательством (ст. 12 закона Вологодской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области»).

По результатам осуществления контрольных полномочий Народным Собранием Республики Дагестан могут приниматься постановления:

- 1) об итогах проведенного контроля;
- 2) о назначении дополнительных мероприятий по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Дагестан в формах, установленных настоящим Законом;
- 3) о разработке законопроектов о внесении изменений в законы Республики Дагестан, о признании утратившими силу законов Республики Дагестан и (или) их отдельных положений;
- 4) об обращении в федеральные органы государственной власти;
- 5) о внесении в Государственную Думу Федерального Собрания

Российской Федерации в порядке законодательной инициативы проектов федеральных законов.

В постановлениях Народного Собрания могут содержаться предложения Президенту Республики Дагестан, Правительству Республики Дагестан, руководителям органов исполнительной власти Республики Дагестан, иных органов и организаций, находящихся на территории Республики Дагестан, органов местного самоуправления о принятии мер по устранению нарушений, выявленных в ходе осуществления контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Дагестан, а также по привлечению должностных лиц к ответственности, предусмотренной законодательством.

Постановление Народного Собрания о результатах осуществления контрольных функций, принятое в пределах его полномочий, подлежит рассмотрению органами государственной власти и должностными лицами Республики Дагестан в месячный срок со дня его вступления в силу (ст. 7 закона Республики Дагестан «О контрольных полномочиях Народного Собрания Республики Дагестан»).

Анализ законодательства субъектов РФ позволяет сформулировать тот вывод, что оно содержит множество нормативных положений, удачно регламентирующих содержательные и формальные параметры регионального парламентского контроля. В то же время региональные нормы весьма разнятся в определении целей, задач, принципов, организации и результатов контроля, причем имеющийся разнородностью не может объясняться только региональными особенностями организации контроля, но коренится в отсутствии четкого представления о природе и назначении этого контроля.

В целях унификации института регионального парламентского контроля нами предлагается проект модельного закона о парламентском контроле в субъектах Российской Федерации, даваемый в приложении к настоящей работе, который систематизирует соответствующие нормативные предписания регионального законодательства и в своих посылках

ориентируется как на федеральное законодательство о парламентском контроле, так и на общую теорию парламентского закона, а также исторический опыт его становления в России (приложение № 1).

ГЛАВА 2. ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

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

Отчеты органов и должностных лиц исполнительной власти являются, учитывая масштаб и формат их проведения, наиболее публичной формой регионального парламентского контроля, предполагающей официальную парламентскую оценку деятельности органов или должностных лиц посредством принятия парламентского решения.

Субъектом контроля здесь выступает региональный парламент в целом, в совокупности его организационных структур и депутатов, постановляющий решение на пленарном заседании.

Отчеты исполнительных органов государственной власти помимо контрольного значения несут и коммуникативную нагрузку, представляют собой форму конструктивного взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти, реализующего требование разделения властей. Согласно Федеральному закону № 184-ФЗ законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации взаимодействуют в установленных настоящим Федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации формах в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития субъекта Российской Федерации и в интересах его населения (п. 2 ст. 23).

Отчеты исполнительных органов и их должностных лиц демонстрируют их подотчетность законодательным органам субъектов Федерации, что, однако, не свидетельствует об их подчиненности региональному законодателю, с которым они не состоят в отношениях

субординации. Конституционный Суд РФ применительно к региональному уровню властвования отметил, что обязанность главы администрации субъекта РФ ежегодно представлять законодательному органу субъекта доклад о своей деятельности и деятельности исполнительной государственной власти края не соответствует принципу разделения властей в той мере, в какой этим вводится общая подотчетность исполнительной власти по всем вопросам ее компетенции власти законодательной, с правом последней давать какие-либо указания или принимать решения, непосредственно влекущие ответственность должностных лиц исполнительной власти¹.

Отчеты как институт парламентского контроля следует отличать от иных, смежных или схожих проявлений парламентского контроля, в частности, от докладов или предоставления необходимой информации, отмеченных региональным законодательством. Так, Устав Ставропольского края отчетливо различает отчеты и доклады, устанавливая, что Дума Ставропольского края заслушивает ежегодный отчет Губернатора Ставропольского края о результатах деятельности Правительства Ставропольского края, в том числе по вопросам, поставленным Думой Ставропольского края, и ежегодный доклад об основных направлениях социально-экономического развития Ставропольского края на текущий год (п. «г.1» ст. 29). Устав Волгоградской области наряду с отчетами губернатора области устанавливает его обязанность ежемесячно представлять Законодательному Собранию области информацию об исполнении областного бюджета (пп. «д» п. 1 ст. 38).

Отчеты исполнительных органов, безусловно, несут в себе интересующую регионального законодателя информацию, но этим не ограничиваются. В содержание отчета обязательно входит обсуждение отчета, включающее вопросы и выступления, а также принятие решения,

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

содержащего его оценку. Подобный процессуальный формат для представления доклада не требуется. Как указывается в литературе, «подотчетность обычно включает не просто предоставление информации об исполнении, но также возможность обсуждения, вопросы к подотчетному и его ответы и в конечном счете оценку или даже суд поведения подотчетного субъектом контроля»¹.

Отчеты следует отделять от посланий высшего должностного лица субъекта РФ, имеющего иную правовую природу. Между тем, в законодательстве отдельных субъектов Федерации эти институты непозволительно смешиваются. Так, согласно конституции Республики Северная Осетия-Алания Глава Республики представляет Парламенту Республики Северная Осетия-Алания ежегодный доклад-послание с отчетом о реализации основных направлений социально-экономического развития Республики Северная Осетия-Алания (п. 10 ч. 1 ст. 83 Конституции РСО-Алания). Аналогичная практика имеет место в Карачаево-Черкесской Республике, примером чему может служить Постановление Народного Собрания (парламента) Карачаево-Черкесской Республики от 17 июля 2013 г. № 216 «О докладе-послании Главы Карачаево-Черкесской Республики об основных направлениях социально-экономического развития Карачаево-Черкесской Республики и отчете о результатах деятельности Правительства Карачаево-Черкесской Республики за 2012 г.»²

Послания высших должностных лиц субъектов РФ органам законодательной власти субъектов РФ лежат вне сферы парламентского контроля, они содержат исходные предпосылки внутренней политики субъекта Федерации, обязательные (в части законодательной деятельности) и для регионального парламента. Высшее должностное лицо субъекта Федерации выступает с ежегодным посланием к законодательному органу субъекта Федерации не как руководитель высшего исполнительного органа

¹ Княгинин Д.К. К вопросу о понятии публичной подотчетности // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13. С. 11.

² День республики. 2013. 7 июля.

государственной власти субъекта РФ, а как руководитель субъекта Федерации, определяющий основные начала политики данного субъекта.

Отчеты органов и должностных лиц законодательным органам государственной власти субъектов РФ имеют видовые отличия. Так, региональное законодательство выделяет отчеты высших должностных лиц субъектов РФ о деятельности высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ; бюджетные отчеты высших должностных лиц; отчеты высших должностных лиц субъектов РФ о выполнении программ социально-экономического развития субъекта РФ; отчеты руководителей отдельных органов исполнительной власти, в том числе федерального уровня.

Наряду с этим в редких случаях упоминаются отчеты об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда обязательного медицинского страхования; о соблюдении порядка управления и распоряжения собственностью субъекта РФ, а также собственностью, переданной в управление органам государственной власти субъекта РФ; о деятельности контрольно-счетной палаты субъекта РФ (ст. 27 закона Забайкальского края «О законодательном Собрании Забайкальского края»).

Некоторые субъекты РФ объединяют одним отчетом сразу несколько сфер контроля, что имеет место, в частности, в Липецкой области, где Областной Совет заслушивает ежегодные отчеты главы администрации области о положении дел в области, состоянии здоровья населения области, об инвестиционном климате в области и инвестиционной политике, результатах деятельности администрации области, в том числе по вопросам, поставленным областным Советом (п. «в» ч. 1 ст. 30 устава Липецкой области).

Мы не усматриваем необходимости в подобных отчетах. Все указанные вопросы можно уместить в один отчет главы субъекта Федерации о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти

субъекта РФ, который будет всегда носить комплексный характер, имея в виду масштаб компетенции этого органа.

Заметим, что законодательство отдельных субъектов Федерации значительно расширяет пределы регионального парламентского контроля, установленные федеральным законодательством, включая в него все органы исполнительной власти регионального уровня (Республика Якутия).

В системе отчетов исполнительных органов государственной власти субъектов РФ перед региональным законодателем по своему масштабу и результатам выделяются *отчеты высших должностных лиц субъектов Федерации о результатах деятельности высших исполнительных органов субъектов Федерации*.

Необходимость введения подобного института регионального парламентского контроля прозвучала в ежегодном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики 2009 г., в котором глава государства предложил включить в уставы и конституции субъектов Российской Федерации статьи о ежегодном отчете руководителей исполнительной власти перед местным парламентом по аналогии с Конституцией России. Вслед за этим поправками от 29 марта 2010 г. Федеральный закон № 184-ФЗ к ведению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ было отнесено заслушивание ежегодных отчетов высшего должностного лица 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 (пп. «б.2» п. 1 ст. 5).

Заметим в этой связи, что сам институт парламентских отчетов органов исполнительной власти на региональном уровне возник раньше федерального. Так, в конституциях Республики Башкирия и Республики

Якутии еще до конституирования института правительственных отчетов перед Государственной Думой к ведению законодательных органов этих республик относилось заслушивание отчета правительств республик о своей деятельности. О практике подобных отчетов свидетельствует, например, постановление Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай от 20 июня 2000 № 37 «Об отчете Правительства Республики Алтай о деятельности за 1999 г.»¹, которым работа Правительства Республики Алтай по стабилизации социально-экономической обстановки за 1999 г. в республике была признана *неудовлетворительной*.

Таким образом, рассматриваемый институт явился региональным аналогом института правительственных отчетов Государственной Думе, получившего в 2009 г. конституционную прописку. Однако между этими институтами есть принципиальное отличие: если на федеральном уровне с отчетом высшего исполнительного органа государственной власти (Правительства РФ) выступает Председатель Правительства, то на региональном – высшее должностное лицо субъекта РФ.

Это вызывает неизбежный вопрос: должен ли глава субъекта РФ отчитываться только о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (правительства, администрация), или о своей деятельности также? Вопрос не риторический, поскольку высшее должностное лицо субъекта РФ и высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ имеют разделенную компетенцию.

Некоторые авторы полагают, что отчет представителю органу государственной власти субъекта РФ должен представлять высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ. Так, по мнению Р.Р. Кильметовой в соответствии с требованиями смешанного, полупрезидентского правления, федеральная Конституция представление ежегодных отчетов о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, закономерно относит к

¹ Ведомости Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай. 2000. № 17. С. 66.

полномочиям Правительства РФ (п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ), а не Президента РФ, парламенту не подотчетного. «Представляется, - пишет автор, - что подобная же схема должна использоваться на уровне субъектов Федерации. Представление ежегодных отчетов 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 следует отнести к полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ»¹.

Подобная позиция не представляется корректной, глава субъекта Федерации по должности является руководителем высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, что предполагает их органическое единство. Кто же должен представлять отчет государственного органа, если не руководитель этого органа, который к тому же во многих субъектах Федерации непосредственно возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, что, на наш взгляд, является нормативно-правовой моделью построения региональной исполнительной власти, наиболее отвечающей законодательным требованиям.

Поэтому представляются некорректными нормы регионального законодательства, возлагающие представление отчета не на главу субъекта Федерации, а на высший исполнительный орган государственной власти, что, например, имеет место в Якутии, согласно конституции которой Правительство Республики Саха (Якутия) ежегодно или по требованию Государственного Собрания (Ил Тумэн) представляет отчет о своей деятельности (ч. 2 ст. 56).

В характеристике отчетов высших должностных лиц субъектов РФ законодательным органам государственной власти субъектов Федерации квалифицирующее значение имеет время его представления. Относительно

¹ Кильметова Р.Р. Глава Республики Северная Осетия-Алания – высшее должностное лицо республики: Дис. ...канд. юрид. наук. Махачкала, 2011. С.123-124.

отчетов Правительства РФ перед Государственной Думой Регламент Госдумы устанавливает лишь общий период его представления - в период весенней сессии (п. 1 ст. 154.3).

Законодательство многих субъектов РФ более точно определяет время представления отчета, датируемого преимущественно вторым кварталом года, следующего за отчетным, зачастую разделяя во времени представление отчета и его заслушивание, что позволяет своевременно подготовиться к заслушиванию и обсуждению запроса. При этом предусматривается согласование сторонами конкретной даты презентации отчета.

Так, губернатор Саратовской области ежегодно до 15 апреля представляет в областную Думу отчет о результатах деятельности Правительства области, в том числе по вопросам, поставленным областной Думой, и выступает с ним на очередном заседании областной Думы в апреле месяце. Срок выступления Губернатора области может быть изменен решением Совета областной Думы по согласованию с Губернатором области (ст. 57 устава Саратовской области).

Сроки представления отчетов высших должностных лиц, установленные региональным законодательством, с позиций своевременности отчета нам представляются не оправданными. Они позволяют представить отчет в конце весенней сессии, которая завершается, как правило, первого июля. То есть теоретически отчет может быть представлен спустя полгода после завершения отчетного периода, что снижает его актуальность. Исходя из этого мы бы предложили в регламентах законодательных органов субъектов РФ временем представления отчета высшего должностного лица субъекта РФ о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ указать *первый квартал года, следующего за отчетным*.

Здесь, конечно, могут быть исключения, вызванные, скажем, роспуском законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, который не всегда прогнозируется. В этом случае можно установить, что в случае роспуска регионального парламента последний

заслушивает отчет высшего должностного лица субъекта РФ в течение месяца после возобновления деятельности.

Практическую сложность вызывает вопрос об отчетном периоде. Федеральный закон № 184-ФЗ говорит о ежегодном отчете высшего должностного лица субъекта РФ, что вызывает закономерный вопрос: за какой период должен отчитываться глава субъекта Федерации? Основные законы некоторых субъектов Федерации говорят об отчете за *предыдущий* год (ст. 22.1 устава Камчатского края), но под предыдущим годом можно понимать как прошедший календарный год, так и 12 месяцев, предшествовавших представлению отчета. Вопрос этот, имеющий принципиальное значение, не решен и на федеральном уровне.

Нам представляется, что отчетным периодом в данном случае должен служить прошедший календарный год, что позволяет соотнести содержание отчета с конкретными плановыми показателями, определяющими содержание отчета.

При этом следует исходить из континуитета, преемственности государственной должности, в том числе высшего должностного лица субъекта Федерации, легислатура которого может прекращаться досрочно. В соответствии с требованием преемственности публичной должности глава субъекта Федерации должен отчитываться за весь предыдущий год, независимо от времени его вступления в должность, хотя в силу объективных причин он может и не одобрять деятельности предыдущей администрации, которой он не руководил. Это же относится и к отчетам федерального Правительства.

Возникает не менее важный вопрос о содержательных параметрах отчета высшего должностного лица субъекта Федерации, который законодательно не определяется, кроме указания на поставленные региональным парламентом вопросы, которые, однако, 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. 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 утверждается 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).

¹ Ишеков К.А. Отчет органов исполнительной власти как форма реализации парламентского контроля (уровень субъектов Российской Федерации) // Право и политика. 2013. № 10. С. 1342.

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 принятия, 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.

Президиум после получения решения соответствующих комитетов Парламента и результатов экспертизы, проведенной Контрольно-счетной

палатой в отношении проекта программы, включает его в повестку очередного заседания Парламента.

Заключения по проекту программы и другие материалы направляются депутатам Парламента не позднее 10 дней до рассмотрения проекта программы на заседании Парламента.

Парламент при рассмотрении проекта программы в первом чтении обсуждает его соответствие принятым основным направлениям экономической и структурной политики, приоритетам социально-экономического развития республики с учетом анализа сложившейся обстановки, технико-экономического и финансового состояния проблемы, минимально возможных сроков реализации и быстрой окупаемости вложенных средств, источников и объемов финансирования, возможности использования бюджетных средств на возвратной основе, заслушивает заключение соответствующих комитетов Парламента и имеющиеся возражения на это заключение других комитетов Парламента.

О проекте программы докладывает представитель (представители) Главы Кабардино-Балкарской Республики (ст. 173-175).

Требование о соотнесении ежегодных отчетов главы субъекта РФ о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ с ежегодными программами социально-экономического развития можно было бы закрепить в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации.

В этом случае отпадет необходимость в представлении главами субъектов РФ отдельных докладов о реализации программ социально-экономического развития субъектов РФ, закрепленная в ряде основных законов субъектов РФ (например, ст. 96 конституции Республики Башкортостан), которые на практике дублируют положения отчета о деятельности регионального правительства (региональной администрации).

Механизм представления рассматриваемого отчета главы субъекта Федерации региональному парламенту определяется в основных законах

субъектов РФ и регламентах законодательных органов субъектов РФ, преимущественно в виде отдельных глав в качестве самостоятельной парламентской процедуры.

Поскольку в содержание отчетов вкладываются вопросы, поставленные законодательным органом субъекта Федерации, постольку начальным этапом отчетного процесса следует полагать формулирование этих вопросов и их официальное направление высшему должностному лицу субъекта РФ.

Механизм подготовки вопросов насчитывает ряд процессуальных стадий, фиксированных во времени, свидетельствующих об их тщательной подготовке:

1) *постановка вопроса*

Вопросы в предварительном виде ставятся депутатами, структурными подразделениями регионального парламента – комитетами, комиссиями и депутатскими объединениями (фракциями, группами). При этом количество вопросов от одного субъекта может ограничиваться, что служит упорядочиванию этого процесса. Так, в Удмуртской Республике Президиум Государственного Совета устанавливает количество вопросов от каждой депутатской фракции (ст. 81-2 регламента Государственного Совета УР). В Пензенской области комитеты, фракции, депутатские объединения представляют по одному вопросу (ст. 49 Регламента Законодательного Собрания Пензенской области).

В некоторых субъектах Федерации в постановке вопросов участвуют партии, не представленные в региональных парламентах, чем обеспечивается участие оппозиции в парламентском контроле. Так, в Ленинградской области ежегодно политические партии, не представленные в Законодательном собрании, вправе направлять в комиссию по регламенту и депутатской этике вопросы Губернатору Ленинградской области о деятельности Правительства Ленинградской области. Срок представления вопросов в комиссию по регламенту и депутатской этике и количество вопросов от каждой политической партии, не представленной в Законодательном собрании,

устанавливаются Советом Законодательного собрания. Данное решение Совета Законодательного собрания доводится до сведения каждой политической партии, не представленной в Законодательном Собрании. Приглашение с указанием вопросов, рассматриваемых на заседании Законодательного собрания, порядка их рассмотрения направляется политическим партиям, не представленным в Законодательном собрании, Председателем Законодательного собрания не позднее чем за пять дней до заседания, на котором заслушивается ежегодный отчет Губернатора Ленинградской области (ст. 74-4 Регламента Законодательного Собрания Ленинградской области).

2) систематизация вопросов

Обобщение и систематизация вопросов лежит, главным образом, на определенном комитете регионального парламента, становящимся таким образом головным, которым чаще всего называется постоянный комитет по вопросам регламента и организации работы. Наряду с ним эта функция в отдельных региональных парламентах возлагается на правовой комитет (Дума Томской области), комитет по государственному строительству и местному самоуправлению (Законодательное собрание Тверской области, Законодательное собрание Пензенской области), комитет по вопросам государственного строительства, местного самоуправления и правоохранительной деятельности (Совет народных депутатов Кемеровской области), комитет по государственному строительству и законодательству (Государственное собрание Республики Якутия).

Мы полагаем, что систематизацией парламентских вопросов на этой стадии должен заниматься комитет по вопросам регламента и организации работы регионального парламента, во-первых, потому, что он создается повсеместно, во-вторых, потому что он функционально ближе к решения подобным вопросам. Заметим, что на федеральном уровне предварительным обобщением вопросов, предназначенных федеральному Правительству, занимается Комитет Государственной Думы во регламенту и организации

работы Государственной Думы (ст. 154-2 Регламента Государственной Думы).

3) утверждение перечня вопросов и направление их высшего должностному лицу субъекта РФ

Окончательный перечень вопросов чаще всего утверждается решением руководящих органов регионального парламента или самим парламентом, что соответствует законодательным требованиям, говорящим о вопросах, поставленных законодательным органом субъекта РФ, и что предполагает принятие им официального решения в форме постановления. Поэтому практику непосредственного направления вопросов, сформулированных депутатами или структурными единицами регионального парламента, высшему должностному лицу субъекта РФ (регламент Законодательного собрания Владимирской области), следует признать неправомерной.

В качестве примера официально утвержденного перечня вопросов, адресуемых высшему должностному лицу субъекта РФ можно привести Постановление Президиума Государственного Совета Удмуртской Республики от 17. 01. 2012 г. № 588-IV «О перечне вопросов Государственного Совета Удмуртской Республики к отчету о результатах деятельности Правительства Удмуртской Республики в 2011 году»¹, в котором содержался следующий перечень вопросов главе республики:

1. О состоянии и дальнейшем улучшении работы с кадрами и кадровым резервом в Удмуртской Республике.

2. О реализации республиканской целевой программы "Социальное развитие села на 2011 - 2015 годы", указывая плановые и фактические значения индикаторов Программы и сумм финансирования из бюджета Удмуртской Республики.

3. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд в части проведения электронных торгов. Указать объемы проведенных закупок (в

¹ Документ опубликован не был. См. текущий архив Государственного Совета Удмуртской Республики.

денежном выражении) с разделением их по категориям: котировки, конкурсы, электронные аукционы.

4. О выполнении плана приватизации собственности Удмуртской Республики в 2011 году.

5. О стимулировании промышленных предприятий к переходу на экологически безопасные технологии, а также содержанию объектов социального направления.

6. О развитии экономики инновационного периода.

7. О регулировании тарифов на услуги ЖКХ и упорядочении деятельности управляющих компаний в сфере ЖКХ.

8. О реализации Региональной программы модернизации здравоохранения Удмуртской Республики на 2011 - 2012 годы (в том числе по формированию здорового образа жизни у населения Удмуртской Республики, разграничению платных и бесплатных услуг в системе здравоохранения, оказанию высокотехнологичной медицинской помощи взрослому и детскому населению).

9. Об обеспечении детей местами в детских дошкольных учреждениях, о развитии альтернативных форм дошкольного образования, а также о мерах, принимаемых по укреплению института семьи в целом.

10. О развитии и поддержке детских и молодежных общественных организаций и объединений.

11. О создании безбарьерной среды для людей с ограниченными физическими возможностями.

12. О завершении долевого строительства жилых домов обанкротившихся застройщиков.

13. О трудоустройстве граждан в связи с расформированием воинской части в поселке Пугачево.

Перечень вопросов законодательного органа субъекта Федерации направляется высшему должностному лицу субъекта РФ главе субъекта РФ за определенное время до представления отчета, что позволяет главе

субъекта своевременно корректировать свой отчет. Так, постановление Московской областной Думы об утверждении перечня вопросов направляется Губернатору Московской области не позднее 1 марта года, следующего за отчетным (п. 4 ст. 18.1 закона Московской области «О Московской областной думе»).

В некоторых субъектах Российской Федерации нормативным образом определяется механизм подготовки губернаторского отчета, что повышает квалификацию отчета и придает процессу целенаправленный характер. Так, в Ленинградской области Постановлением Губернатора области от 01.10.2010 № 82-пг был утвержден Порядок подготовки ежегодного отчета о результатах деятельности Правительства Ленинградской области, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным собранием Ленинградской области»¹, согласно которому для подготовки отчета в части итогов социально-экономического развития и предварительных итогов исполнения областного бюджета Ленинградской области за отчетный год отраслевые органы исполнительной власти Ленинградской области направляют в аппарат Губернатора и Правительства Ленинградской области информацию об итогах развития курируемых видов экономической деятельности (сфер, направлений деятельности) за отчетный год, в том числе:

анализ динамики основных показателей в сравнении с предыдущим годом с пояснением тенденций развития, во взаимосвязи с принятыми управленческими решениями и с обоснованием причин (в случае отрицательной динамики показателей);

достижения, решенные задачи с указанием принятых мер, направлений отраслевых политик, включая меры с отложенным во времени результатом.

В обязательном порядке излагаются основные задачи на предстоящий год, направления деятельности, ожидаемые результаты и основные мероприятия для их достижения, а также нерешенные проблемы и способы их решения в предстоящем году.

¹ Вестник Правительства Ленинградской области. № 75. 27.10.2010.

Органы исполнительной власти Ленинградской области, ответственные за подготовку информации по разделам отчета, определяют соисполнителей, которые до 10 февраля направляют ответственному за подготовку раздела органу исполнительной власти Ленинградской области запрашиваемые сведения, необходимые для формирования окончательной информации по разделу.

Аппарат Губернатора и Правительства Ленинградской области до 6 марта года, следующего за отчетным, формирует проект отчета и выступления для дальнейшего согласования Правительством Ленинградской области и организации работы по рассмотрению отчета на заседании Законодательного собрания Ленинградской области.

В отдельных субъектах Федерации проект отчета официально утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ для последующего представления главой субъекта, что следует признать практикой положительной. В качестве примера можно привести Распоряжение Правительства Республики Якутия от 29. 01. 2013 г. № 53-р «Об отчете исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия) об итогах деятельности за 2012 год» (вместе с "Отчетом исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия) об итогах деятельности за 2012 год")¹, которым устанавливалось:

1. Одобрить отчет исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия) об итогах деятельности за 2012 год согласно приложению к настоящему распоряжению.

2. Опубликовать отчет исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия) об итогах деятельности за 2012 год в официальных средствах массовой информации Республики Саха (Якутия).

Подобные элементы подготовки губернаторских отчетов можно было бы отразить в регламентах правительств (администраций) субъектов Федерации.

¹ Якутские ведомости. 2013. 2 февраля.

Конкретная дата выступления главы субъекта РФ определяется, как правило, по согласованию с законодательным органом субъекта РФ.

В отдельных субъектах Федерации предусматривается предварительное размещение информации о предстоящем отчете и его содержании. Так, в Вологодской области информация о дате, времени и месте представления ежегодного отчета Губернатора области о результатах деятельности Губернатора области, Правительства области, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным Собранием области, передается в средства массовой информации не позднее пяти дней до представления Губернатором области Законодательному Собранию области ежегодного отчета Губернатора области. Информация о дате, времени и месте представления ежегодного отчета Губернатора области о результатах деятельности Губернатора области, Правительства области, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным Собранием области, ежегодный отчет Губернатора области о результатах деятельности Губернатора области, Правительства области, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным Собранием области, размещаются на официальном сайте Законодательного Собрания области в порядке, установленном распоряжением председателя Законодательного Собрания (глава 10 Регламента Законодательного Собрания Вологодской области).

Подобная практика, повышающая публичность отчета и прозрачность региональной государственной деятельности, могла бы быть использована и на федеральном уровне, в практике отчетов Правительства России перед Государственной Думой.

Использованию на федеральном уровне достойна и региональная практика предварительного ознакомления депутатов, структурных подразделений регионального парламента с содержанием отчета, что способствует его квалифицированной оценке. Так, в Астраханской области поступивший в Государственную Думу отчет Губернатора Астраханской области о деятельности Правительства Астраханской области, в том числе по

вопросам, поставленным Думой, Председатель Думы направляет в депутатские объединения Думы, которые рассматривают отчет Губернатора в течение 10 дней со дня получения (п. 5 ст. 104-1 Регламента Государственной Думы Астраханской области).

Формат представления отчета о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ на заседании законодательного органа субъекта РФ содержит личное выступление главы субъекта РФ, вопросы докладчику, прения, включающие выступление руководителей парламентских фракций, и принятие региональным парламентом постановления по отчету.

Так, в Томской области при рассмотрении ежегодного отчета Губернатора Томской области о результатах деятельности исполнительных органов государственной власти Томской области депутаты Думы вправе задавать вопросы Губернатору Томской области. При этом для ответов на вопросы предоставляется не более 10 минут, для заключительного слова - не более 5 минут. В необходимых случаях председательствующий может с согласия большинства присутствующих депутатов Думы продлить время для ответов на вопросы и заключительного слова. После ответов на вопросы по отчету Губернатора могут быть открыты прения. Возможность для выступления в прениях предоставляется в порядке очередности записи. Выступающим в прениях по отчету предоставляется до 7 минут, для выступлений по порядку ведения собрания (процедуре), соблюдению Регламента, мотивам голосования, для вопросов, предложений и справок - до 2 минут (ст. 160 Регламента Законодательной Думы Томской области).

Регламент Законодательного собрания Калужской области требует при этом включение отчета губернатора в повестку дня Законодательного собрания области первым, что усиливает значение отчета (п. 1 ст. 75-3). Регламент Законодательного Собрания Еврейской автономной области предусматривает рассмотрение ежегодного отчета губернатора области на внеочередном заседании Законодательного Собрания (п. 2 ст. 153-4).

Согласно Регламенту Государственного Собрания Республики Мордовия обсуждение отчета Главы Республики Мордовия не проводится, вопросы Главе Республики Мордовия по отчету не задаются. Очевидно, что подобная запись снижает степень парламентского контроля и противоречит публичной оценке губернаторских отчетов.

Регламенты законодательных органов некоторых субъектов РФ допускают выступление с отчетом не главы субъекта Федерации, а других должностных лиц, например, председателя правительства (Республика Дагестан), лицо, уполномоченное губернатором (Еврейская автономная область), однако подобная практика не представляется правомерной, поскольку Федеральный закон № 184-ФЗ требует личного представления отчета высшим должностным лицом субъекта РФ.

По этой же причине недопустимо выступление с отчетом о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти исполняющего обязанности главы субъекта Федерации, поэтому право выступать с отчетом следует в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ включить в перечень непереходящих полномочий высшего должностного лица субъекта РФ.

Заслуживают внимания нормы Регламента Законодательного собрания Калужской области, согласно которым предложения, высказанные депутатами в ходе заслушивания ежегодного отчета Губернатора области обобщаются рабочей группой и направляются Председателем Законодательного собрания Губернатору области (п. 3 ст. 75.4), что усиливает результативность отчета.

Позитивной следует признать практику отчетов, допускающую участие в обсуждении отчета представителей оппозиции, партий, не вошедших в состав законодательного собрания субъекта Федерации. Так, политические партии, не представленные в Законодательном собрании Ленинградской области, вправе участвовать в заседании Законодательного собрания, на котором заслушивается ежегодный отчет Губернатора Ленинградской

области. На заседание Законодательного собрания, на котором заслушивается ежегодный отчет Губернатора Ленинградской области, приглашаются представители всех политических партий, не представленных в Законодательном собрании, независимо от того, действуют ли на территории Ленинградской области региональные отделения таких политических партий. Неучастие политической партии в соответствующем заседании Законодательного собрания не является основанием для проведения дополнительного заседания Законодательного собрания с ее участием. Представитель политической партии, не представленной в Законодательном собрании, участвует в заседании Законодательного собрания, на котором заслушивается ежегодный отчет Губернатора Ленинградской области, с правом совещательного голоса (ст. 74-4 Регламента Законодательного Собрания Ленинградской области).

Процесс отчета завершается принятием законодательным органом субъекта РФ постановления по отчету, которым отчет главы субъекта Федерации принимается к сведению и в котором нередко присутствуют определенные организационные выводы, связанные с реализацией положений отчета.

Так, в Постановлении Государственного Совета Республики Татарстан от 26. 04. 2012 г. № 2094-IV ГС «Об отчете о деятельности органов исполнительной власти Республики Татарстан за 2011 год»¹ предусматривалось направление в Кабинет Министров Республики Татарстан предложения депутатских объединений, депутатов Государственного Совета Республики Татарстан, поступившие в ходе обсуждения отчета о деятельности органов исполнительной власти Республики Татарстан за 2011 год, для изучения и принятия мер.

В Постановлении Законодательного Собрания Республики Карелия от 18. 04. 2013 г. № 717-V ЗС «Об отчете Главы Республики Карелия о результатах деятельности Правительства Республики Карелия, в том числе по

¹ Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2012. № 4. Ст. 370.

вопросам, поставленным Законодательным Собранием Республики Карелия, за 2012 год» Комитету Законодательного Собрания по законности и правопорядку поручалось обобщить предложения, высказанные депутатами Законодательного Собрания Республики Карелия в ходе обсуждения отчета Главы Республики Карелия о результатах деятельности Правительства Республики Карелия, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным Собранием Республики Карелия, за 2012 год, и в срок до 1 мая 2013 года представить их в Совет Законодательного Собрания Республики Карелия для направления депутатам Законодательного Собрания Республики Карелия, во фракции и депутатское объединение в Законодательном Собрании Республики Карелия, Главе Республики Карелия.

Законодательство ряда субъектов Федерации требует при этом обязательной публичной оценки губернаторских отчетов, что представляется вполне правомерным. Так, закон Краснодарского края «О Законодательном Собрании Краснодарского края» устанавливает, что по отчету Губернатора края на заседании Законодательного Собрания может быть проведено обсуждение, а также принято постановление с оценкой деятельности этого должностного лица и официальными предложениями относительно указанной деятельности (ст. 32).

Представляется, что по отмеченной выше схеме должны представляться и другие отчеты органов исполнительной власти и должностных лиц субъектов Федерации, лежащие в сфере регионального парламентского контроля – бюджетные и пр.

Отдельные элементы отчетного процесса в субъектах Федерации могут быть рекомендованы к использованию на федеральном уровне, в подготовке и представлении в парламенте России правительственных отчетов. Помимо указанных выше, такими элементами могли бы служить опубликование в официальных средствах массовой информации проектов отчетов Правительства РФ и вопросов, поставленных Государственной Думой

Правительству РФ, а также размещение отчетов и вопросов на официальном сайте Государственной Думы и Правительства РФ в сети Интернет.

Положения регионального законодательства, характеризующие институт ежегодных отчетов главы субъекта Федерации о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, зачастую противоречивые, нуждаются в нормативной систематизации. В этой связи нами предлагается в качестве модельной глава регламентов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, содержащая механизм представления отчетов высшего должностного лица субъекта РФ, приводимая в приложении № 2 к настоящему исследованию, которая рекомендуется к принятию в субъектах Федерации.

Подотчетность высшего должностного лица субъекта РФ законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ не ограничивается отчетами о деятельности высшего исполнительного органа субъекта РФ, она включает и другие виды отчетов, свидетельствующие о масштабности и многообразии регионального парламентского контроля: бюджетные отчеты, отчеты об итогах социально-экономического развития, об исполнении принятых законодательных актов и государственных программ социально-экономического развития (Республика Хакасия), о состоянии здоровья населения (Липецкая область).

Наряду с отчетами высшего должностного лица субъекта РФ региональное законодательство предусматривает отчеты других должностных лиц исполнительной власти субъекта Федерации – членов высшего исполнительного органа государственной власти и др. должностных лиц регионального уровня. Так, согласно уставному закону Краснодарского края «О законодательном Собрании Краснодарского края» Первый заместитель Губернатора края - председатель Правительства края лично один раз в год представляет Законодательному Собранию отчет о работе Правительства края, включая отчет об исполнении долгосрочных и

ведомственных целевых программ и результатах управления государственной собственностью края. Указанный отчет представляется не позднее дня рассмотрения Законодательным Собранием годового отчета об исполнении краевого бюджета (ст. 32).

В Удмуртской Республике предусмотрены ежегодные отчеты Администрация Президента и Правительства Удмуртской Республики Государственному Совету о состоянии мер по противодействию коррупционным проявлениям и реализации мер антикоррупционной политики в Удмуртской Республике (ст. 84.1 регламента Государственного Совета Республики Удмуртия).

Подобные отчеты, практикуемые во многих субъектах РФ, вполне укладываются в рамки регионального парламентского контроля.

Наряду с этим в субъектах Федерации существует практика заслушивания отчетов должностных лиц федеральной власти. Ранее мы указывали на то, что подобная практика правомерна при том условии, что она предусматривается федеральным законодательством. В настоящее время во всех субъектах Российской Федерации законодательные органы рассматривают ежегодные отчеты руководителей органов внутренних дел, расположенных в соответствующих субъектах РФ, в соответствии с Инструкцией по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России, утвержденной приказом МВД РФ от 30 августа 2011 года № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России»¹.

Представляется, что все вышеназванные отчеты органов и должностных лиц исполнительной власти, исходя из общности их природы и назначения, должны представляться в процедуре, аналогичной представлению отчета высшего должностного лица субъекта РФ и результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

¹ <http://base.garant.ru/12190180/>.

В целях унификации рассматриваемой формы регионального парламентского контроля нами разработана модельная глава регламентов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, посвященная рассмотрению 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, даваемая в приложении к данной работе (приложение № 2).

2.2. Недоверие как форма парламентского контроля

Если отчеты органов и должностных лиц исполнительной власти являются, как утверждалось в предыдущем параграфе, наиболее публичной формой парламентского контроля, то выражение недоверия этим же органам и должностным лицам со стороны органов законодательных можно с полным основанием полагать наиболее радикальной формой парламентского контроля, предполагающей досрочное прекращение деятельности тех, кто подвергается недоверию.

Недоверие становится мерой конституционно-правовой ответственности, обеспечивающей законность в публичных сферах, конституционно-правовой санкцией, преследующей прекращение деятельности органов и должностных лиц публичной власти. Как отмечается в литературе, «конституционная ответственность – это ответственность за ненадлежащее осуществление публичной власти»¹. В.О. Лучин закономерно

¹ Мечников В.В. Некоторые аспекты соотношения конституционной и политической ответственности // Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Материалы «круглого стола» 25-26 мая 1999 г. Белгород, 2000. С. 124.

выделяет такую конституционно-правовую санкцию, как неудовлетворительная оценка деятельности государственных органов и должностных лиц¹.

Ю.Ю. Попова справедливо относит выражение законодательным органом субъекта РФ недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ к основным формам взаимодействия органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ, обеспечивающим качество государственного строительства в регионах².

Возможность выражения высшему должностному лицу субъекта РФ недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ на федеральном уровне впервые была предусмотрена Федеральным законом от 6 октября 1996 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации был вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случаях нарушения им федерального и регионального законодательства.

Решение регионального парламента о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ влекло обязательную и немедленную его отставку, а также отставку возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти.

В 2004 г. формат ответственности высшего должностного лица субъекта РФ перед законодательным органом субъекта РФ был заметно изменен, согласно декабрьской 2004 г. редакции названного федерального закона³

¹ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 364.

² Попова Ю.Ю. Взаимодействие органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации как необходимое условие государственного строительства в регионах // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 30.

³ Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

решение законодательного органа субъекта РФ о недоверии главе субъекта РФ теперь является только инициативным, оно направляется на рассмотрение Президента РФ для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности (п. 5 ч. 2 ст. 19 ФЗ № 184-ФЗ).

Президент РФ при этом вправе оставить на занимаемой должности главу субъекта Федерации, решение регионального парламента о недоверии является для него только рекомендательным. Выражение недоверия, таким образом, становится только предупредительной мерой конституционной ответственности главы субъекта Федерации.

К основаниям выражения недоверия добавилось новое - ненадлежащее исполнение высшим должностным лицом субъекта РФ своих обязанностей.

Таким образом, можно констатировать снижение степени ответственности главы субъекта Федерации перед региональным законодателем, а значит, и самого регионального парламентского контроля, что нам представляется неоправданным. Прежний формат недоверия никогда не использовался, поэтому говорить о его недостаточности, которая бы оправдывала его изменение, не приходится. Причина, скорее, была политическая – повышение зависимости региональных руководителей от федерального центра, усиление в отношении субъектов Федерации федерального принуждения, мерой которого теперь недоверие выступает, поскольку окончательное решение принимается федеральным Президентом. С.С. Федюнин прав в том, что в настоящее время Президент РФ при решении вопроса о привлечении к конституционной ответственности высших должностных лиц субъектов РФ, по сути, наделен судебными полномочиями¹.

Обязательная отставка высшего должностного лица субъекта РФ в виду выраженного ему недоверия законодательным органом субъекта РФ обеспечивала равновесие региональных властей, как условия разделенности

¹ Федюнин С.С. Особенности нормативно-правового регулирования конституционной ответственности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и высших должностных лиц субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 45.

государственной власти на региональном уровне. Федеральный законодатель, лишив представительный орган государственной власти субъекта РФ реальной возможности отставки главы субъекта Федерации, сохранил при этом за последним право роспуска регионального парламента, нарушив тем самым властный баланс.

Исходя из этого, мы предлагаем вернуться к прежнему формату ответственности главы субъекта Федерации перед региональным законодателем, восстановив норму, в соответствии с которой выражение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ влечет его отставку и отставку возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Необходимо подчеркнуть, что по своему формату недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ со стороны законодательного органа государственной власти субъекта РФ больше соответствует юридическим параметрам импичмента, как принудительного отрешения от занимаемой должности. «Эта специфическая форма парламентского контроля предполагает особый порядок реализации ответственности высших должностных лиц государства»¹. Недоверие обычно не имеет конкретных оснований, поскольку доверие юридически неизмеримо, в то время как основаниями импичмента обычно выступают конкретные правонарушения уголовного или конституционного порядка.

С импичментом рассматриваемый институт сближает и кворум выражения недоверия – две трети голосов от списочного состава регионального парламента, то есть квалифицированное большинство, характерное именно для отрешения от должности; недоверие, как правило, выражается простым большинством общего состава парламентариев.

¹ Коровникова Е.А. Отрешение Президента от должности как форма парламентского контроля // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17. С. 18.

Механизм недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ законодательным органом субъекта РФ правильнее рассматривать как взаимосвязанный процесс импичмента, в котором законодательный орган субъекта РФ предъявляет высшему должностному лицу субъекта РФ обвинение в совершении конкретных конституционных деликтов, а наказание в виде отрешения от занимаемой должности осуществляет Президент России.

Существующие основания выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ не выглядят последовательными. В науке правильно отмечается, что эти основания между собой юридически не согласованы: в первом случае совершение высшим должностным лицом субъекта РФ конституционных деликтов устанавливается судом, в остальных – самим региональным парламентом, в чем логики не усматривается¹. Справедливо указывается, что такая нормативная дефиниция как массовое нарушение прав и свобод граждан не имеет ясного, точного, однозначно определенного и устойчивого критерия правовой идентификации².

Законодательство субъектов РФ содержит подробную регламентацию механизма выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ, весьма разнообразную.

Предложение о выражении недоверия должно быть мотивированным, содержащим обоснование совершения конкретных правонарушений, постановка вопроса о недоверии связывается с юридической идентификацией субъектов инициативы по их служебной и партийной принадлежности. Идея недоверия должна получить массовую депутатскую поддержку, выражающуюся в определенном, достаточно высоком кворуме подписантов, равном в среднем одной трети депутатского корпуса.

Так, в Республике Татарстан мотивированное предложение о выражении недоверия Президенту Республики Татарстан вносится в Государственный

¹ Дзидзоев Р.М. Конституционно-правовая ответственность : Учебник. Краснодар, 2012. С.53.

² Ирхин И.В. О Конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 22.

Совет по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов в письменной форме с приложением проекта постановления Государственного Совета и списка депутатов, инициирующих выражение недоверия, а также копий вступивших в силу судебных решений, документов и иных данных, свидетельствующих о массовом нарушении прав и свобод граждан вследствие издания актов Президентом Республики Татарстан (п. 2 ст. 126 Регламента Государственного Совета РТ).

В целях всесторонности и объективности рассмотрения вопроса о выражении недоверия главе субъекта Федерации механизм недоверия включает предварительное рассмотрение вопроса постоянными комитетами, фракциями регионального парламента либо специальной комиссией, создаваемой законодательным органом субъекта РФ, которые в предварительной форме оценивают вопрос о выражении недоверия с позиций, как материальных (правонарушения), так и процессуальных (соблюдение порядка инициативы).

Так, в Алтайском крае предложение о выражении недоверия должностным лицам рассматривается постоянными комитетами и постоянными депутатскими объединениями с уведомлением об этом соответствующих должностных лиц, а также депутатов, внесших предложение о выражении им недоверия. Профильный постоянный комитет обобщает результаты рассмотрения и информирует о них Алтайское краевое Законодательное Собрание на сессии (ст. 4 Регламента Законодательного Собрания АК).

В Республике Хакасия в случае установления фактов, на основании которых Верховный Совет вправе выразить недоверие Главе Республики Хакасия - Председателю Правительства Республики Хакасия, Верховный Совет по инициативе группы депутатов Верховного Совета, составляющих не менее одной трети от установленного общего числа депутатов Верховного Совета, образует специальную комиссию для рассмотрения фактов, которые могут служить основанием для выражения недоверия Главе Республики

Хакасия - Председателю Правительства Республики Хакасия. Председатель специальной комиссии избирается Верховным Советом путем тайного голосования большинством голосов от числа избранных депутатов. Члены комиссии в количестве двенадцати человек избираются Верховным Советом по представлению депутатов большинством голосов от числа избранных депутатов Верховного Совета. Заместитель председателя комиссии избирается на ее заседании. Специальная комиссия заслушивает на своих заседаниях лиц, которые могут сообщить о фактах, положенных в основу предложения о выражении недоверия Главе Республики Хакасия - Председателю Правительства Республики Хакасия, рассматривает соответствующие документы. Комиссия большинством голосов принимает заключение о наличии фактических обстоятельств, положенных в основу предложения о выражении недоверия Главе Республики Хакасия - Председателю Правительства Республики Хакасия (ст. 92-94 Регламента Верховного Совета РХ).

Вопрос о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ решается на пленарном заседании (часто внеочередном) представительного органа субъекта РФ обычно по следующей процессуальной схеме:

- 1) Выступление с докладом представителя инициативной группы депутатов;
- 2) Выступление с содокладом председателя ответственного комитета или специальной депутатской комиссии;
- 3) Выступление высшего должностного лица субъекта РФ или его представителя с заявлением в связи с внесенным предложением о недоверии;
- 4) Обсуждение вопроса депутатами;
- 4) Принятие квалифицированным большинством голосов постановления о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ либо об отказе в выражении недоверия.

Способ голосования может быть самым разнообразным: открытое голосование; открытое голосование с использованием именных бюллетеней; тайное голосование; тайное голосование с использованием бюллетеней.

При этом если в ходе обсуждения вопроса о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ инициаторы отзывают свои подписи и при этом необходимый минимум подписей становится менее требуемого, то вопрос о выражении недоверия снимается с повестки дня (инициатива считается отклоненной).

Поскольку окончательное решение о пребывании губернатора в должности решает Президент РФ, постольку постановление законодательного органа субъекта РФ о выражении недоверия направляется Президенту РФ. При этом иногда указываются сроки направления решения, например, десятидневный срок (ст. 7 закона Алтайского края «О порядке выражения недоверия должностным лицам органов исполнительной власти Алтайского края»).

Наряду с высшим должностным лицом субъекта РФ Федеральный закон № 184-ФЗ допускает вынесение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ недоверия руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность он принимал участие, если иное не предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Принятие решения о недоверии указанным руководителям влечет немедленное освобождение их от должности или иные последствия, установленные конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 24). В литературе справедливо указывается, что «законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны иметь реальное право выражать недоверие широкому кругу должностных лиц исполнительной власти. А последствием выражения недоверия таким лицам должна быть их немедленная отставка. В этом случае не на словах, а на деле будет

существовать ответственность должностных лиц исполнительной власти. В свою очередь это послужит мощным стимулом для предотвращения возможных злоупотреблений в системе исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹.

К таким должностным лицам законодательство субъектов РФ относит, в частности, председателя правительства (ст. 103 Регламента Народного Собрания Республики Дагестан); членов правительства (п. 1 ст. 69 Регламента Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай); первых заместителей губернатора, руководителей органов исполнительной власти в сферах финансов, социального обеспечения, управления государственным имуществом (ст. 1 закона Алтайского края «О порядке выражения недоверия должностным лицам органов исполнительной власти Алтайского края»); руководителя аппарата губернатора и правительства (п. 1 ст. 134 Регламента Орловского областного Совета).

Примечательно, что федеральный законодатель в этом случае не называет юридических оснований недоверия, что расширяет параметры парламентского контроля и что позволяет говорить именно об институте недоверия, а не импичмента. В то же время, в ряде субъектов Федерации такие основания существуют, что по большому счету расходится с федеральным законодательством. Так, Регламент Орловского областного Совета называет следующие основания выражения недоверия первому заместителю губернатора области и председателю правительства области:

1) неисполнение первым заместителем Губернатора и Председателя Правительства области (заместителем Губернатора и Председателя Правительства области - руководителем Аппарата Губернатора и Правительства области) федеральных и областных законов, иных нормативных актов Российской Федерации и области;

¹ Луценко Е.В. Контрольные полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2006. № 2. С. 64.

2) действия либо бездействие первого заместителя Губернатора и Председателя Правительства области (заместителя Губернатора и Председателя Правительства области - руководителя Аппарата Губернатора и Правительства области), приведшие к существенным отрицательным последствиям в экономической, социальной, экологической, культурной и других областях развития области;

3) невыполнение первым заместителем Губернатора и Председателя Правительства области (заместителем Губернатора и Председателя Правительства области - руководителем Аппарата Губернатора и Правительства области) законных требований Совета или депутатов Совета либо создание им препятствий в осуществлении депутатской деятельности, а равно предоставление им Совету, депутатам Совета заведомо ложной информации (Ст. 134).

Процессуальный формат выражения недоверия таким должностным лицам в целом аналогичен формату ответственности высшего должностного лица субъекта РФ с теми отличиями, что инициатива выражения недоверия требует меньшего числа подписей и решение о недоверии принимается, как правило, не квалифицированным, а абсолютным большинством списочного состава представительного органа субъекта РФ.

Необходимо, далее, отметить, что федеральный закон № 184-ФЗ говорит о праве законодательного органа субъекта РФ выражать недоверие руководителям *органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации*, к которым региональные уполномоченные по правам человека никак не относятся. Представляется поэтому некорректным постановление Мособлдумы от 28 декабря 2005 г. № 2/164-П «О выражении недоверия Уполномоченному по правам человека в Московской области Крыжову С.Б.»¹, которым выражалось недоверие Уполномоченному по правам человека в Московской области Крыжову Сергею Борисовичу.

¹ Ежедневные Новости. Подмосковье. 2006. 14 января.

Исследуемый нами институт парламентского контроля в субъектах Федерации находит определенную, хотя и ограниченную, реализацию.

Так, 31 марта 2005 г. Алтайский краевой Совет народных депутатов принял постановление № 137 «О выражении недоверия Главе Администрации Алтайского края»¹, в котором говорилось:

На основании постановления Алтайского краевого Совета народных депутатов от 28 февраля 2005 года N 62 «Об обращении Алтайского краевого Совета народных депутатов к главе администрации Алтайского края М.С. Евдокимову», в соответствии с которым исполнение главой администрации Алтайского края М.С. Евдокимовым своих должностных обязанностей признано ненадлежащим, на основании постановления Алтайского краевого Совета народных депутатов от 31 марта 2005 года № 136 «О деятельности администрации Алтайского края по социально-экономическому развитию Алтайского края в 2004 году», в соответствии с которым деятельность администрации Алтайского края по решению важнейших задач в экономике и социальной сфере края признана неудовлетворительной, руководствуясь требованиями абзаца четвертого пункта 2 и пункта 5 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 1999 года 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», пункта 6 статьи 83 Устава (Основного Закона) Алтайского края (в редакции закона Алтайского края от 31 декабря 2003 года № 79-ЗС «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Алтайского края»), Алтайский краевой Совет народных депутатов постановляет:

1. Выразить недоверие главе администрации Алтайского края Михаилу Сергеевичу Евдокимову в связи с ненадлежащим исполнением им своих обязанностей.

2. Направить настоящее постановление Президенту Российской Федерации для решения вопроса об отрешении М.С. Евдокимова от

¹ Алтайская правда. 2005. 5 апреля.

должности.

Попытка выражения недоверия губернатору была предпринята в Республике Алтай, однако не получила в законодательном органе этого субъекта необходимой депутатской поддержки. 31 марта 2005 г. Государственное Собрание Эл-Курултай Республики Алтай приняло постановление № 28-10 «О выражении недоверия Главе Республики Алтай, Председателю Правительства Республики Алтай М.И. Лапшину»¹ следующего содержания:

«Рассмотрев инициативу группы депутатов Республики Алтай о выражении недоверия Главе Республики Алтай, Председателю Правительства Республики Алтай в соответствии с п. 3 ст. 19 Федерального Закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации" и руководствуясь п. 9 ст. 25 Регламента Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай, Государственное Собрание - Эл Курултай Республики Алтай постановляет:

1. Утвердить результаты тайного голосования о выражении недоверия Главе Республики Алтай, Председателю Правительства Республики Алтай М.И.Лапшину.

2. Считать, что решение о выражении недоверия Главе Республики Алтай, Председателю Правительства Республики Алтай М.И.Лапшину не принято».

20 июня 2001 г. Законодательное Собрание Санкт-Петербурга приняло постановление № 511 «О выражении недоверия вице-губернатору Санкт-Петербурга - председателю Комитета по управлению городским имуществом Администрации Санкт-Петербурга В.Л.Назарову»², которым постановляло:

«Выразить недоверие вице-губернатору Санкт-Петербурга - председателю Комитета по управлению городским имуществом

¹ Сборник законодательства Республики Алтай. 2005 г., N 24(30) (март - апрель). С. 118.

² Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2001. № 9.

Администрации Санкт-Петербурга В.Л. Назарову».

Законодательство субъектов РФ, относящееся к институту парламентского недоверия, а также практика его реализации свидетельствуют о несовершенстве и недостаточности этого института в субъектах Федерации, что сказывается на его эффективности. В литературе справедливо отмечается, что контроль, осуществляемый законодательными органами субъектов федерации, как функция данных органов, пока недостаточно эффективен на практике¹.

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о выражении недоверия главе субъекта Федерации согласно Федеральному закону № 184-ФЗ, как мы отмечали, теперь является только рекомендательным. В то же время представляется ненормальной ситуация, позволяющая Президенту РФ молча игнорировать обращение регионального парламента. Как справедливо отмечается в литературе, «решение задачи эффективности парламентского контроля на региональном уровне должно предопределить место законодательной власти субъекта РФ в системе государственных органов и дать толчок в развитии парламентаризма, являющегося обязательным противовесом авторитаризму в условиях становления демократических институтов российского общества»². Очевидно, в федеральном законе № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» за Президентом РФ следует закрепить обязанность представлять законодательному органу субъекта Федерации письменный ответ, обозначающий его позицию в этом вопросе, что будет вполне соответствовать престижу регионального законодателя.

В субъектах Федерации, имеющих органы конституционной юстиции, следует использовать эти органы в механизме выражения недоверия

¹ Тюльпанов В.А. Контрольная функция в системе функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 58.

² Макоев А.В., Хамуков А.В. Институт парламентского контроля над исполнительной властью в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 5. С. 8.

высшему должностному лицу субъекта РФ. В настоящее время материальные и процессуальные вопросы привлечения к ответственности главы субъекта Федерации в форме выражения недоверия предварительно оценивают преимущественно специальные комиссии. Однако эти депутатские комиссии, имеющие временный статус, не обладают должной квалификацией для юридической оценки столь сложного вопроса, что может сказаться на их объективности. Заметим, в этой связи, что позиция специальной комиссии, созданной Государственной Думой 19 июня 1998 г. по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента РФ¹ была достаточно тенденциозной. Так, эта комиссия поддержала обвинение Президента РФ в принятие указов, которые до этого Конституционным Судом РФ были признаны конституционными (третий пункт обвинений)².

Другое дело органы конституционной юстиции, подчиняющиеся только конституции (уставу) субъекта Федерации, участие которых в процессе выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ со стороны законодательного органа субъекта РФ гарантировало бы беспристрастность процесса. Кто, как не орган конституционной юстиции, точнее может квалифицировать наличие в действиях главы субъекта Федерации признаки конституционных деликтов, которыми по существу выступают основания выражения ему недоверия. В законодательстве субъектов Федерации, относящимся к институту выражения недоверия главе субъекта Федерации, следует записать, что конституционный (уставной) суд субъекта Российской Федерации (там, где он имеется) дает заключение по вопросу выражения высшего должностному лицу субъекта РФ недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. Это не подменяет право регионального парламента подвергать недоверию

¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 27. Ст. 3104

² См.: Сборник документов и материалов Специальной комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации, и их рассмотрения Государственной Думой 13-15 мая 1999 г. / Под общей ред. В.Д. Филимонова. Изд-о Государственной Думы. М., 1999. С. 888.

руководителя субъекта РФ, поскольку позиция конституционного (уставного) Суда РФ будет только рекомендательной, но с этой позицией региональному законодателю придется считаться.

В системе исполнительной власти субъектов РФ 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. Тот факт, что глава субъекта Федерации представляет региональному парламенту отчет о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а не о своей собственной, уже говорит о значимости этого органа. Во многих субъектах Федерации этот орган имеет собственного руководителя (глава регионального правительства), назначение которого согласовывается с законодательным органом субъекта РФ и который осуществляет организационное и оперативное руководство этим органом, не подменяя при этом главу субъекта Федерации.

Интересы парламентского контроля на региональном уровне требуют предоставления законодательному 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. Это сделает региональный парламентский контроль более реальным, имея в виду, что на практике представительный орган субъекта РФ не подвергает недоверию главу субъекта Федерации, пользующегося к тому же президентской поддержкой, даже не предпринимаются попытки такого рода, что свидетельствует о неэффективности этой меры ответственности.

Подобное недоверие могло бы осуществляться в формате, схожим с механизмом ответственности Правительства РФ перед Государственной Думой, имеющим классические черты парламентской ответственности

правительства. Эта ответственность не имеет конкретных юридических оснований, в отличие от импичмента, что облегчает парламентский контроль.

В механизме такого недоверия решающую роль должен играть глава субъекта Федерации, осуществляющий координационно-арбитражную функцию, предполагающую разрешение конфликтов региональных органов. Примечательно, что федеральный законодатель выделил координационную функцию главы субъекта РФ, записав поправкой от 11 декабря 2004 № 159-ФЗ в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», что высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации (пп. «д» 1 п. 7 ст. 18). С.А. Авакьян справедливо указывает, что словосочетание «высшее должностное лицо субъекта РФ» говорит о его неординарном положении в системе всех органов власти субъекта, а не только исполнительных¹.

Вотум недоверия законодательного органа субъекта РФ в адрес высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ не должен влечь его безусловной отставки, иначе право недоверия превратится в право смещения, подрывающего паритет властей. Вопрос об отставке высшего исполнительного органа государственной власти в виду оказанного ему региональным парламентом недоверия должно решать высшее должностное лицо субъекта РФ, который вправе объявить об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ либо не согласиться с парламентским вотумом недоверия. Законодательный орган субъекта РФ должен иметь право повторно выразить недоверие высшему исполнительному органу субъекта РФ в течение ограниченного времени

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2 т. Т. 2. М., С. 703.

(скажем, трех месяцев), после чего глава субъекта Федерации должен либо объявить об отставке высшего исполнительного органа, либо распустить региональный парламент. Прекращение деятельности одной из конфликтующих сторон становится реальным средством преодоления конституционного конфликта и возобновления согласованного функционирования регионального государственного аппарата. Возможность роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ заставит этот орган дорожить своим правом недоверия, соизмеряя его интересами сотрудничества ветвей власти. В отношении парламентско-правительственного конфликта на федеральном уровне Конституционный Суд РФ указал, что роспуск Государственной Думы как конституционно-правовой способ разрешения возможных конфликтов между Президентом РФ и Государственной Думой при отказе Правительству РФ в доверии преследует конституционную цель обеспечить продолжение функционирования Правительства РФ, поддерживаемого Президентом РФ вопреки недоверию, выраженному Правительству Думой¹.

В то же время законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в конфликте с региональным правительством должен иметь некоторые гарантии неприкосновенности, позволяющие реализовать эту форму парламентского контроля. Такой юридической гарантией мог бы стать запрет роспуска законодательного органа субъекта РФ в случае выражения им недоверия высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ в течение года после его формирования.

Наше предложение тем более актуально, что практика выражения такого недоверия в субъектах РФ существует. Так, 12 января 1999 г. Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия принял постановление № 50-II «О

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1999 г. по делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 1999. № 47. Ст. 5787.

выражении недоверия Правительству Республики Калмыкия»¹, в котором указывалось:

1. Выразить недоверие правительству Республики Калмыкия нынешнего состава.

2. Обратиться к Президенту Республики Калмыкия К. Н. Илюмжинову с просьбой сформировать новый состав правительства Республики Калмыкия и возглавить его.

Нормы регионального законодательства, регламентирующие механизм выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ со стороны законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в виду их разнообразия нуждаются в систематизации. В этой связи нами предлагается в качестве модельной глава регламентов законодательных органов субъектов РФ или специальных законов о парламентском контроле в субъектах РФ, определяющая механизм выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ, даваемая в приложении к настоящей работе (приложение № 3).

2.3. Институт депутатских (парламентских) расследований

Депутатское или парламентское расследование традиционно считается формой парламентского контроля, свойственной современному парламентаризму. Включение в правовую систему парламентских расследований является важным признаком демократического развития государства и общества, эффективным инструментом реализации государственной власти и неотъемлемым элементом контрольной деятельности представительного и законодательного органа государственной

¹ Известия Калмыкии. 1999. 15 января.

власти¹. Парламентское расследование является частью сложной системы сдержек и противовесов, имеющих в любой стране, претендующей на демократию².

Такие расследования именуется анкетами, а право расследования – анкетным правом³.

Институт парламентских расследований особо актуален для России, где по-прежнему наблюдаются массовые нарушения прав человека, служащие основным предметом депутатских расследований.

Наука конституционного права выработала ряд определений парламентского расследования. Так, Е.М. Якимова определяет парламентское расследование как форму парламентского контроля над органами исполнительной власти (иногда и органами местного самоуправления), осуществляемого созданными в установленном порядке специальными временными комиссиями законодательного органа государственной власти, которые чаще всего исследуют факты нарушения прав и свобод граждан, эффективность деятельности должностных лиц по устранению причин и последствий природных и техногенных катастроф⁴. По мнению Ю.Л. Федотовой, парламентское расследование является формой парламентского контроля, представляющей собой систему действий законодательного органа (его палат), других участников, вовлекаемых в сферу реализации работы парламентской следственной комиссии, осуществляемой в целях выяснения причин, условий и последствий фактов грубых и массовых нарушений прав и свобод человека и гражданина и иных фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для личности, общества и государства, информирования о них общества, применения в

¹ Трошев Д.Б. Парламентское расследование как форма контроля Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2008. С.3.

² Шевердяев С.Н. Вопросы совершенствования положений Федерального закона о парламентском расследовании // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14. С. 7.

³ Федотова Ю.Л. Парламентское расследование как форма парламентского контроля в Российской Федерации : Автореф. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. С. 14.

⁴ Якимова Е.М. Правовое регулирование института парламентских расследований в Российской Федерации: Автореф. ... канд. дис. Омск, 2010. С. 9.

случаях и в порядке, предусмотренных законом, мер государственно-правового принуждения и реализации иных полномочий в целях устранения причин, условий и последствий данных фактов и обстоятельств¹.

Законодательство субъектов Федерации, как правило, именует эту форму парламентского контроля *депутатским* расследованием, избегая слова «парламент», памятуя, видимо, о п. 2 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти.

Нам, однако, представляется, что этот запрет касается терминологии не парламентаризма, а Государственной Думы. Встречаются региональные законодательные акты, в которых рассматриваемый институт именуется парламентским, а не депутатским расследованием (Чеченская республика, Кабардино-Балкарская республика, Республика Северная Осетия-Алания) что, на наш взгляд, не меняет существа дела. В некоторых субъектах эти названия используются как идентичные. Так, в Архангельской области действует Закон «О депутатском (парламентском) расследовании в Архангельской области». Реже используется термин «проверка», например, в Иркутской области действует закон «О депутатской проверке в Иркутской области». Термин «проверка» применительно к рассматриваемому институту контроля не представляется адекватным. Проверка, скорее, является способом, а не формой контроля.

Практика парламентских расследований на региональном уровне возникла гораздо раньше, чем на федеральном. Примером подобной практики может служить Постановление палаты представителей

¹ Федотова Ю.Л. Дефиниция института парламентского расследования // Современное право. 2011. № 2. С. 23.

Государственного Собрания Республики Саха (Якутия) от 25 марта 1997 г. ПП № 436-1 «О проведении парламентского расследования законности Договора между Правительством Республики Саха (Якутия) и космодромом "Свободный" "Об использовании участка территории Республики Саха (Якутия) под район падения отделяющихся частей ракеты-носителя "Старт-1"»¹, которым Комитету по законности и внешним связям (М.М. Яковлев) и комитету по аграрной реформе, земельной политике, недрам и экологии (А.И. Чомчоев) вменялось провести парламентское расследование законности Договора между Правительством Республики Саха (Якутия) и космодромом «Свободный» «Об использовании участка территории Республики Саха (Якутия) под район падения отделяющихся частей ракеты-носителя «Старт-1»».

В той же Республике Якутия 17 декабря 1998 г. по итогам депутатского расследования было принято Постановление Палаты Представителей Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС(Я) ПП № 303-П «О работе парламентской комиссии Палаты Представителей по расследованию незаконного строительства и приобретения коттеджей, особняков физическими и юридическими лицами за счет государственных средств»², в котором Палата Представителей, заслушав и обсудив доклад парламентской комиссии Палаты Представителей по расследованию незаконного строительства и приобретения коттеджей, особняков физическими и юридическими лицами за счет государственных средств, отметила факты грубого нарушения законности некоторыми должностными лицами, издание ими распоряжений, нарушающих законодательство Российской Федерации и Республики Саха (Якутия), способствовавшие присвоению и нецелевому использованию государственных денежных средств.

В Кабардино-Балкарской республике Постановлением Совета Республики Парламента КБР от 5 февраля 1997 № 246-П-СР «О результатах

¹ Якутия. 1997. 28 марта.

² Якутские ведомости. 1999. 6 января.

депутатского расследования по фактам, изложенным в обращении Терской районной благотворительной организации Союз "Чернобыль" к Председателю Совета Республики Парламента КБР»¹ были утверждены результаты депутатского расследования по фактам, изложенным в обращении Терской районной благотворительной организации Союз «Чернобыль» к Председателю Совета Республики Парламента КБР.

Многие субъекты Российской Федерации имеют собственные законы о депутатском (парламентском) расследовании, в целом ориентированные на Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»². Поэтому при анализе регионального законодательства о депутатском расследовании мы будем акцентировать внимание на тех его показателях, которые не имеют прямого аналога на федеральном уровне.

Существенным недостатком Федерального закона от 27 декабря 2005 г. является отсутствие в нем нормативной дефиниции парламентского расследования, присутствующей в отдельных региональных законах. Так, в Законе Еврейской автономной области о депутатском расследовании это расследование определяется как деятельности специально созданной депутатской комиссии для выяснения фактов и обстоятельств, представляющих большую общественную значимость для населения области и носящих негативный характер (п. 2 ст. 3). Закон Нижегородской области «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Нижегородской области» определяет депутатское расследование как одну из форм деятельности Законодательного Собрания в рамках специально созданной комиссии по депутатскому расследованию для выяснения фактов и обстоятельств, представляющих общественную значимость и имеющих негативные последствия для населения области, а также для выяснения причин и условий их возникновения (п. 1 ст. 2). Согласно Закону

¹ Собрание законодательства Кабардино-Балкарской Республики (январь-март 1997 г.). г. Нальчик, 1999 г.

² Далее – Федеральный закон от 27 декабря 2005 г.

Архангельской области «О депутатском (парламентском) расследовании» депутатское расследование - форма осуществления контрольной деятельности областного Собрания, совокупность действий специально созданной депутатской комиссии по выяснению причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, представляющих общественную значимость для населения Архангельской области и носящих негативный характер, а также по разработке мер, направленных на устранение причин и последствий указанных фактов и обстоятельств (п. 1 ст. 2). В Законе Брянской области «О депутатском расследовании» устанавливается, что депутатское расследование - форма осуществления контрольной деятельности Брянской областной Думы, совокупность процедур и действий, осуществляемых органом Брянской областной Думы, уполномоченным для проведения депутатского расследования (ст. 1). Закон Томской области «О депутатском расследовании в Томской области» определяет этот институт как одну из форм реализации полномочий Думы, посредством которой устанавливаются причины и обстоятельства создания препятствий для деятельности Думы, депутатов Думы, причины и обстоятельства прошедших или происходящих негативных событий на территории области, вызвавших общественный резонанс (ст. 2).

Некоторые региональные законы уделяют внимание юрисдикционным вопросам парламентского контроля, увязывая его с ведением субъектов Федерации, что представляется вполне оправданным в свете предметной ограниченности компетенции субъектов Федерации, действия на территории субъектов РФ федеральных актов и филиалов федеральных органов государственной власти. Так, согласно Закону Архангельской области «О депутатском (парламентском) расследовании» депутатскому расследованию не подлежит деятельность федеральных государственных органов, в том числе территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (пп. 1 п. 3 ст. 2).

Соглашаясь в целом с подобной позицией, следует в то же время

заметить, что парламентское расследование деятельности федеральных органов исполнительной власти и их территориальных отделений со стороны субъекта Федерации вполне допустимо в случаях передачи этим органам отдельных полномочий органами исполнительной власти субъектов РФ в порядке ч. 3 ст. 78 Конституции РФ в части использования этих полномочий.

Ограничена и сфера расследования в отношении муниципальных образований, что закономерно вытекает из самостоятельности муниципальной власти. Исключение в то же время составляет деятельность органов местного самоуправления по реализации переданных им государственных полномочий. Так, в том же законе Архангельской области устанавливается, что депутатскому расследованию не подлежит деятельность органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области, за исключением деятельности по осуществлению государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления Архангельской области (пп. 4 п. 2 ст. 2).

Депутатское расследование не может пересекаться с уголовным или административным процессом, не должно конкурировать с правосудием, выводы которого для законодательного органа субъекта РФ, назначающего парламентское расследование, являются неоспоримыми. Депутатское расследование не подменяет собой дознание, предварительное следствие и судопроизводство. Предметом депутатского расследования не может быть установление виновности конкретных лиц в совершении административного правонарушения или преступления.

Региональное депутатское расследование не должно конкурировать с федеральным. Предлагается поэтому на уровне регионального законодательства также закрепить, что депутатское расследование в субъекте Федерации не может проводиться по вопросам, являющимися или являвшимися предметом парламентского расследования Федерального Собрания Российской Федерации.

Региональное законодательство в целом воспроизводит цели и принципы

парламентского расследования, присутствующие в Федеральном законе от 27 декабря 2005 г., давая им иногда собственную интерпретацию, зачастую вполне оправданную. Так, в Законе Иркутской области «О депутатской проверке в Иркутской области» принципом проверки, отсутствующим в Федеральном законе, называется ответственность специальной комиссии по проведению депутатской проверки перед Законодательным Собранием (ст. 3). Закон Нижегородской области «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Нижегородской области» целью расследования называет внесение предложений по подготовке и принятию проектов нормативных правовых актов области, направленных на устранение причины обстоятельств, послуживших основанием для проведения депутатского расследования (пп. 4 п. 1 ст. 3). В Законе Пермского края «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Пермского края» целями депутатского расследования называются выработка и представление Законодательному Собранию Пермского края, исполнительным органам государственной власти Пермского края, органам местного самоуправления в Пермском крае рекомендаций по устранению причин и обстоятельств, послуживших основанием для проведения депутатского расследования; внесение предложений по подготовке и принятию проектов правовых актов Пермского края, а также проектов правовых актов органов государственной власти Пермского края, направленных на устранение причин и обстоятельств, послуживших основанием для проведения депутатского расследования (пп. 4 и 5 п. 3 ст. 3). Закон Томской области «О депутатском расследовании в Томской области» принципами расследования называет выработку и представление Думе рекомендаций по устранению причин и обстоятельств, послуживших основанием для проведения депутатского расследования; подготовка в пределах полномочий Думы проектов правовых актов Думы, направленных на устранение причин и обстоятельств, послуживших основанием для проведения депутатского расследования (п. 3 и 4 ст. 4).

В дополнение к принципам парламентского расследования, указанным в Федеральном законе от 27 декабря 2005 г., в региональном законодательстве называются следующие: законность, всесторонность и полнота, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации (ст. 3 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О парламентском расследовании»); ответственность членов комиссии по проведению депутатского расследования перед Законодательным Собранием (п. 4 ст. 3 Закона Пермского края «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Пермского края»).

Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. предметом парламентского расследования называет:

- 1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;
- 2) обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера;
- 3) обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (ст. 4).

Очевидно, что этот перечень недостаточен, он не вмещает даже в общей форме все возможные причины проведения парламентских (депутатских) расследований. Закономерно поэтому, что законодательство субъектов Федерации предмет расследования формулирует шире, включая в него такие позиции, как: факты несоблюдения и неисполнения законов области, неисполнения областного бюджета, несоблюдения порядка распоряжения собственностью области (пп. 4 п. 1 ст. 2 Закона Оренбургской области «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Оренбургской области»); нарушение должностными лицами Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации, Конституции Чеченской Республики и законов Чеченской Республики, в том числе: а) бюджетного процесса в Чеченской Республике; б) установленного порядка формирования и исполнения государственных программ и планов социально-

экономического развития Чеченской Республики; в) установленного порядка распоряжения собственностью Чеченской Республики и федеральной собственностью, в осуществлении прав владения, пользования и распоряжения которой участвует Чеченская Республика (пп. 2 п. 1 ст. 4 Закона Чеченской Республики «О парламентском расследовании»); факты неисполнения областных законов, несоблюдения порядка распоряжения государственной собственностью Архангельской области; факты неисполнения областных законов, несоблюдения порядка распоряжения государственной собственностью Архангельской области (пп. 2 п. 2 ст. 2 Закона Архангельской области «О депутатском (парламентском) расследовании»); иные обстоятельства, ставящие под угрозу государственность, территориальную целостность, экономические, политические и культурные интересы Кабардино-Балкарской Республики и (или) угрожающие интересам народов Кабардино-Балкарской Республики, жизни и здоровью граждан, проживающих на территории Кабардино-Балкарской Республики (пп. 4 п. 1 ст. 5 Закона Кабардино-Балкарской республики «О парламентском расследовании»); нарушение должностными лицами устава, в том числе бюджетного процесса, установленного порядка формирования и исполнения государственных программ и планов социально-экономического развития региона; установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ и федеральной собственностью, в осуществлении прав владения, пользования и распоряжения которой участвует субъект РФ (ст. 3 Закона Московской области «О депутатском расследовании»); факты нарушения должностными лицами Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, Конституции Республики Дагестан и законов Республики Дагестан, неисполнения республиканского бюджета Республики Дагестан, несоблюдения порядка распоряжения собственностью Республики Дагестан (пп. 2 п. 1 ст. 2 Закона республики Дагестан «О парламентском расследовании Народного Собрания Республики Дагестан»); факты неисполнения Конституции Республики

Карелия; факты несвоевременного приведения в соответствие с законодательством Российской Федерации, законами Республики Карелия правовых актов органов государственной власти Республики Карелия (п. 3 ст. 2 Закона Республики Карелия «О парламентском расследовании Законодательного Собрания Республики Карелия»).

Перечень предметных вопросов депутатского расследования, как нам представляется, не должен быть исчерпывающим, учитывая их непредсказуемость. Парламентское расследование, проведенное по поводу трагических событий в г. Беслан непосредственно не было связано ни с одним предметом парламентского расследования, фигурирующим в Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. В этом отношении представляется удачным положение Закона Пермского края «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Пермского края», которое в предмет депутатского расследования включает «иные обстоятельства и события, представляющие общественную значимость для населения Пермского края и носящие негативный характер» (пп. 4 п. 1 ст. 5).

В обязательный перечень предмета депутатского (парламентского) расследования необходимо, на наш взгляд, включить такое основание расследования, как обнаружившиеся факты коррупции в органах государственной власти. Практика парламентского контроля в России и за рубежом свидетельствует, что предметом парламентского расследования, как правило, становятся коррупционные действия органов и должностных лиц.

Законодательство субъектов Федерации, посвященное исследуемому институту регионального парламентского контроля, как правило, исключает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации из объектов парламентского контроля (см., например, пп. 1 п. 2 ст. 4 Закона Чеченской Республики «О парламентском расследовании»). Видимо, региональный законодатель проводит аналогию с положением Федерального закона от 27 декабря 2005 г., согласно которому парламентскому расследованию не подлежит деятельность Президента Российской Федерации (пп. 1 п. 2 ст. 4).

Исключение Президента России из предмета парламентского расследования в науке воспринимается неоднозначно. По мнению одних ученых, это не оправдывается интересами законности и подрывает эффективность самого института парламентского расследования¹. Другие полагают, что приведение в отношении Президента РФ расследования ведет к подмене форм парламентского контроля, влечет необоснованное расширительное толкование главы 5 Конституции РФ, а также нарушение статей 92 и 93 Конституции РФ, устанавливающих порядок и основания отрешения Президента от должности². Для парламентского контроля за деятельностью Президента РФ существует иная группа норм, предусмотренных ст. 93 Конституции РФ, раскрывающих процедуру импичмента³.

Не вдаваясь в полемику, заметим, что изъятие федерального Президента из сферы парламентского расследования может оправдываться интересами государственной безопасности, величиной статуса главы государства, а также его юридической неприкосновенностью.

Но этими же обстоятельствами совершенно невозможно объяснить «иммунитет» высших должностных лиц субъектов Федерации от депутатских расследований. Высшие должностные лица субъектов Федерации одновременно являются руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (правительств, администраций), организационно неотделимыми от этих органов и зачастую входящие в их состав. Так, администрация Краснодарского края, именуемая высшим исполнительным органом государственной власти края, состоит из главы администрации (губернатора) края, его первых заместителей, заместителей и структурных подразделений администрации края (п. 2 ст. 39 Устава). При такой схеме, существующей в

¹ См.: Якимова Е.М. Правовое регулирование института парламентских расследований в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.. Омск, 2010. С.7.

² Федотова Ю.Г. Определение предмета парламентского расследования Федерального Собрания Российской Федерации: проблемы и направления совершенствования // Современное право. 2010. № 9. С. 2010.

³ Шевердяев С.Н. Вопросы совершенствования положений Федерального закона о парламентском расследовании // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14. С. 9.

большинстве субъектов РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ фактически слит с высшим должностным лицом субъекта РФ. В том же Краснодарском крае администрация края не принимает самостоятельных актов, нормативные решения принимаются только губернатором края. При такой конструкции парламентское расследование в отношении высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ фактически невозможно, поскольку оно неизбежно обернется расследованием в отношении высшего должностного лица субъекта РФ, выведенного из сферы расследования.

Это фактически лишает региональный парламентский контроль реального предмета, если еще учесть, что отдельные региональные органы исполнительной власти субъектов РФ – министерства, департаменты, службы, агентства, инспекции и пр. находятся на положении структурных подразделений региональной администрации.

Исходя из этого, нами предлагается в предмет регионального депутатского расследования повсеместно включить высшее должностное лицо субъекта РФ, что сделает этот контроль предметным и эффективным.

Срок депутатского расследования в субъектах Федерации во времени значительно варьируется. В своем большинстве субъекты РФ вслед за Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. ограничили депутатское расследование годичным сроком, однако встречаются и другие временные величины: три месяца со дня вступления в силу постановления Думы о проведении депутатского расследования (ст. 5 Закона Астраханской области «О депутатском расследовании Думы Астраханской области»); три месяца со дня принятия решения о назначении депутатского расследования (ст. 5 Закона Томской области «О депутатском расследовании в Томской области»); шесть месяцев со дня создания комиссии (п. 1 ст. 5 Закона Еврейской АО «О депутатском расследовании»).

В отдельных субъектах РФ срок проведения парламентского расследования законодательно не оговаривается, а определяется

представительным органом субъекта РФ при назначении расследования, что может показаться разумным, но на практике способно привести к неоправданному затягиванию расследования. Так, Закон Брянской области «О депутатском расследовании» гласит, что срок депутатского расследования устанавливается Брянской областной Думой (п. 1 ст. 6).

Представляется, что годичный срок парламентского расследования для субъекта РФ, учитывая территориальные, а также юрисдикционные масштабы субъектов РФ, является чрезмерным. В то же время трехмесячный срок расследования представляется недостаточным. Думается, что максимальный срок проведения депутатского расследования в субъектах Федерации не должен превышать шести месяцев.

Сроки парламентского расследования при определенных обстоятельствах могут корректироваться представительным органом власти. Как правило, подобное решение принимается по ходатайству комиссии по расследованию. Так, Закон Нижегородской области «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Нижегородской области» устанавливает, что Законодательное Собрание вправе досрочно прекратить депутатское расследование либо продлить срок депутатского расследования, но не более чем на три месяца (п. 3 ст. 5).

Однозначно депутатское расследование должно приостанавливаться на время действия такого фактора, как принятие соответствующим судом к производству дела, касающегося фактов и обстоятельств, расследуемых в депутатского расследования,

Депутатское расследование, далее, должно быть прекращено в случае вступления в законную силу судебного акта, исключающего возможность дальнейшего рассмотрения вопроса, являющегося предметом депутатского расследования.

Сроки начала и завершения депутатского расследования также значительно разнятся. В одних субъектах Федерации срок начала расследования определяется датой создания комиссии по расследованию, в

других – датой принятия законодательным органом решения о проведении расследования. Второй вариант видится более корректным, хотя это не имеет принципиального значения, поскольку эти события, как правило, процессуально совпадают.

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 расследованию 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 "О депутатском расследовании в Томской области" Государственная Дума Томской области постановляет:

1. Назначить депутатское расследование по вопросу законности приватизации детских садов в городе Томске и изменения их правового статуса.

2. Для проведения депутатского расследования сформировать комиссию по проведению депутатского расследования в следующем составе (далее - комиссия)...:

Комиссии по результатам проведенного депутатского расследования представить в Государственную Думу Томской области мотивированное заключение не позднее 29 июля 2010 года».

Механизм проведения депутатского расследования включает такие элементы, как принятие решения о проведении расследования, создание депутатской комиссии по расследованию, деятельность комиссии по

¹ Официальные ведомости Государственной Думы Томской области (сборник нормативных правовых актов), 26. 05. 2010. № 38 (160).

расследованию, составление итогового доклада (мотивированного заключения) комиссией, утверждение итогового доклада представительным органом субъекта РФ, обнародование результатов расследования, принятие необходимых мер по результатам расследования.

Решение о проведении депутатского расследования принимается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ большинством от списочного или (реже) избранного состава путем принятия постановления, проект которого обычно готовится инициативной группой.

Основная нагрузка по проведению депутатского расследования ложится на депутатскую комиссию законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, формируемую на основе равного представительства депутатских объединений. По решению регионального законодателя в состав комиссии могут входить депутаты, не включенные в состав депутатских объединений. Комиссия формируется на время проведения депутатского расследования и после его завершения распускается. Вот всей своей деятельности комиссия подотчетна региональному парламенту.

В отдельных субъектах Федерации создавалась не комиссия, а группа депутатского расследования, что не имеет принципиального значения. Так, Постановлением Белгородской областной Думы от 2 сентября 2011 № П/9-18-5 «О назначении депутатского расследования»¹ было назначено депутатское расследование по факту обращения депутата областной Думы и общественных организаций Грайворонского района и создана группа депутатского расследования в составе первого заместителя председателя Белгородской областной Думы и шести депутатов Думы.

Закон Астраханской области «О депутатском расследовании Думы Астраханской области» декларирует самостоятельный статус комиссии, устанавливая, что депутатская комиссия самостоятельна в своей работе.

¹ Документ опубликован не был

Вмешательство в работу депутатской комиссии со стороны депутатов Думы, не входящей в ее состав, должностных лиц и граждан не допускается (ст. 9).

Закон Нижегородской области «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Нижегородской области» устанавливает, что в работе комиссии вправе участвовать Уполномоченный по правам человека в области (п. 4 ст. 10), что вполне соответствует статусу этого должностного лица

Численный состав депутатской комиссии может быть самым разнообразным: не менее пяти и не более семи депутатов (Нижегородская область); не менее пяти и не более одиннадцати депутатов (Архангельская область); не менее семи и не более 13 депутатов (Оренбургская область).

К членам комиссии предъявляются определенные квалификационные требования, обеспечивающие их объективность. Так, в Еврейской автономной области членом депутатской комиссии по расследованию не может быть депутат Законодательного Собрания области:

- 1) являющийся участником расследуемого комиссией события;
- 2) лишенный неприкосновенности;
- 3) в отношении которого в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, рассматривается вопрос о лишении его неприкосновенности;
- 4) состоящий в браке либо в родственных отношениях с лицом, являющимся участником расследуемого комиссией события.

Полномочия члена комиссии прекращаются в случае:

- 1) прекращения в соответствии с законодательством его полномочий депутата Законодательного Собрания области;
- 2) выхода из ее состава по собственному желанию;
- 3) по решению Законодательного Собрания области.

Решение о прекращении полномочий члена комиссии по указанным основаниям оформляется постановлением Законодательного Собрания области (ст. 6-7 Закона Еврейской автономной области «О депутатском

расследовании»).

Примечательно, что в законодательстве отдельных субъектов РФ определяются функции подобной комиссии, характеристика которых отсутствует в Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. Так, Закон Еврейской автономной области «О депутатском расследовании» к функциям комиссии относит:

1) установление достоверность фактов и событий, послуживших основаниями для депутатского расследования;

2) установление причины и обстоятельства фактов и событий, послуживших основаниями для данного депутатского расследования;

3) обращение в соответствующие государственные органы с требованием привлечения виновных к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности, с предложением об устранении неблагоприятных событий, имеющих общественную значимость, а также о принятии мер по устранению последствий этих фактов и событий;

4) подготовка мотивированного доклада по итогам депутатского расследования и проекта постановления Законодательного Собрания области о результатах депутатского расследования (ст. 9).

Этот же закон определяет организационные форма работы комиссии, такие как

1) заседания;

2) слушания;

3) проведение проверок и сбор сведений в местах событий;

4) направление запросов в государственные, муниципальные и негосударственные органы и организации (ст. 12).

Законодательство субъектов РФ весьма обстоятельно определяет порядок работы депутатской комиссии, носящей плановый характер, права комиссии, порядок принятия ею решения. Так, Закон Оренбургской области «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Оренбургской области» устанавливает, что Заседания комиссии считаются правомочными,

если на них присутствуют две трети от общего числа членов комиссии.

Заседания комиссии, как правило, являются открытыми. Порядок допуска граждан и представителей средств массовой информации на открытые заседания определяется комиссией самостоятельно.

В случае, если проведение открытого заседания может привести к разглашению государственной или иной охраняемой федеральным законом тайны, комиссия принимает решение о проведении закрытого заседания. Закрытые заседания могут проводиться также в случаях, если за это решение проголосовало более половины членов комиссии, присутствующих на заседании.

Уполномоченный по правам человека в Оренбургской области вправе непосредственно либо через своего представителя участвовать в работе комиссии.

Первое заседание комиссии проводится не позднее чем через пятнадцать дней со дня создания комиссии.

На первом заседании комиссии из числа ее членов избирается заместитель председателя комиссии, секретарь комиссии. Секретарь комиссии отвечает за организационное обеспечение деятельности комиссии, обеспечивает ведение стенограмм заседаний комиссии и протоколов опросов лиц, приглашенных на заседания комиссии для дачи объяснений, организует ведение делопроизводства комиссии.

Работу комиссии организует ее председатель (в его отсутствие - заместитель председателя), который:

- 1) созывает и ведет ее заседания;
- 2) выступает на заседаниях Законодательного Собрания с сообщениями о деятельности комиссии;
- 3) распределяет обязанности между членами комиссии;
- 4) обеспечивает защиту используемой при проведении депутатского расследования информации, отнесенной законодательством к категории информации ограниченного доступа;

5) подписывает запросы, направленные на обеспечение деятельности комиссии, протоколы проводимых заседаний комиссии, а также мотивированное заключение комиссии;

6) решает иные вопросы, касающиеся расследования фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения депутатского расследования (ст. 9).

Комиссия разрабатывает и утверждает план работы, в котором определяются:

1) основные направления депутатского расследования;

2) вопросы, подлежащие рассмотрению при проведении депутатского расследования;

3) сроки завершения основных этапов депутатского расследования (сбора информации, оценки и систематизации информации, подготовки мотивированного заключения комиссии);

4) круг лиц, приглашаемых на заседания комиссии для дачи объяснений по расследуемым ею фактам и обстоятельствам;

5) перечень поручений членам комиссии и сроки их выполнения.

В план работы комиссии могут быть включены также иные вопросы, касающиеся ее деятельности (ст. 10).

Решения комиссии принимаются на ее заседаниях открытым голосованием. Решение комиссии считается принятым, если за него проголосовало более половины членов комиссии, присутствующих на заседании. При равенстве голосов решающим является голос председательствующего на заседании комиссии.

Решение по мотивированному заключению комиссии считается принятым, если за него проголосовало две трети от общего числа членов комиссии (ст. 11).

Комиссия при осуществлении своей деятельности имеет право:

1) запрашивать и получать в установленном порядке от федеральных органов государственной власти, Правительства области, государственных

органов области, органов местного самоуправления, учреждений и организаций копии документов, относящихся к предмету депутатского расследования, а также информацию, необходимую для проведения депутатского расследования;

2) приглашать для дачи объяснений по расследуемым комиссией фактам и обстоятельствам должностных лиц;

3) приглашать для дачи пояснений (экспертных заключений, в том числе на договорной основе) по расследуемым комиссией фактам и обстоятельствам граждан, обладающих специальными знаниями либо информацией, которая может способствовать депутатскому расследованию;

4) опрашивать приглашенных лиц и заносить их объяснения в соответствующий протокол.

Комиссия вправе предложить должностным лицам и гражданам представить объяснения и изложить ответы на поставленные комиссией вопросы в письменной форме, а также направить в комиссию информацию, которая, по их мнению, может способствовать депутатскому расследованию.

Лицо, являющееся подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу, не может быть опрошено комиссией в части, касающейся состава преступления, сформулированного в постановлении о возбуждении уголовного дела, постановлении о привлечении в качестве обвиняемого или в обвинительном акте (ст. 11).

Члены комиссии имеют право:

1) участвовать в обсуждении вопросов, рассматриваемых комиссией, вносить предложения и высказываться по любому вопросу, рассматриваемому комиссией;

2) задавать вопросы лицам, приглашенным на заседание комиссии;

3) выступать с изложением особого мнения по основаниям депутатского расследования, его организации и проведению;

4) выйти из состава комиссии на основании личного заявления.

Члены комиссии обязаны:

- 1) лично участвовать в заседаниях комиссии;
- 2) выполнять поручения комиссии;
- 3) соблюдать установленные комиссией ограничения на разглашение информации о ходе депутатского расследования (ст. 12).

Членам комиссии обычно предоставляется право выступить с особым мнением относительно выводов, к которым пришла комиссия по результатам проведенного депутатского расследования, которое приобщается к итоговому докладу.

Законодательство субъектов Федерации определяет процессуальный статус должностных лиц, привлеченных к депутатскому расследованию, состоящий, как из прав, так и обязанностей. Закон Астраханской области «О депутатском расследовании Думы Астраханской области», например, устанавливает, что должностные лица и граждане, привлеченные к участию в депутатском расследовании, вправе:

- 1) вести необходимые записи;
- 2) знакомиться с протоколом опроса, ходатайствовать о внесении в него изменений;
- 3) ходатайствовать о привлечении к участию в депутатском расследовании других лиц;
- 4) пользоваться иными законными правами.

Лицо, располагающее информацией, которая, по его мнению, может способствовать депутатскому расследованию, вправе обратиться в депутатскую комиссию с просьбой о приглашении его на заседание депутатской комиссии для пояснений либо направить указанную информацию в депутатскую комиссию (ст. 17).

Должностные лица обязаны по обращению депутатской комиссии в течение 5 рабочих дней предоставить необходимые для проведения депутатского расследования сведения и документы, за исключением случаев, если это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны. Предоставление

депутатской комиссии сведений о частной жизни граждан допускается только с их согласия.

Должностные лица, привлеченные к участию в депутатском расследовании, обязаны:

1) прибыть на заседание депутатской комиссии;

2) давать все необходимые пояснения (объяснения) и правдиво отвечать на вопросы, поставленные депутатской комиссией или ее членами, с соблюдением требований части 1 настоящей статьи. За отказ от предоставления депутатской комиссии необходимых для проведения депутатского расследования сведений и документов, за уклонение от такого предоставления либо за предоставление депутатской комиссии заведомо неполных либо ложных сведений, а также за неявку на заседание депутатской комиссии без уважительных причин должностные лица, привлеченные к участию в депутатском расследовании, несут административную ответственность в соответствии с законодательством Астраханской области (ст. 18).

Закон Архангельской области «Об административных правонарушениях» устанавливает жесткие меры административной ответственности за игнорирование требований депутатской комиссии. Согласно этому закону невыполнение должностным лицом государственного органа Архангельской области, органа местного самоуправления, организации или общественного объединения законных требований депутатской комиссии Архангельского областного Собрания депутатов по проведению депутатского (парламентского) расследования либо создание препятствий в осуществлении ее деятельности -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей.

Несоблюдение должностным лицом установленных сроков предоставления информации (документов, материалов, ответов на обращения) депутатской комиссии Архангельского областного Собрания

депутатов по проведению депутатского (парламентского) расследования -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей (ст. 3.4.1.).

Подобная административная ответственность должна существовать повсеместно и быть прописана в законодательстве субъектов РФ о депутатском расследовании.

Деятельность депутатской комиссии завершается составление итогового доклада (мотивированного заключения), содержащего оценку результатов расследования, выводы комиссии по расследуемым фактам и обстоятельствам. Итоговый доклад может содержать предложения о принятии нормативных правовых актов, направленных на устранение причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, об освобождении от должности виновных должностных лиц.

В литературе справедливо отмечается, что специфика парламентского расследования как формы парламентского контроля заключается в том, что данный институт позволяет законодательному органу не только применить надзорные полномочия по конкретному факту, но и осуществить комплексный подход к решению проблемы законодательного регулирования общественных отношений. Итоги парламентского расследования могут быть связаны не только с выявлением и ликвидацией имеющихся нарушений, но и устранением причин их возникновения¹.

Так, в Архангельской области по результатам депутатского расследования готовится итоговый доклад комиссии (далее - итоговый доклад), в котором должны содержаться выводы по расследуемым фактам и обстоятельствам.

В итоговом докладе могут содержаться предложения о:

1) принятии нормативных правовых актов, направленных на устранение

¹ Федотова Ю.Г. Парламентское (депутатское) расследование как форма парламентского контроля в законодательства субъектов Российской Федерации // Современное право. 2011. № 10. С. 47.

причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения депутатского расследования;

2) постановке перед уполномоченными органами или должностными лицами вопроса о привлечении к ответственности должностных лиц, действия (бездействие) которых повлекли (повлекло) за собой возникновение фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения депутатского расследования, или действия которых по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения депутатского расследования, носили неудовлетворительный характер;

3) совершенствовании деятельности органов государственной власти Архангельской области, иных государственных органов Архангельской области, а также органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области.

Итоговый доклад должен быть подписан всеми членами комиссии.

В случае своего несогласия с содержанием итогового доклада член комиссии вправе сделать об этом соответствующую запись рядом со своей подписью, а также изложить свое особое мнение в письменном виде.

Особое мнение члена комиссии, указанное в абзаце втором настоящего пункта, приобщается к итоговому докладу.

Должностное лицо, в отношении которого проведено депутатское расследование, должно быть ознакомлено комиссией с итоговым докладом под роспись.

После ознакомления с итоговым докладом должностное лицо вправе предоставить комиссии свои замечания в письменном виде.

В случае, если должностное лицо отказывается ознакомиться с итоговым докладом, комиссией составляется соответствующий акт.

Председатель комиссии направляет итоговый доклад с проектом постановления областного Собрания председателю областного Собрания для включения в проект повестки дня очередной сессии областного Собрания не позднее чем за 14 дней до начала сессии областного Собрания.

Итоговый доклад не позднее чем за 10 дней до начала сессии областного Собрания, на которой планируется его рассмотрение, направляется председателем областного Собрания Губернатору Архангельской области.

Губернатор Архангельской области вправе направить в областное Собрание заключение по существу итогового доклада.

Итоговый доклад на сессии областного Собрания представляется председателем комиссии либо иным членом комиссии по ее решению.

Члены комиссии вправе выступить с особым мнением относительно выводов, к которым пришла комиссия по результатам проведенного депутатского расследования.

По результатам рассмотрения итогового доклада принимается постановление областного Собрания.

Итоговый доклад считается утвержденным, если за него проголосовало большинство от числа избранных депутатов областного Собрания.

В случае, если итоговый доклад не утвержден областным Собранием, деятельность комиссии прекращается.

Депутатское расследование считается завершенным и комиссия распускается после утверждения итогового доклада на сессии областного Собрания (ст. 15).

Примером утверждения итогового доклада может служить Постановление Белгородской областной Думы от 27 октября 2011 № П/10-39-5 «Об итогах депутатского расследования по фактам обращений депутата областной Думы и общественных организаций Грайворонского района»¹, в котором говорилось:

«Рассмотрев мотивированное заключение, подготовленное по результатам депутатского расследования, Белгородская областная Дума постановляет:

1. Мотивированное заключение об итогах депутатского расследования по фактам обращений депутата областной Думы и общественных

¹ Документ опубликован не был.

организаций Грайворонского района принять к сведению.

2. Рекомендовать прокурору Белгородской области Н.Д. Савруну, начальнику следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Белгородской области А.В. Сергееву, начальнику Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Белгородской области В.Н. Пестереву обеспечить полное объективное расследование фактов, изложенных в обращениях, содержащих сведения о нарушениях законодательства на территории Грайворонского района, а также отраженных в мотивированном заключении.

3. Рекомендовать главе администрации Грайворонского района А.И. Головину:

- продолжить работу по инвентаризации муниципального имущества;
- в случае установления факта незаконного отчуждения из муниципальной собственности имущества обращаться в суд; усилить контроль за процессом возвращения из незаконного владения и пользования муниципального имущества по решениям судов;
- принять оперативные меры по решению вопросов, выявленных в ходе депутатского расследования;
- своевременно и оперативно принимать решения по спорным и неурегулированным вопросам в соответствии с действующим законодательством.

4. Рекомендовать Муниципальному совету Грайворонского района:

- провести мониторинг муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы приватизации муниципального имущества, при необходимости привести их в соответствие с действующим законодательством;
- проводить разъяснительную работу в избирательных округах по вопросам социально-экономического развития района, теснее взаимодействовать с общественными организациями, расположенными на территории района, привлекать их к работе в Совете общественности района, комиссиях, рабочих группах.

5. Рекомендовать редактору газеты "Родной край" при обращении политических партий и общественных организаций, расположенных на территории района, регулярно освещать их деятельность в соответствии с Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 "О средствах массовой информации".

6. Рекомендовать руководителям общественных объединений регулярно обнародовать сведения о своей деятельности в соответствии с Законом Российской Федерации "О средствах массовой информации".

7. Завершить депутатское расследование по фактам обращений депутата областной Думы и общественных организаций Грайворонского района».

Законодательство субъектов Федерации требует ознакомления с итоговым докладом главы субъекта Федерации, иных органов и должностных лиц региональной и федеральной принадлежности, его рассмотрения на заседаниях этих органов, принятия ими необходимых мер по реализации положений доклада, что повышает степень результативности расследования, что повышает степень информативности доклада.

В Чеченской Республике, например, итоговый доклад направляется Главе Чеченской Республики, в Правительство Чеченской республики, он может направляться в органы государственной власти республики, прокурору республики, и в соответствующие органы местного самоуправления. Итоговый доклад подлежит обязательному рассмотрению указанными органами в течение одного месяца со дня его получения. О принятом по итоговому докладу решении Парламент Чеченской Республики уведомляется незамедлительно (ст. 26).

Необходимо отметить, что масштабы практики депутатских расследований в субъектах РФ относительно невелики и ограничиваются лишь несколькими расследованиями. Этот факт во многом объясняется размытостью предмета регионального расследования, исключающего из его состава высшее должностное лицо субъекта РФ, одновременно руководящее высшим исполнительным органом государственной власти, который, таким

образом, фактически выпадает из орбиты депутатского расследования. Не существует никаких убедительных оснований для исключения главы субъекта РФ из предмета депутатского расследования.

Законодательство субъектов РФ в части характеристики депутатских расследований содержит многочисленные положения, более удачно и последовательно по сравнению с Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. регулирующие отдельные аспекты этого института парламентского контроля. Это касается, в частности, положений, предоставляющих региональному Уполномоченному по правам человека права инициирования депутатского расследования; допускающих досрочное прекращение или продление срока проведения депутатского расследования; декларирующих самостоятельный статус комиссии по расследования, недопустимость вмешательства в ее деятельность; предоставление членам депутатской комиссии права особого мнения; устанавливающих административную ответственность за игнорирование требования депутатской комиссии и др. Как справедливо отмечается в науке, богатство и разнообразие подходов законодателя в субъектах Федерации к регулированию парламентских расследований во многих случаях дает важные ориентиры для совершенствования соответствующего правового регулирования на федеральном уровне¹.

Нами предлагается в качестве модельного проект закона о депутатском (парламентском) расследовании в субъекте Российской Федерации, содержащийся в приложении № 4 к данной диссертации.

2.4. Иные формы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации

¹ Еропкин А.А. Парламентские расследования: опыт правового регулирования субъектов Российской Федерации //Конституционное и муниципальное право. 2008. № 17. С. 23.

В науке конституционного права к парламентскому контролю относят **парламентские слушания**, упоминаемые в Федеральном законе «О парламентском контроле» в качестве формы этого контроля (п. 17 ст. 5).

Под парламентскими слушаниями в конституционно-правовой науке понимают специфическую форму деятельности представительного органа, имеющую основной целью выявление мнения участников слушаний (общественности, представителей органов исполнительной власти и пр.) по общезначимым проблемам, выносимым на слушания¹.

Следует отметить, что региональный законодатель не относит однозначно парламентские (или депутатские) слушания к системе парламентского контроля. В большинстве регламентов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ парламентским слушаниям посвящены главы, определяющие общую организацию парламентской деятельности, расценивающие, таким образом, парламентские слушания как форму парламентской деятельности наряду с законодательной, представительской и другими.

В Законе Алтайского края «О депутатских слушаниях в Алтайском краевом законодательном собрании» депутатские слушания определяются как одна из форм депутатской деятельности (ст. 1).

В отдельных субъектах Федерации парламентские слушания оцениваются в контексте законодательной деятельности. Так, Регламент Законодательного Собрания Республики Карелия содержит главу (23), называемую «Парламентские слушания и другие мероприятия, связанные с законодательной деятельностью Законодательного Собрания».

Объяснение этому следует искать в многозначности института парламентских слушаний, которые одновременно являются и формой парламентского контроля, и формой парламентской деятельности, и

¹ Никитенко М.Г. Депутатские (парламентские) слушания в Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. С. 41.

элементом парламентского законотворчества, и особой парламентской процедурой.

Следует отметить, что парламентские слушания не всегда связаны именно с контролем за исполнительной деятельностью. Парламентские слушания могут быть посвящены вопросам, далеким от исполнения законов и парламентских актов, например, обсуждению проектов уставов, законов, договоров, программ и других актов регионального уровня. Парламентские слушания, таким образом, своими рамками превосходят парламентский (депутатский) контроль и далеко не всегда выступают организационно-правовой формой его реализации.

В законодательстве субъектов Российской Федерации можно обнаружить определение цели парламентского контроля, отсутствующее в федеральном законодательстве. Так, согласно Регламенту Брянской областной Думы парламентские слушания проводятся с целью более глубокого изучения сути рассматриваемого вопроса и определения отношения депутатов к поставленной проблеме, разработки проектов правовых актов, принимаемых Думой (п. 1 ст. 48). В Республике Алтай парламентские слушания проводятся с целью обсуждения законопроектов, проектов законов Республики Алтай о бюджете и отчета о его исполнении для выработки единых подходов для принятия решений на сессии Парламента по обсуждаемым вопросам (ст. 62 Регламента Государственного Собрания Республики Алтай). В Чувашской республике парламентские слушания проводятся для выявления различных точек зрения по определенной тематике (п. 1 ст. 59 Регламента Государственного Совета Чувашской Республики). Согласно Регламенту Думы Ставропольского края депутатские слушания являются одной из форм работы Думы и ее органов, используемой в целях публичного обсуждения законопроектов, всестороннего и полного изучения вопросов, требующих нормативного правового регулирования либо связанных с выполнением принятых Думой законодательных и иных нормативных правовых актов (ст. 63 Регламента

Думы Ставропольского края). В Ярославской области депутатские слушания проводятся для получения дополнительной информации и более глубокого обсуждения общественно значимых вопросов (п. 1 ст. 276 Регламента Ярославской областной думы).

В отличие от федерального законодательства, в законодательстве региональном дается подробное определение предмета парламентских (депутатских) слушаний, позволяющее индивидуализировать этот парламентский институт.

Так, Регламент Думы Калининградской области к вопросам, рассматриваемым на депутатских слушаниях, относит:

- 1) проект устава области, поправки в него;
- 2) проекты законов области, требующие публичного обсуждения ввиду большого общественного значения;
- 3) проект областного бюджета;
- 4) проекты программы социально-экономического развития области и областных целевых программ;
- 5) проекты постановлений областной Думы;
- 6) исполнение законов области, постановлений и программ, принятых и утвержденных областной Думой;
- 7) экономические, социальные, духовно-нравственные, политические аспекты жизнедеятельности области;
- 8) иные вопросы, отнесенные к компетенции областной Думы (ст. 87).

Наряду с этим региональное законодательство в предмет депутатских слушаний включает:

- вопросы, представляющие общественную, социальную, экономическую значимость (Ханты-Мансийский автономный округ);
- важнейшие проблемы социально-экономического развития региона (Амурская область);
- вопросы, имеющие общественную и социальную значимость (Ленинградская область);

- проекты федеральных законов, требующие публичного обсуждения, договоры с органами государственной власти Российской Федерации, а также соглашения об участии в ассоциациях, представленные на утверждение регионального парламента (Ростовская область).

Указанные вопросы носят факультативный характер, в любом случае законодательный орган принимает решение о проведении парламентских (депутатских) слушаний, исходя из значимости того или иного вопроса, что представляется закономерным.

В то же время должны, на наш взгляд, существовать вопросы, составляющие *обязательный* предмет региональных парламентских слушаний, с тем, чтобы этот институт получил практическую реализацию. К таким вопросам следует отнести: проект конституции (устава) субъекта Федерации; проект бюджета субъекта РФ (там, где он не подвергается публичным слушаниям); проект программы социально-экономического развития субъекта РФ, представленный высшим должностным лицом субъекта Федерации; проекты договоров субъекта РФ.

Наличие вопросов, по которым парламентские слушания проводятся в обязательном порядке, повысит степень реализации этого института, сделает его более эффективным средством парламентского контроля.

Инициатива проведения парламентских слушаний обычно принадлежит руководителям законодательных органов субъектов РФ, его комитетам и комиссиям, фракциям и другим депутатским объединениям, а также определенному кворуму депутатов, скажем, в Республике Хакасия - группе депутатов Верховного Совета численностью не менее пяти человек, иногда – общественным объединениям (см. ст. 4 Закона Волгоградской области «О публичных (депутатских) слушаниях в Волгоградской областной Думе»).

В ряде субъектов РФ инициативой проведения депутатских слушаний наделены региональные омбудсмены, например, в Республике Татарстан – Уполномоченный по правам человека и Уполномоченный по правам ребенка.

Учитывая функциональное назначение региональных омбудсманов, как нам представляется, их следует наделить правом инициировать депутатские слушания повсеместно, если предметом этих слушаний становится нарушение прав и свобод человека и гражданина.

Инициативой проведения депутатских слушаний, по нашему мнению, следует наделить и высшее должностное лицо субъекта Федерации, учитывая его высокое положение в государственной системе субъекта РФ.

Само решение о проведении депутатских слушаний обычно принимается региональным парламентом субъекта РФ в форме постановления или его руководящим органом (Советом, президиумом), реже – распоряжением руководителя регионального парламента, с определением времени, места, и тематики слушаний.

В отдельных субъектах РФ парламентские слушания могут проводиться по решению комитета регионального парламента (см., например, п. 2 ст. 61 Регламента Государственной Думы Томской области). Подобный формат, однако, явно расходится с публичным назначением депутатских слушаний, являющихся формой деятельности всего парламента, а не его отдельных органов.

Публичности слушаний противоречит и практика их назначения руководителями законодательных органов субъектов Федерации (Курская область, Оренбургская область).

Депутатские слушания предполагают информированность об их проведении населения и общественности. Информация о теме слушаний, времени и месте проведения слушаний передается средствами массовой информации, размещается на официальном сайте законодательного органа субъекта РФ в сети Интернет и своевременно доводится до сведения населения субъекта РФ.

Парламентские слушания проводятся в открытом режиме, допускаются и закрытые слушания, но лишь при рассмотрении вопросов конфиденциального характера, вопросов, составляющих государственную и

другую охраняемую законом тайну. Материалы закрытых парламентских слушаний обычно предназначаются только для депутатов регионального парламента, главы субъекта Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также государственных органов, представители которых принимали участие в парламентских слушаниях.

При этом определяется круг лиц, обладающих правом присутствия на любых парламентских слушаниях. Например, в Республике Татарстан – это Президент Республики Татарстан, Государственный Советник Республики Татарстан, полномочный представитель Президента Республики Татарстан в Государственном Совете или иной официальный представитель Президента Республики Татарстан, депутаты, Премьер-министр, члены Кабинета Министров Республики Татарстан, Председатель Счетной палаты Республики Татарстан, судьи Конституционного суда Республики Татарстан, Председатель Верховного суда Республики Татарстан, Председатель Арбитражного суда Республики Татарстан, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан, Уполномоченный по правам ребенка в Республике Татарстан, Прокурор Республики Татарстан, Председатель Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан, главы местного самоуправления, председатели представительных органов местного самоуправления вправе участвовать как в открытых, так и в закрытых парламентских слушаниях (п. 3 ст. 62 Регламента Государственного совета Республики Татарстан).

Помимо этого в субъектах РФ в число таких лиц включаются председатель контрольно-счетной палаты (Волгоградская область); главный федеральный инспектор (Чувашская Республика); руководители органов исполнительной власти (Республика Адыгея); субъекты права законодательной инициативы (Свердловская область).

Допускается проведение выездных депутатских слушаний по решению законодательного органа субъекта Федерации (см., например, ст. 84

Регламента Законодательного Собрания Оренбургской области), что усиливает публичность этого института.

Кворум участников при проведении депутатских слушаний обычно не устанавливается.

Подготовка парламентских слушаний возлагается как правило, на соответствующие комитеты регионального парламента, которые могут организовывать парламентские слушания совместно.

Комитет, ответственный за проведение депутатских (парламентских) слушаний, определяет порядок и регламент их проведения, составляет список приглашенных лиц и выступающих, заблаговременно направляет им приглашения, готовит проект итогового документа и организует его рассылку.

Парламентские слушания обычно ведет руководитель законодательного (представительного) органа субъекта РФ или его заместитель либо по их поручению председатель или заместитель председателя соответствующего постоянного комитета регионального парламента.

Председательствующий на парламентских слушаниях предоставляет слово для выступления депутатам законодательного органа и приглашенным лицам, следит за порядком обсуждения, выступает с сообщениями.

Парламентские слушания начинаются вступительным словом председательствующего, который информирует о существовании обсуждаемого вопроса, его значимости, порядке проведения заседания, составе приглашенных лиц. Затем предоставляется слово председателю постоянного комитета по обсуждаемому вопросу, а после него - участвующим в слушаниях депутатам.

Продолжительность парламентских слушаний определяется характером обсуждаемых вопросов. Председательствующий может принять решение о перерыве в ходе парламентских слушаний и о проведении их в другое удобное для парламентариев время.

После выступлений следуют вопросы депутатов и ответы на них. Вопросы могут задаваться как в устной, так и письменной форме.

Парламентские слушания завершаются принятием рекомендаций по обсуждаемому вопросу, одобряемых большинством депутатов, принявших в них участие. Рекомендации слушаний подписываются председательствующим и публикуются в средствах массовой информации.

Рекомендации парламентских слушаний доводятся до сведения депутатов на собрании законодательного органа и могут служить основанием принятия правовых актов данного субъекта РФ.

В Томской области на собрание Думы для рассмотрения вопроса об итогах реализации рекомендаций парламентских слушаний могут быть приглашены соответствующие должностные лица органов и (или) организаций, в адрес которых такие рекомендации приняты (ст. 68 Регламента Государственной Думы Томской области).

Регламент Законодательного Собрания Забайкальского края предусматривает направление рекомендаций депутатских слушаний не позднее 10 календарных дней со дня их проведения ответственным комитетом Председателю Законодательного Собрания края, первому заместителю Председателя Законодательного Собрания края, заместителю Председателя Законодательного Собрания края, в комитеты Законодательного Собрания края, исполнительные органы власти края, органы местного самоуправления, средства массовой информации, заинтересованные организации, размещаются на официальном сайте Законодательного Собрания края (п. 4 ст. 41).

Рекомендации парламентских (депутатских) слушаний не являются обязательными и на практике легко игнорируются теми, кому они предназначены. В целях повышения их результативности мы бы предложили в обязательном порядке оформлять эти рекомендации постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, тем более, что в отдельных субъектах РФ подобная практика

существует (Ленинградская область, Республика Тыва, Кемеровская область).

Следует, на наш взгляд, предусмотреть и административную ответственность за отказ от сотрудничества с комитетом законодательного органа государственной власти субъекта РФ, ответственным за организацию парламентских (депутатских) слушаний, или его рабочей группой, а также за воспрепятствование его деятельности.

Региональные парламентские (депутатские) слушания в виду их значимости в системе парламентского контроля требует законодательной унификации на федеральном уровне. Этот институт следует отразить в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации», придав ему, таким образом, общеобязательный характер, включив в этот закон нормы, содержащие основные нормативно-правовые предпосылки этого института.

В п. 1 ст. 5 этого закона среди основных полномочий законодательного (представительного) органа следует назвать такое, как «проводит по вопросам своего ведения парламентские (депутатские) слушания».

Традиционным средством парламентского (депутатского) контроля служит **«правительственный час»**, предназначенный для получения депутатами от исполнительных органов государственной власти информации, необходимой для осуществления депутатской деятельности (п. 1 ст. 90 Регламента Думы Московской области).

В некоторых субъектах Федерации этот институт приобретает специфическое название – губернаторский час (Владимирская область), губернский час (Костромская область), информационный час правительства (Новосибирская область, Приморский край), час контроля (Орловская область).

На «правительственный час» приглашаются обычно глава региона, руководители региональных исполнительных органов государственной

власти, в отдельных субъектах – председатель избирательной комиссии субъекта РФ, Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ (Астраханская область).

Законодательство некоторых субъектов РФ допускает приглашение на «правительственный час» прокурора региона, должностных лиц региональных отделений федеральных органов исполнительной власти (Удмуртская республика, Приморский край, Ростовская область).

Нам представляется, что подобная возможность должна быть обусловлена согласием должностных лиц федерального уровня на участие в данном мероприятии. В законодательстве субъектов Федерации следует указать, что должностные лица федеральных органов государственной власти, а также местного самоуправления приглашаются на правительственный час *по согласованию с ними*.

Природе «правительственного часа» противоречат требования законодательства ряда регионов о согласовании тематики «правительственного часа» с главой субъекта Федерации. Так, в Пермском крае тематика проведения «правительственного часа» утверждается Законодательным Собранием по согласованию с губернатором Пермского края и Председателем Правительства Пермского края (п. 3 ст. 20 Регламента Законодательного Собрания Пермского края).

«Правительственный час» как способ получения необходимой информации, интересующей депутатский корпус, не сможет в полной мере быть реализован при условии согласования вопросов «правительственного часа» с руководством регионов, не всегда заинтересованных в даче полноценной информации.

«Правительственный час» не следует уподоблять «вечеру вопросов и ответов», их результатом должно стать принятие законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ постановления, которое может содержать одно из следующих решений: об обращении в главе субъекта Федерации; о поручении контрольно-счетной

палате субъекта РФ; о рекомендациях конкретным должностным лицам; о подготовке парламентского (депутатского) запроса; о подготовке парламентского (депутатского) расследования.

Формой парламентского контроля традиционно считается **депутатский (парламентский) запрос**.

Запрос расценивается как форма обращения парламента, парламентариев к официальным органам и должностным лицам, направленного на выяснение обстоятельств, представляющих публичный интерес. Как отмечается в литературе, запрос направлен в основном на то, чтобы привлечь внимание к проблеме, добиться принятия мер для ее решения¹.

Законодательство субъектов Федерации в отличие от федерального содержит нормативное определение запроса, раскрывающее его назначение. Так, Регламент Думы Астраханской области под депутатским запросом понимает письменное обращение депутата Думы к органам государственной власти Астраханской области, другим государственным органам Астраханской области, органам местного самоуправления или к их должностным лицам по вопросам, входящим в компетенцию этих органов, с требованием дать письменное объяснение об определенных обстоятельствах и сообщить о мерах, которые принимаются соответствующими должностными лицами в связи с этими обстоятельствами (ст. 105). Регламент Законодательного Собрания Нижегородской области депутатским запросом называет письменное обращение депутата (группы депутатов), фракции, комитета по вопросам, связанным с реализацией полномочий Собрания, полномочий депутатов, а также по иным вопросам, имеющим общественное значение (п. 1 ст. 40).

Законодательство субъектов Российской Федерации в отличие от федерального определяет предмет запроса. Так, Регламент Государственного Собрания Республики Мордовия предметом запроса называет дачу

¹ Плюта Ю.В. Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. С. 108.

официального разъяснения или изложении позиции по вопросу, имеющему важное значение для государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства Республики Мордовия (ст. 94). Согласно Регламенту Законодательного Собрания Краснодарского края предметом депутатского запроса является возможное нарушение исполнительными органами государственной власти края или должностными лицами Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами государственной власти, законов и иных нормативных правовых актов Краснодарского края (п. 1 ст. 99).

Предмет запроса законодательно определить сложно в виду многообразия обстоятельств, его вызывающих, емкости понятия общественного (публичного) интереса. Легче определить вопросы, которые однозначно не могут входить в предмет запроса. На наш взгляд, к таким вопросам относится информация, раскрывающая оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную деятельность соответствующих правоохранительных органов, что следует отразить в законодательстве субъектов РФ.

Наряду с предметом законодательство субъектов Федерации выделяет основания запроса, к которым, например, Регламент Орловского областного совета относит факты нарушения органами государственной власти или их должностными лицами Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов области, иных нормативных правовых актов, а также иные основания, признаваемые Советом достаточными для направления депутатского запроса (ст. 42).

Федеральное законодательство институционально разделяет запросы и парламентские запросы. Первые носят индивидуальный характер, направляются парламентариями самостоятельно и не требуют подтверждения палатой Федерального Собрания. Парламентский же запрос носит коллективный характер, он утверждается большинством голосов

парламентариев палаты (ст. 13, 14 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Законодательство субъектов Федерации использует иную терминологию, называя индивидуальную депутатскую инициативу обращением, а коллективную, поддержанную большинством депутатов, - депутатским запросом.

Существуют и иные вариации. Так, Регламент Народного Хурала Республики Бурятия выделяет парламентский запрос, проект которого утверждается постановлением Народного Хурала, и запрос депутата, направляемый им самостоятельно и не требующий оглашения на заседании Народного Хурала (ст. ст. 40-41). В Краснодарском крае индивидуальное обращение депутата или группы депутатов может быть признано Законодательным Собранием депутатским запросом, если это обращение касается возможного нарушения исполнительными органами государственной власти края или должностными лицами Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами государственной власти, законов и иных нормативных правовых актов Краснодарского края, то Законодательное Собрание может признать его депутатским запросом (п. 1 ст. 99 Регламента Законодательного Собрания Краснодарского края).

В некоторых субъектах РФ выделяют такой вид запроса как интерpellация. Так, в Алтайском крае депутаты в количестве не менее одной трети установленного числа вправе внести на рассмотрение Алтайского краевого Законодательного Собрания письменное предложение о направлении Алтайским краевым Законодательным Собранием Губернатору Алтайского края интерpellации (особого депутатского запроса), содержащей требование сообщить письменно или устно о решении им (намерении решения) проблем, имеющих общекраевое социальное и иное значение.

Решение о направлении Алтайским краевым Законодательным Собранием Губернатору Алтайского края интерpellляции принимается большинством голосов установленного числа депутатов. При этом определяется постоянный комитет, контролирующий подготовку ответа на указанную интерpellляцию.

Решение Алтайского краевого Законодательного Собрания о направлении Губернатору Алтайского края интерpellляции подлежит опубликованию в газете «Алтайская правда».

Губернатор Алтайского края (лицо, исполняющее его обязанности) дает ответы на поставленные в интерpellляции вопросы на очередной сессии.

Алтайское краевое Законодательное Собрание вправе дать оценку полученному ответу на интерpellляцию.

По результатам рассмотрения ответа на интерpellляцию Алтайское краевое Законодательное Собрание процедурным голосованием принимает соответствующее решение.

Председатель Алтайского краевого Законодательного Собрания информирует депутатов о ходе выполнения решения по интерpellляции (ст. 107).

Согласно Регламенту Думы Астраханской области группа депутатов Думы в количестве не менее девяти человек может направить Губернатору Астраханской области, вице-губернатору - председателю Правительства Астраханской области, заместителям председателя Правительства Астраханской области письменную интерpellляцию (особый запрос), содержащую требование сообщить письменно или устно о намерениях деятельности Правительства Астраханской области в связи с проблемами, имеющими областное значение.

В интерpellляции указывается срок подготовки ответа соответствующим должностным лицом, который не может быть менее пятнадцати календарных дней.

По просьбе направивших интерпелляцию депутатов она и письменный ответ на нее оглашаются на заседании Думы.

Депутаты Думы, направившие интерпелляцию, вправе потребовать выступления соответствующего должностного лица, в адрес которого она была направлена, с устным ответом на интерпелляцию на заседании Думы. Решение о заслушивании данного должностного лица принимается большинством голосов от установленного числа депутатов Думы (ст. 106).

Таким образом, отличие интерпелляции от запроса коренится в ее предмете, содержащем требование к должностному лицу сообщить о решении им (намерении решения) проблем, имеющих социальное и иное значение (значение для всего субъекта РФ).

Мы не усматриваем необходимость выделения на региональном уровне категории интерпелляции (особого запроса). Все депутатские (парламентские) запросы имеют социальное значение и затрагивают интересы всего региона, коль скоро утверждаются региональным парламентом.

Инициаторам запроса чаще всего называются депутаты или группы депутатов определенной численности. Кроме этого в отдельных субъектах РФ правом инициирования запроса наделены комитеты, комиссии, депутатские объединения представительного органа государственной власти.

В Республике Калмыкия инициировать запрос могут Председатель и заместители Председателя Народного Хурала (ст. 52 Регламента Народного Хурала РК). Е.А. Григорьева в своем диссертационном исследовании предлагает закрепить в регламентах законодательных органов субъектов РФ право инициирования парламентского запроса Председателем законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ¹.

Думается, что предоставление права инициативы запроса руководителям законодательного (представительного) органа государственной власти

¹ Григорьева Е.П. Парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти: конституционно-правовые аспекты: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2012. С. 10.

субъекта РФ расходится с функциональным назначением этих должностных лиц. Это право должно принадлежать только депутатам и их объединениям – фракциям, депутатским группам.

Адресатами запроса традиционно выступают органы государственной власти регионального уровня и их должностные лица, в том числе высшие, отвечающие на запрос в пределах своей компетенции. В отдельных субъектах РФ адресатами запроса становятся негосударственные структуры – социальные фонды и общественные объединения, что не противоречит природе запроса. Природе этого института не противоречит и обращение с запросом к органам местного самоуправления и их должностным лицам, допускаемое законодательством некоторых субъектов РФ. В то же время депутатские (парламентские) запросы не должны нарушать самостоятельность местного самоуправления от государственной власти, в том числе от его законодательной ветви. Думается, что депутатский (парламентский) запрос к органам местного самоуправления и их должностным лицам оправдан лишь в случаях нарушения ими федерального, регионального или местного законодательства, что требует нормативного закрепления на уровне субъектов РФ.

В некоторых субъектах РФ право запроса распространяется даже на региональный парламент и его руководителей. Так в Ивановской области депутат Думы, комитет или фракция вправе внести на рассмотрение Думы обращение (запрос) к Думе, Председателю Думы, его заместителю (ч. 1 ст. 40 Регламента Ивановской областной Думы).

Запрос депутатов к самому региональному парламенту и его руководителям - это, конечно, нонсенс, выдающий полное непонимание назначения запроса. Депутатский (парламентский) запрос традиционно является инструментом депутатского (парламентского) контроля, обращенного на внешние объекты, преимущественно исполнительные структуры государственной власти. Парламентский контроль следует отличать от внутреннего парламентского аудита или самоконтроля,

имеющего совершенно иную природу и использующего принципиально иные организационно-правовые схемы.

Во многих субъектах РФ адресатами запроса выступают федеральные исполнительные структуры и их должностные лица, а также органы суда, прокуратуры и их должностные лица. Так, например, в республике Калмыкия Народный Хурал вправе направить парламентский запрос Председателю Правительства Республики Калмыкия, членам Правительства Республики Калмыкия, руководителям территориальных органов федеральных органов государственной власти, Председателю Верховного Суда Республики Калмыкия, Председателю Арбитражного суда Республики Калмыкия, прокурору Республики Калмыкия, председателю Контрольно-счетной палаты Республики Калмыкия, председателю Избирательной комиссии Республики Калмыкия, председателям других избирательных комиссий, руководителям органов государственной власти Республики Калмыкия и местного самоуправления, общественных объединений, предприятий, учреждений, другим организациям независимо от форм собственности и их должностным лицам по вопросам, входящим в их компетенцию (ст. 52 Регламента Народного Хурала РК).

В отношении судов любой принадлежности всякий запрос является неуместным, подрывающим независимость судебной власти. Это же касается прокуратуры и Следственного комитета.

Что касается федеральных органов исполнительной власти, то парламентский запрос, учитывая властный уровень, возможен только в отношении территориальных отделений этих органов, расположенных на территории субъектов РФ, и их должностных лиц, без вмешательства в их оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную деятельность, если речь идет о силовых структурах (ФСБ, МЧС, МВД и др).

Процессуальный механизм запроса в субъектах Российской Федерации отличается разнообразием. Запрос в письменной форме (проект запроса) направляется руководителю законодательного (представительного) органа

субъекта РФ и рассматривается, как правило, на ближайшем заседании регионального парламента. Типичным в этом отношении является Регламент Алтайского краевого Законодательного Собрания, согласно которому предложение о депутатском запросе направляется председателю Алтайского краевого Законодательного Собрания не позднее чем за один день до начала очередной сессии и, как правило, при условии, что ранее депутат уже обращался по этому же вопросу к соответствующему руководителю или иному должностному лицу, но не получил ответа в установленный срок или не был им удовлетворен.

При этом депутат вправе настаивать на рассмотрении Алтайским краевым Законодательным Собранием вопроса о внесенном им предложении и принятии по нему соответствующего решения.

Предложение депутата о направлении Алтайским краевым Законодательным Собранием депутатского запроса оглашается на сессии полностью или (при необходимости) в сокращенной форме (ст. 106).

Решение о признании обращения депутатским запросом обычно оформляется постановлением законодательного органа субъекта Федерации, проект которого готовится инициаторами запроса. В Краснодарском крае депутатский запрос направляется для изучения в комитеты Законодательного Собрания либо решением Законодательного Собрания сразу включается в повестку дня заседания (п. 2 ст. 99 Регламента Законодательного Собрания Краснодарского края).

В Орловской области, если запрос не набрал необходимого числа голосов, он может быть направлен в виде обращения (п. 6 ст. 42).

Депутатский запрос и постановление законодательного органа направляются должностному лицу, которому адресован запрос и который должен дать на него ответ в письменной или устной на заседании законодательного органа форме в установленный законом или самим законодательным органом срок, обычно не превышающий 30 дней.

Представляются вполне оправданными нормы Регламента Парламента Кабардино-Балкарской республики, согласно которым инициатор (инициаторы) парламентского запроса вправе поставить на заседании Парламента вопрос о признании полученного на парламентский запрос ответа неудовлетворительным.

В случае признания Парламентом ответа на парламентский запрос неудовлетворительным постановление Парламента направляется лицу, подписавшему ответ, а также вышестоящему должностному лицу (при его наличии), которые в течение 20 дней должны сообщить о принятых мерах и дать ответ по существу парламентского запроса.

Инициатор (инициаторы) парламентского запроса вправе организовать парламентские слушания по полученному на парламентский запрос ответу, внести на рассмотрение комитета Парламента или внести его в проект повестки очередного заседания Парламента для рассмотрения.

Должностное лицо, подписавшее ответ на парламентский запрос, имеет право присутствовать на этом слушании (заседании Парламента) для дачи необходимых разъяснений по существу вопроса (п.п. 5-8 ст. 60).

В то же время положение Регламента Парламента Кабардино-Балкарской Республики о том, что должностные лица, к которым обращен парламентский запрос, могут не давать ответ по существу, если истребуемая информация в соответствии со статьей 139 Гражданского кодекса Российской Федерации составляет служебную или коммерческую тайну, о чем должностные лица обязаны проинформировать Парламент в сроки, установленные республиканским законом (п. 10), не выглядит корректным. По этому весьма растяжимому основанию должностные лица смогут благополучно уклоняться от предоставления законодательному органу субъекта РФ требуемой запросом информации. Если искомая информация содержит сведения, составляющие служебную, коммерческую или даже государственную тайну, то для этого существует формат закрытых заседаний законодательных органов субъектов РФ, препятствующих их разглашению.

По результатам рассмотрения законодательным органом ответа на запрос может приниматься постановление регионального парламента. Представляются уместными нормы Регламента Орловской областного Совета, согласно которым депутатский запрос, ответ на него, а также постановление Совета, принятое по результатам рассмотрения депутатского запроса, по решению Совета, принимаемому большинством голосов от числа избранных депутатов Совета, могут быть доведены до сведения населения через средства массовой информации (п. 9 ст. 42).

Федеральное законодательство не содержит указаний на последствия рассмотрения запроса, что снижает его эффективность. В этом отношении выглядят оправданными положения Регламента Парламента Кабардино-Балкарской республики, согласно которым результаты рассмотрения ответа на парламентский запрос могут направляться должностным лицам, к которым был обращен парламентский запрос, с рекомендациями принять дополнительные меры в пределах компетенции этих лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Кабардино-Балкарской Республики (п. 9 ст. 60).

Эффективности запроса способствовало бы и установление административной ответственности в виде административного штрафа за уклонение от дачи ответа на запрос или дачу недостоверного ответа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Региональный парламентский контроль, осуществляемый законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, их структурными подразделениями, депутатскими объединениями и парламентариями составляет важную сферу государственного контроля, обеспечивающих законность и правопорядок в деятельности многочисленных органов публичной власти региональной принадлежности, фактически не подвергаемых федеральному контролю.

Региональный парламентский контроль обладает высокой степенью институализации, опирается на мощную нормативную правовую базу, содержащую развернутую характеристику целей, задач и принципов регионального парламентского контроля, механизм его осуществления в разнообразных организационно-правовых формах.

Несомненным преимуществом регионального парламентского контроля в сравнении с федеральным является наличие в нем специальных законов, посвященных отдельным институтам парламентского контроля – парламентским (депутатским) расследованиям, парламентскому доверию (недоверию), парламентским слушаниям, парламентским запросам, аналоги которым, как нам представляется, должны существовать на федеральном уровне.

В то же время региональное законодательство о парламентском контроле отличается внутренней противоречивостью, заметным разнообразием, не всегда оправдываемым соображениями региональной специфики. Исходя из этого, нами разработаны проекты нормативных правовых актов, посвященных регламентации парламентского контроля и его отдельных форм в субъектах Российской Федерации: проект модельного закона «О парламентском контроле в субъекте Российской Федерации»; проект модельного закона «О депутатском (парламентском) расследовании в субъекте Российской Федерации»; проекты глав регламентов

законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ – «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)»»).

Подобные нормативные правовые модели направлены на должную унификацию регионального парламентского контроля, основывающегося на единстве своей политико-правовой природы.

Многие составляющие регионального парламентского контроля, имея универсальный характер, а также продолжительный опыт существования, с успехом могут быть использованы в регулировании, организации и осуществлении федерального парламентского контроля в его разнообразных формах. В диссертации содержатся соответствующие обоснования использования на федеральном уровне апробированного опыта регионального парламентского контроля.

Степень регионального парламентского контроля в субъектах Российской Федерации остается явно недостаточной. Отдельные важные институты этого контроля, такие как парламентские (депутатские) расследования, парламентский вотум недоверия в субъектах Федерации фактически не используются, что объясняется не только недостаточной ролью региональных законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, имеющих в своем составе немногочисленную оппозицию, в первую очередь заинтересованную в регулярном и действенном контроле за исполнительными органами, но и в

несовершенстве законодательного материала о парламентском контроле, свойственном многим субъектам Российской Федерации. Требуется, в частности, нормативное установление оценочных критериев отчета высшего должностного лица субъекта РФ о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, которым предлагается сделать программу социально-экономического развития субъекта РФ, утверждаемую региональным законом и содержащую 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 законом разрабатывать и осуществлять меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Требуется также включение в систему регионального парламентского (депутатского) расследования высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, как правило, исключаемого 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 РФ, возглавляемой высшим должностным лицом субъекта РФ.

Пределы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации, установленные Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», представляются недостаточными. 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.

В диссертации содержатся многочисленные научно-практические рекомендации, направленные на совершенствование законодательства о региональном парламентском контроле и практики его применения в субъектах Российской Федерации, разработанные с учетом закономерностей и перспектив регионального парламентского контроля.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые источники:

1. Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 марта 2014 г.) // Российская газета. - 2014. - 24 марта.
2. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) // Российская газета. - 2013. - 13 мая.
3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 27 мая 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 14. - Ст. - 1549.
4. О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013) // Российская газета. - 2013. - 14 мая. - №100.
5. О парламентском контроле: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ // Российская газета. - 2013. - 14 мая.
6. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. №2-П // Собрание законодательства РФ. - 1996.- № 4. - Ст. 409.
7. По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС": Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 50. - Ст. 5711.

8. По делу о проверке конституционности ряда положений устава (Основного закона) Тамбовской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 51. - Ст. 5877.

9. О толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. №28-П // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 52. - Ст. 6447.

10. По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "О федеральном бюджете на 2003 год", "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2005 г. № 9-П // Собрание законодательства РФ.- 2004.- № 19 (ч. 2).- Ст. 1923.

11. О контрольной деятельности Законодательного Собрания Владимирской области: Закон Владимирской области от 5 ноября 2009 г. №145-ОЗ (в ред. от 5 августа 2012г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

12. О Законодательном Собрании Владимирской области: Закон Владимирской области от 7 мая 2002 г. №38-ОЗ (в ред. от 16.12.2013г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

13. О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области: Закон Вологодской области от 5 июня 2007 г. №1607-ОЗ (в ред. от 25.10.2012г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

14. О Законодательном Собрании Забайкальского края: Закон Забайкальского края от 14 марта 2011 г. №477-ЗЗК (в ред. от 25.12.2013г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

15. О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 10 декабря 2003 г. №110-РЗ (в ред. от 22.03.2012) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

16. О комиссии Законодательного Собрания Камчатского края по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Законодательного Собрания Камчатского края: Закон Камчатского края от 7 марта 2012 г. №20-ЗКК (в ред. от 25.07.2013г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

17. О законодательном Собрании Камчатского края: Закон Камчатского края от 14 ноября 2011 г. №691 (в ред. от 29.05.2013 г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

18. О контрольных полномочиях Собрания депутатов Ненецкого автономного округа: Закон Ненецкого автономного округа от 30 октября 2012 г. №80-ОЗ «» // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

19. О государственном финансовом контроле в Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 9 марта 2010 г. №36-З (в ред. от 12.03.2012г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

20. О контроле Орловского областного Совета народных депутатов за исполнением законов Орловской области: Закон Орловской области от 8 июля 2009 г. № 924-ОЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

21. О Законодательном Собрании Пермского края: Закон Пермского края от 6 марта 2007 г. №8-ПК «» (в ред. от 17.06.2011г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

22. О Государственном Совете–Хасэ Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 10 июля 2006 г. №15-рз (в ред. от 08.07.2013) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

23. О порядке осуществления Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением

законов Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 27 апреля 2009 г. №10-рз // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

24. О контроле Государственного Собрания-Курултая Республики Башкортостан за исполнением законов Республики Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 1 ноября 2011 г. №457-З // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

25. О контрольных полномочиях Народного Собрания Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан от 23 ноября 2010 г. №66 (в ред. от 30.12.2013г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

26. О Государственном Совете Республики Коми: Закон Республики Коми от 17 ноября 2010 г. №129-РЗ (в ред. от 7.10.2013) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

27. О Государственном Собрании Республики Марий Эл: Закон Республики Марий Эл от 7 декабря 2001 г. №45-З (в ред. от 23.10.2013) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

28. О контрольном комитете Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия): Закон Республики Саха (Якутия) от 16 марта 1995 г. №55-1 (в ред. от 5.02.1992г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

29. О государственном финансовом контроле в Республике Саха (Якутия): Закон Республики Саха (Якутия) от 22 марта 2006 г. №653-III // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

30. О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия: Закон Республики Мордовия от 30 октября 2008 г. №103-З // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

31. О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 29 декабря 2000 г. №687-81 (в ред. от 17 апреля 2008г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

32. О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Свердловской области: Закон Свердловской области от 19 февраля 2010 г.

№1-ОЗ (в ред. от 27.01.2012г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

33. О Думе Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 14 августа 2002 г. №38-кз (в ред. от 01.11.2013г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

34. Об ответственности за неисполнение законов Тюменской области: Закон Тюменской области от 8 июля 1999 г. №121 (в ред. от 12 августа 2012г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

35. О Государственном контрольном комитете Удмуртской Республики: Закон Удмуртской Республики от 10 октября 2011 г. №51-РЗ (в ред. от 8 мая 2013г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

36. Об осуществлении Законодательной Думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 26 марта 2003 г. № 109 (в ред. от 29 января 2014 г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

37. О Парламенте Республики Северная Осетия-Алания Конституционный закон Республики Северная Осетия-Алания от 4 сентября 2002 г. №20-ркз (ред. от 27.12.2013г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

38. О Законодательном Собрании Ростовской области: Закон Ростовской области от 18 сентября 2002 г. №270-ЗС (в ред. от 23.12.2013г.) // «Наше время».- 2013.- 26 декабря.- №748-755.

39. О Законодательном Собрании Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 28 июня 1995 г. №10-КЗ (в ред. от 2 октября 2013) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

40. Об отчете Правительства Республики Алтай о деятельности за 1999 год: Постановление Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай от 28 июня 2000 № 17-39 // Ведомости Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай. - 2000.- № 17(42) (июнь).

41. О Послании Главы Кабардино-Балкарской Республики Парламенту Кабардино-Балкарской Республики и отчете о результатах деятельности Правительства Кабардино-Балкарской Республики за 2012 год: Постановление Парламента Кабардино-Балкарской Республики от 19 апреля 2013 № 1521-П-П // Кабардино-Балкарская правда.- 2013.- 23 апреля.- № 74.

42. О Докладе-Послании Главы Карачаево-Черкесской Республики об основных направлениях социально-экономического развития Карачаево-Черкесской Республики и отчете о результатах деятельности Правительства Карачаево-Черкесской Республики за 2012 год: Постановление Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики от 17 июля 2013 № 216 // День Республики.- 2013.- 27 июля. - № 26 (33).

43. О перечне вопросов Государственного Совета Удмуртской Республики к отчету о результатах деятельности Правительства Удмуртской Республики в 2011 году: Постановление Президиума Государственного Совета Удмуртской Республики от 17 января 2012 г. № 588-IV // Документ опубликован не был.

44. Об отчете Главы Республики Хакасия - Председателя Правительства Республики Хакасия о результатах деятельности Правительства Республики Хакасия за 2011 год: Постановление Верховного Совета Республики Хакасия от 23 мая 2012 г. № 1279-31 // Вестник Хакасии.- 2012.- 5 июня.- № 48.

45. Отчет главы Республики Хакасия В.М. Зимина о результатах деятельности Правительства Республики Хакасия за 2011 год // Вестник Хакасии. -2012.- 5 июня.- № 48.

46. О порядке подготовки ежегодного отчета о результатах деятельности исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия), в том числе по вопросам, поставленным Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), утвержденный указом Президента республики: Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 9 сентября 2011 г. № 905 // Якутские ведомости.- 2011.- 21 сентября.- № 63.

Теоретические источники:

1. Авакьян С.А. Федеральное собрание – парламент России / С.А. Авакьян. - М.: Российский юрид. издат. дом, 1999. - 432 с.
2. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. / С.А.Авакьян. - М.: РЮИД «Сашко», 2000. - 430с.
3. Авакьян С.А.Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации / С.А.Авакьян // Конституционное и муниципальное право.- 2013. - № 2. - С.20-25.
4. Авдеев Д.А. Баланс полномочий высших органов государственной власти: принцип разделения или распределения / Д.А. Авдеев // Государство и право. - 2014. - № 4. С. 39-47.
5. Азаров Д.В. Конституционно-правовое регулирование регионального парламентского контроля как механизма обеспечения разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. Наук / Д.В. Азаров. М., 2014. С. 1-23.
6. Акопов Л.В. Контроль в управлении государством: теоретические и конституционно-правовые основы / Л.В.Акопов. - Ростов-на-Дону: «РостИздат», 2002. – 395с.
7. Акопов Л.В. Конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации: содержательное наполнение и проверка практикой // Актуальные проблемы современного конституционного права России: Учебное пособие / Л.В. Акопов, Д.С. Выголовский. – Ростов н/Д: СКАГС, 2005. – 340с.
8. Астафичев П.А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы / Под ред. Г.Н. Комковой. – Орел: Издательство Орловского госуниверситета, ОАО Типография «Труд», 2004. – 364 с.
9. Ачкасов В.А. Президент РФ и Государственная Дума: перспективы взаимоотношений / В.А. Ачкасов // Правоведение. - 1995. - № 4- 5. - С. 67-71.

10. Ашаев Д.С. Роль Президента и Правительства Российской Федерации в осуществлении исполнительной власти. Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. / Д.С. Ашаев.- М., 2003. – 176 с.
11. Баглай М.В. Малая энциклопедия конституционного права / М.В. Баглай, В.А.Туманов. - М.: БЕК, 1998. – 267 с.
12. Баранов М.Л. Содержание государственного контроля как вида социального управления / М.Л. Баранов // Юридический мир. - 2012. - № 10. - С. 61-67.
13. Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь / А.Б. Барихин. - М.: Книжный мир, 2008. – 792 с.
14. Барнашов А.М. Теория разделения властей. Становление, развитие, применение / А.М. Барнашов. – Томск: Изд-во Томского университета, 1988. – 101 с.
15. Барциц И.Н. Федеративная ответственность. Понятие и виды / И.Н. Барциц // Журнал российского права. – 1999. - №12. – С. 36-47.
16. Бачило И.Л. Организация исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. д-р юрид. наук Бачило И.Л. М.: Юристъ, 1998. – 432 с.
17. Бачило И.Л. Система и виды федеральных органов исполнительной власти // Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. д-р юрид. наук Бачило И.Л. М.: Юристъ, 1998. – 432 с.
18. Бачило И.Л. Становление системы исполнительной власти в России // Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. д-р юрид. наук Бачило И.Л. М.: Юристъ, 1998. – 432 с.
19. Баширов Р.А. Конституция Российской Федерации о формировании Правительства Российской Федерации / Р.А. Баширов // Научные труды РАЮН. - 2004. - № 4. - С. 246-250.

20. Бельский К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении: Учеб. пособие / К.С. Бельский. – М.: Всесоюз. юрид. заоч. ин-т, 1990. - 169 с.

21. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти / К.С. Бельский // Государство и право. - 1997. - № 3. - С. 14-21.

22. Безруков А.В. Единство и разделение государственной власти: проблемы сочетания и реализации / А.В.Безруков // Конституционное и муниципальное право. - 2009. - № 21. - С. 2-4.

23. Беляев В.П. Контроль как форма юридической деятельности и гарантия законности / В.П.Беляев // Право и политика. - 2004.- № 2. - С.9-19.

24. Бендюрина С.В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. 12.00.02 / С.В. Бендюрина.- Екатеринбург, 2003.- 223 с.

25. Боброва Н.А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм / Н.А.Боброва, Т.Д.Зражевская. - Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 1985.- 154 с.

26. Боброва Н.А. Некоторые аспекты законодательной деятельности субъектов Российской Федерации / Н.А.Боброва // Государство и право.- 1995. - № 11.- С. 43-47.

27. Бобылев А.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления / А.И.Бобылев, Н.Г.Горшкова, В.И.Гранкин. - М.: Издат. Дом «Право и государство», 2003. – 304 с.

28. Бондарь Н.С. Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности / Н.С.Бондарь // Журнал российского права. - 2005. - № 11. - С. 15-30.

29. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С.Бондарь. - М.: НОРМА, 2008.- 592 с.

30. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия / Н.С.Бондарь.- М.: Изд-во НОРМА, 2011.- 544 с.

31. Болтинова О. В. Совершенствование правового регулирования стадии рассмотрения и утверждения федерального бюджета в Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. 12.00.02 / О.В.Болтинова.- М., 1999.- 25 с.

32. Борадзов А.Р. Конституционные принципы организации государственной власти в Республике Северная Осетия-Алания / А.Р.Борадзов. - Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2003. – 290 с.

33. Бродский М.Н. Правовой статус и экономическое развитие субъекта Российской Федерации / М.Н.Бродский, А.А.Ливеровский. - С-Пб.: Изд-во Петербургского университета. 2000. – 372 с.

34. Бурмистров А.С. Контрольная власть в России / А.С.Бурмистров // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 10. - С.7-10.

35. Варлен М.В. Реализация принципа конституционной законности в деятельности законодательных органов субъектов России / М.В. Варлен // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 3. - С. 39.

36. Васильев В.И. Законодательные органы субъектов Российской Федерации. Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы / В.И. Васильев, А.В. Павлушкин, А.Е. Постников. - М.: «Городец», 2001. – 288с.

37. Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции / С.С. Васильева. – М.: Институт права и публичной политики, 2010. 259 с.

38. Величко А.Ю. Контрольно-надзорная деятельность государства: система и ее элементы / А.Ю.Величко // Государство и право.- 2008.- № 1.- С. 100-104.

39. Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. / В.А.Виноградов. -М.: Изд-во Академпресс, 2000. – 287 с.

40. Виноградов В.А. Парламентские процедуры как форма реализации конституционно-правовой ответственности / В.А.Виноградов // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: Материалы науч. конф., г.Москва, 21-23 марта 2002 г.- М.: Изд-во МГУ, 2003.- С.90-97.

41. Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность членов правительства / В.А.Виноградов // Конституционное и муниципальное право.- 2004. - № 5. – С.8-10.

42. Виноградов В.А. Иммуниеты в конституционном праве / В.А.Виноградов // Сравнительное Конституционное Обозрение.- 2005.- № 1.- С.4-7.

43. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. М.: Издательское объединение "ЮНИТИ". 1998. - 383 с.

44. Волкова Н.С., Хабриева Т.Я. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламента / Н.С. Волкова, Т.Я. Хабриева. - М.: Норма, 2005. – 176 с.

45. Выголовский Д.С. Конституционно-правовое регулирование федеральной исполнительной власти в России: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук.12.00.02. / Д.С.Выголовский. - Ставрополь, 2004. - 22.

46. Гелиева И.Н. Форма государственного правления в России (конституционно-правовой анализ): Дис. ...канд. юрид. наук.12.00.02 / И.Н.Гелиева. - Краснодар, 2008.- 171с.

47. Голощапов А.М. Послания Президента РФ – конституционная основа формирования государственно-правовой стратегии РФ / А.М.Голощапов // Право и политика.- М.: Nota Bene, 2004.- № 6.- С.4-11.

48. Гончаров В.В. Проблемы соотношения и взаимодействия президентской и исполнительной власти в России / В.В.Гончаров // Юридический мир.- 2008. - № 4.- С.29-36.

49. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности / В.М.Горшенев, И.Б.Шахов.- М.: Юридическая литература, 1987.- 176с.

50. Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации / В.В.Гошуляк. М.: Норма, 2000. С. 240.

51. Гранкин И.В. Парламент России / И.В.Гранкин.- М.: Юридическая литература, 1999.- 223с.

52. Гранкин И.В. Контрольная деятельность палат парламента России: состояние и пути совершенствования // Конституционное и муниципальное право.- 2006. - № 6.- С.24-28.

53. Грекалов А.А. Исполнительная власть в системе разделения властей / А.А.Грекалов // Бизнес в законе. - 2008. - № 2. - С.25-29.

54. Григорьева Е.П. Парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти: конституционно-правовые аспекты: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук.12.00.02. / Е.П. Григорьева.- М., 2012. - 23с.

55. Гусаров Д.А. Парламентский контроль и парламентское расследование в РФ: Авторефер. дис. ... канд. юрид. наук.12.00.02 / Д.А.Гусаров. - Санкт-Петербург. - 2005.- 18с.

56. Дагангаров С.В. Конституционно-правовые основы осуществления парламентского контроля в субъектах Российской Федерации / С.В.Дагаранов // Актуальные проблемы гуманитарных и общественных наук. 2010. № 2. С. 473.

57. Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы / Г.В. Дегтев. - М.: Юристъ, 2005. - 237с.

58. Делеева А.А. Муниципальный контроль и его сущность / А.А.Делеева // Конституционное и муниципальное право. -2011. - № 8. - С. 54-56.

59. Демидов М.В. Конституционные основы парламентского контроля в республиках – субъектах Российской Федерации / М.В.Демидов // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 4. - С.11-14.

60. Демидов М.В. Парламентский контроль в Российской Федерации: современное состояние и проблемы реализации / М.В.Демидов // Государство и право. - 2009. - № 4. - С.86-91.

61. Демидов М.В. Внешний государственный финансовый контроль как форма реализации парламентского финансового контроля в России / М.В. Демидов // Конституционное и муниципальное право. - 2008. - С.12-16.

62. Демидов М.В. Законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации: особенности конституционно-правового статуса и организации деятельности / М.В. Демидов // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 32-36.

63. Дзидзоев Р.М. Конституционно-правовая ответственность: Учеб. пособие / Р.М. Дзидзоев. - Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2012.- 95с.

64. Дзидзоев Р.М. Правительственная власть: российское измерение / Р.М.Дзидзоев.- Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2010.- 117с.

65. Дзидзоев Р.М. Институт ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах своей деятельности и вопросы парламентской ответственности Правительства / Р.М. Дзидзоев // Конституционное и муниципальное право. - 2009. - № 21. - С. 24.

66. Дмитриев С.А. Конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук.12.00.02 / С.А.Дмитриев. - М., 2006.- 194 с.

67. Дроздова А.М. Структура, организация и функционирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации Северного Кавказа (сравнительно-правовой анализ). Дис. ...док-а юрид. наук. М., 2001.

68. Дудко И.Г. Доктринальные и законодательные проблемы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации / И.Г. Дудко // Гуманитарные науки и образование. - 2012. - № 2. - С. 130.

69. Ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию 1994-2005 гг. Новосибирск: Сиб. Унив. изд-во, 2006.- 350с.

70. Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в Российской Федерации: Автореф. ... дис. док-ра юрид. наук.12.00.02 / Б.П.Елисеев.- М., 1998. - 323с.

71. Еремян В.В. Конституционные аспекты оптимизации деятельности в сфере исполнительной власти в Российской Федерации // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. С.А. Авакьяна. Т. 1. – М.: Изд-во МГУ, 2004. 237 с.

72. Еремина О.Ю. Системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации / О.Ю.Еремина // Журнал российского права. - 2005. - № 11. - С. 40-45.

73. Еропкин А.А. Парламентские расследования: опыт правового регулирования субъектов Российской Федерации / А.А. Еропкин // Конституционное и муниципальное право. - 2008. - № 17. - С. 23.

74. Журавлев А.Л. Структура исполнительной власти РФ в современный период / А.Л. Журавлев, В.В. Комарова, И.А. Полянский // Конституционное и муниципальное право. - 2001. - № 1. - С. 2-10.

75. Зазнаев О.И. Российская форма правления: прошлое, настоящее и будущее / О.И.Зазнаев // Сравнительное конституционное обозрение. - 2006. - № 4.- С. 4-12.

76. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах / А.Б.Зеленцов. - М.: Изд-во Российского университета дружбы народов, 2002. – 190 с.

77. Зенин Г.Е. Основные конституционно-правовые проблемы парламентского контроля в странах СНГ // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 72-78.

78. Зимин В.А. Исполнительная власть в Российской Федерации. / В.А.Зимин. – Самара: НТЦ. 2007.- 230 с.

79. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке / В.Д. Зорькин.- М.: Норма, 2008. – 592 с.

80. Игнатов Е.А. Парламентские процедуры в Государственной Думе Федерального Собрания РФ (конституционно-правовой аспект): Дис. ...канд. юрид. наук.12.00.02 / Е.А.Игнатов.- М., 2003.- 204 с.

81. Ирхин И.В. О Конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации / И.В. Ирхин // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 6. - С. 22.

82. Исполнительная власть в Российской Федерации. Научно-практическое пособие / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев, Ю.А. Тихомиров. - М.: Наука, 1996. - 269с.

83. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. – М.: Юристъ, 1998.- 432с.

84. Ишеков К.А. Некоторые направления парламентского контроля: уровень субъектов Российской Федерации / К.А. Ишеков // Конституционное и муниципальное право.- 2010.- № 5.- С.60-63.

85. Ишеков К.А. Отчет органов исполнительной власти как форма реализации парламентского контроля (уровень субъектов Российской Федерации) / К.А. Ишеков // Право и политика. 2013. № 10. С. 1342.

86. Казакова Е.В. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 44-48.

87. Караев Р.С. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации. Дис. ...канд. юрид. наук.12.00.02. / Р.С. Караев. - Ростов-на-Дону, 2005. - 236с.

88. Карасева М.В. Согласительные процедуры в федеральном бюджетном законодательстве / М.В.Карасева // Журнал российского права.- 2003. - № 1.- С. 52-60.

89. Карханбарьян А.С. Основные особенности дефиниций: «парламентаризм», «парламентский контроль» // Бизнес в законе.- М.: Изд. Дом «Юр-ВАК», 2009. - № 2. - С.35-37.

90. Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей / А.Д. Керимов // Гражданин и право.- М.: Новая правовая культура, 2001. - № 9.- С. 26-32.

91. Кильметова Р.Р. Глава Республики Северная Осетия-Алания – высшее должностное лицо республики: Дис. ...канд. юрид. наук. 12.00.02 / Р.Р.Кильметова. - Махачкала, 2011.- 193с.

92. Климко М.И. Контроль в системе советского государственного управления: Дис. ...канд. юрид. наук.12.00.02. / М.И.Климко. - М., 1985. - 180 с.

93. Клинкина О.В. Парламентские процедуры в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук.12.00.02 / О.В. Клинкина. - Самара, 2004. -176 с.

94. Княгинин Д.К. К вопросу о понятии публичной подотчетности / Д.К.Княгинин // Конституционное и муниципальное право. - 2008. - № 13. - С. 11.

95. Ковалев А. Специфика формы правления Российской Федерации / А.Ковалев // Конституционное право: восточноевропейское обозрение.- 2003. - № 4. - С. 95-102.

96. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика / Е.В. Коврякова.- М.: Городец, 2005. - 192 с.

97. Козлов А.И. Институт парламентского контроля в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы: сравнительно-правовой анализ / А.И.Козлов // Современное право.- 2011. - №4. - С. 26-29.

98. Колбая С.Г. Отрешение президента от должности: мировой опыт и проблемы российского законодательства / С.Г. Колбая // Журнал российского права. - 2004. - № 4. - С. 98-106.

99. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации / Н.М. Колосова.- М.: «Городец», 2000.-192 с.

100. Колпаков Н.В. Разделение властей в современном Российском государстве / Н.В.Колпаков // Конституционное и муниципальное право. - 2001. - № 2. - С. 18-36.

101. Коновалов В.А. Совершенствование государственного аппарата в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты / В.А.Коновалов. – М.: Норма, 2000. - 189 с.

102. Кононенко Ю.С. Актуальные проблемы административно-правового регулирования взаимодействия исполнительной власти с законодательной ветвью власти и институтом Президента Российской Федерации / Ю.С.Кононенко // Конституционное и муниципальное право.- 2005. - № 2. - С. 25-27.

103. Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков. М.: Юристъ, 2001.- 559 с.

104. Корнилаева А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: Дис. ...канд. юрид. наук.12.00.01 / А.А.Корнилаева. - Уфа, 2002.- 187 с.

105. Котелевская И.В. Современный парламент / И.В. Котелевская // Государство и право. - 1997. - № 3. - С. 5-13.

106. Котенков А.А. Президент – Парламент: становление взаимоотношений в законодательном процессе / А.А.Котенков // Государство и право. - 1998. - № 9. - С. 5-8.

107. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства / М.А.Краснов.- М.: ИЧП «Изд-во Магистр», 1995. - 56 с.

108. Кривенко Л.Т. Повышение роли парламентов – важнейшее условие формирования правового пространства СНГ / Л.Т.Кривенко // Вестник Межпарламентской ассамблеи.- 1997. - № 2. - С. 24-28.
109. Кузнецов А.В. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук.12.00.02 / А.В.Кузнецов.- М., 2002.- 20 с.
110. Курманов М.М. Роспуск парламента субъекта Российской Федерации: полномочия Президента РФ и высшего должностного лица субъекта Федерации / М.М.Курманов // Журнал российского права. - 2004. - № 3. - С. 16-22.
111. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права / О.Е. Кутафин. - М.: Юристь, 2001. - 444 с.
112. Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации / О.Е.кутафин.- М.: Юристь, 2002.- 348 с.
113. Кутафин О.Е. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации / О.Е. Кутафин.- М.: Юристь, 2004. – 407 с.
114. Кутафин О.Е. Высшие органы государственной власти страны. М.: Юридическая литература, 2008. – 374 с.
115. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. - М.: Юридическая литература, 1988.-320 с.
116. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 2. Административное право / Н.И. Лазаревский.- Спб.: Тип. АО «Слово», 1910. – 276 с.
117. Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т.1. / Н.И.Лазаревский. - СПб.: Тип. АО «Слово», 1913.- 672 с.
118. Ланцов С.А. Теория политической модернизации и становление парламентской демократии в России / С.А.Ланцов // Правоведение. - 1995. - № 4, 5. - С. 13-16.

119. Лапатухина Е.С. Парламентский контроль как вид государственного контроля / Е.С. Лапатухина // Представительная власть – XXI век. - 2009. - № 7. - С. 33-35.

120. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации./ В.О. Лучин.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.- 687 с.

121. Макоев А.В., Хамуков А.В. Институт парламентского контроля над исполнительной властью в субъектах Российской Федерации / А.В.Макоев, А.В.Хамуков // Государственная власть и местное самоуправление.- 2005.- № 5.- С.7-8.

122. Мамаева А.Ю. Особенности формы правления в России в контексте реализации отдельных полномочий главы государства // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 48-52.

123. Марино И.К. Сравнительно-правовой анализ конституционно-правовых отношений президента с иными высшими органами государственной власти (опыт России, Италии, США и Франции). Дис. ...канд. юрид. наук. 12.00.01 / И.К.Марино.- М.: Институт права и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2005. – 181с.

124. Марусенко Д.А. Региональный уровень парламентского контроля / Д.А. Марусенко // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 10. - С. 67.

125. Мещеряков А.Н. Конституционные способы воздействия Президента РФ на исполнительную власть и связанные с ними особенности российской формы правления / А.Н.Мещеряков // Конституционное и муниципальное право. - 2005. - № 5. - С. 19-22.

126. Михайлова Н.П. К вопросу о становлении института парламентского контроля в России/ Н.П.Михайлова // Право и государство: теория и практика. - 2010. - № 3. - С. 29-32.

127. Миронов О.О. О контрольной деятельности государства / О.О.Миронов // Конституционное развитие России: Межвузовский сборник

научных статей. Вып. 12.- Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская гос. академия права», 2011. - С. 58-72.

128. Никифоров А.В. Конституционно-правовой механизм осуществления федеральной государственной власти на территории Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. 12.00.02 / А.В.Никифоров. - М., 2008. - 24 с.

129. Николаева Л.А. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Ч.1. - М.: Юридическая литература, 1975. - 174 с.

130. Ноздрачев А.Ф. Основные характеристики исполнительной власти по Конституции Российской Федерации 1993г. / А.Ф.Ноздрачев // Государство и право. - 1996. - № 1.- С.12-22.

131. Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы / А.Ф.Ноздрачев // Журнал российского права. - 2012. - № 6. - С.18-28.

132. Овсепян А.Г. Понятие и признаки парламентского контроля (теоретическая характеристика) / А.Г.Овсепян // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 3. - С. 24-29.

133. Овсепян А.Г. Парламентский контроль исполнительной власти в Российской Федерации: непосредственные формы реализации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук.12.00.02 / А.Г.Овсепян. - Ростов-на-Дону, 2012.- 32 с.

134. Овсепян А.Г. Парламентский контроль исполнительной власти в Российской Федерации: непосредственные формы реализации: Дис. ...канд. юрид. Наук / А.Г. Овсепян. - Ростов-на-Дону, 2012. С. 48-49.

135. Овсепян Ж.И. Правовая защита конституций. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах / Ж.И.Овсепян. - Ростов-на-Дону: Литера-Д. - 1992. - 320с.

136. Овсепян Ж.И. Концепция статуса Правительства РФ в Конституции России / Ж.И.Овсепян // Правовая политика и правовая жизнь. - 2004. - № 3. - С. 135-142.

137. Окулич И.П. Проблемы эффективности деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. / И.П.Окулич, П.В.Павлов. - Челябинск. - 2004г. - 234 с.

138. Окуньков Л.А. Президент РФ. Конституция и политическая практика./ Л.А.Окуньков.- М.: Норма, Инфра-М, 1996. - 240 с.

139. Окуньков Л.А. Правительство и Президент (грани взаимодействия) / Л.А.Окуньков // Журнал российского права. - 1998. - № 9. - С. 77-88.

140. Парламентаризм в России: опыт и перспективы / Фонд развития парламентаризма в России. М.: Юридическая литература, 1994. - 271с.

141. Петров А.В. Юридическая природа государственного контроля и надзора / А.В.Петров, А.Е.Епифанов // Журнал российского права. - 2013. - № 7. - С. 36-49.

142. Петров А.А., Епифанов А.Е. Юридическая природа государственного контроля и надзора / А.А. Петров, А.Е. Епифанов // Журнал российского права. - 2013. - № 7. - С. 44.

143. Плюта Ю.В. Парламентский контроль в Российской Федерации / Ю.В.Плюта // Проблемы права. - 2011. - № 4. - С. 47-52.

144. Плюта Ю.В. Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Российской Федерации: Автореф. ...канд юрид. наук.12.00.02 / Ю.В. Плюта. - Челябинск, 2012.- 21 с.

145. Попова Ю.Ю. Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области осуществления парламентского контроля / Ю.Ю.Попова // Право и государство. - 2010. - № 4. - С. 26-28.

146. Попова Ю.Ю. Организационно-правовые формы взаимоотношений органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации: на примере Дальневосточного

федерального округа: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук.12.00.02 / Ю.Ю.Попова. - Владивосток, 2010.-20 с.

147. Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005. - 608с.

148. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Материалы «круглого стола» 25-26 мая 1999 г. Белгород: Белгородский юридический институт МВД РФ, 2000. - 258с

149. Собянин С.С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы / С.С.Собянин // Журнал российского права. - 2006. - № 10. - С. 3-11.

150. Тарасов А.М. Президентский контроль: Учебное пособие./ А.М.Тарасов.- СПб.: Юрид. Центр Пресс, 2004. – 644 с.

151. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А.Тихомиров.- М.: «ЮрИнформцентр», 2001.- 355 с.

152. Тюльпанов В.А. Контрольная функция в системе функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации / В.А.Тюльпанов // Журнал российского права. - 2011. - № 11. - С. 65-78.

153. Усанов В.Е. Разделение властей как основа конституционного строя и его роль в формировании парламентаризма в современной России / В.Е.Усанов // Государства и право. - 2005.- № 12. - С. 13-22.

154. Федотова Ю.Г. Определение предмета парламентского расследования Федерального Собрания Российской Федерации: проблемы и направления совершенствования / Ю.Г. Федотова // Современное право. - 2010. - № 9. - С. 2010.

155. Федотова Ю.Г. Парламентское (депутатское) расследование как форма парламентского контроля в законодательства субъектов Российской Федерации / Ю.Г. Федотова // Современное право. - 2011. - № 10. - С. 47.

156. Федотова Ю.Л. Дефиниция института парламентского расследования / Ю.Г. Федотова // Современное право. - 2011. - № 2. - С. 23.

157. Федотова Ю.Л. Парламентское расследование как форма парламентского контроля в Российской Федерации : Автореф. ...канд. юрид. наук. / Ю.Г. Федотова. Челябинск, 2012. С. 14.

158. Федюнин С.С. Особенности нормативно-правового регулирования конституционной ответственности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и высших должностных лиц субъектов РФ / С.С. Федюнин // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 5. - С. 45.

159. Хаманева Н.Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти / Н.Ю.Хаманева.- М.: Изд-во ИГиП РАН, 1999. - 110 с.

160. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации / Г.Н.Чеботарев. - Тюмень: Изд-во Тюменского гос. университета, 1997. - 220 с.

161. Червонюк В.И. Современная концепция конституционной ответственности / В.И.Червонюк, Ю.С.Артюхов // Конституционное и муниципальное право. - 2010. - №11.- С. 8-13.

162. Чиркин В. Е. Президент и исполнительная власть в системе разделения властей: реалии современной России / В.Е.Чиркин // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. - М.: Новая правовая культура, 2003. - С.114-121.

163. Чиркин В.Е. Конституция: российская модель./ В.Е.Чиркин.- М.: Юристъ, 2004. - 160 с.

164. Чертков А.Н., Азаров Д.В. Правовое регулирование регионального парламентского контроля, осуществляемое субъектами Российской Федерации // Адвокат. - 2014. - № 1. - С. 59-64.

165. Чопяк А.П. Парламентский контроль за исполнительной властью в Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук.12.00.01 / А.П.Чопяк.- М., 2013.- 23 с.

166. Шевердяев С.Н. Вопросы совершенствования положений Федерального закона о парламентском расследовании / С.Н.Шевердяев // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - №14. - С. 7-14.

167. Шерин А.Н. Парламентский контроль: зарубежный, советский и российский опыт / А.Н.Шерин // Государственная власть и местное самоуправление. - 2009. - № 11. - С.6-16.

168. Шестак А.Д. Концептуальные проблемы парламентского контроля в России// В кн.: Государство и право на рубеже веков. Конституционное и административное право. - М.: ИГП РАН, 2000. - С.66-70.

169. Яблонская А.Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук.12.00.01 / А.Б.Яблонская. - М., 2009.-29с.

170. Якимова Е.М. Правовое регулирование института парламентских расследований в Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук.. Омск, 2010. С.7.

171. Яковлев Д.И. Проблемы правового регулирования исполнения федерального бюджета / Д.И.Яковлев // Финансовое право. - 2006. - № 4. - С.3-6.

Проект модельного закона «О парламентском контроле в субъекте Российской Федерации»

Статья 1. Предмет регулирования настоящего закона

Настоящим законом регулируются общественные отношения, связанные с осуществлением законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации парламентского контроля на основе конституции (устава) субъекта Российской Федерации, регламента законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 2. Понятие парламентского контроля

Парламентский контроль представляет собой функцию парламента по осуществлению парламентом, его органами и депутатами в установленных законодательствах формах проверочных действий в отношении подконтрольных органов и должностных лиц в интересах обеспечения законности и правопорядка, защиты прав и свобод человека и гражданина, повышения эффективности государственного управления.

Статья 3. Цели парламентского контроля

Основными целями парламентского контроля являются:

- 1) обеспечение соблюдения конституции (устава), исполнения законов субъекта Российской Федерации;
- 2) защита гарантированных Конституцией Российской Федерации, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;

- 3) укрепление законности и правопорядка;
- 4) противодействие коррупции.

Статья 4. Задачи парламентского контроля

- 1) анализ исполнения законов субъекта Российской Федерации;
- 2) выявление и устранение причин, препятствующих надлежащему исполнению законов субъекта Российской Федерации;
- 3) исполнению законов субъекта Российской Федерации;
- 4) повышение эффективности действия законов субъекта Российской Федерации;
- 5) разработка и принятие решений по вопросам контроля за исполнением законов субъекта Российской Федерации.

Статья 5. Принципы парламентского контроля

- 1) законность;
- 2) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- 3) разделение властей;
- 4) самостоятельность и независимость субъектов парламентского контроля;
- 5) системность;
- 6) гласность;
- 7) объективность;
- 8) регулярность.

Статья 6. Субъекты парламентского контроля

К субъектам парламентского контроля относятся действующие в целях осуществления парламентского контроля:

- 1) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 2) комитеты и комиссии законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

3) парламентская комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования;

4) депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 7. Формы парламентского контроля

Парламентский контроль осуществляется в следующих формах:

1) рассмотрение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации вопроса о доверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

2) рассмотрение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации вопроса о доверии руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность он принимал участие,

3) заслушивание законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации ежегодных отчетов 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;

4) направление законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации парламентских запросов;

5) направление депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации депутатских запросов;

6) заслушивание на заседаниях законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации информации руководителей и должностных лиц в рамках «правительственного часа»;

7) проведение парламентских слушаний;

8) проведение парламентских расследований.

Статья 8. Инициирование парламентского контроля

1. Инициаторами осуществления законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по контролю за исполнением и соблюдением законов субъекта Российской Федерации могут являться комитеты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации - по вопросам своего ведения, депутаты и депутатские объединения, а за установленным порядком распоряжения собственностью - комитеты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в ведении которых находятся вопросы бюджета, налогов, экономической политики и собственности.

2. Решение об инициативе осуществления законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации контроля оформляется соответственно решением комитета законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, письмом депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о внесении в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проекта постановления об осуществлении контроля.

3. В проекте постановления об осуществлении законодательным

(представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации контроля должны содержаться:

1) наименование и реквизиты закона субъекта Российской Федерации, в отношении которого предполагается осуществление контроля;

2) наименование комитета законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, ответственного за организацию и проведение мероприятий по осуществлению контроля;

3) перечень мероприятий по осуществлению законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации контроля с указанием формы (форм) контроля и сроков проведения мероприятий;

4) сроки вынесения для рассмотрения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации документов и материалов, подготовленных ответственным комитетом в результате проведения мероприятий по осуществлению контроля.

Статья 9. Планирование мероприятий по осуществлению парламентского контроля

1. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации утверждает своим постановлением план проведения им контрольных мероприятий. Предложения в план проведения контрольных мероприятий вправе направлять комитеты и постоянные комиссии законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, депутатские объединения в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Предложения в план проведения контрольных мероприятий направляются Председателю законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не позднее 31 мая текущего года (на второе полугодие текущего

года) и 30 ноября текущего года (на первое полугодие очередного года).

2. В планах проведения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации контрольных мероприятий должны содержаться следующие сведения:

1) наименования контрольных мероприятий;

2) сроки проведения контрольных мероприятий;

3) наименования органов, в отношении которых осуществляется контроль.

10. Организационно-правовое обеспечение парламентского контроля

Аппарат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по поручению Председателя законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его заместителей, комитетов и Президиума законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации участвует в организации контроля за исполнением законов Республики Алтай в следующих формах:

организует учет законов субъекта Российской Федерации, поставленных на контроль законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

осуществляет организационно-техническое обеспечение деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, комитетов и Президиума законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации для выполнения ими контрольных функций;

готовит материалы о ходе исполнения контролируемого закона субъекта Российской Федерации;

направляет материалы, поступившие в ходе проведения проверок, Председателю законодательного (представительного) органа

государственной власти субъекта Российской Федерации, его заместителям, комитетам и Президиуму законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

готовит информацию об исполнении законов субъекта Российской Федерации на сессию законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, заседания комитетов и Президиума законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимает участие в деятельности депутатских рабочих групп по проверке исполнения законов субъекта Российской Федерации;

проводит аналитическую работу по вопросам соблюдения и исполнения законов субъекта Российской Федерации.

Статья 11. Контрольные мероприятия

1. Структурные подразделения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или рабочие группы не позднее чем за три календарных дня до начала проведения контрольного мероприятия направляют заинтересованным органам, организациям и должностным лицам запросы, в которых указываются:

- 1) основание проведения мероприятия;
- 2) цели и задачи, для достижения которых осуществляется мероприятие;
- 3) сроки и место проведения мероприятия;
- 4) перечень необходимых информационных материалов.

2. В ходе проведения контрольных мероприятий структурные подразделения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или рабочие группы в пределах своих полномочий:

- 1) готовят письменные запросы о предоставлении необходимых документов и материалов;
- 2) приглашают должностных лиц органов государственной власти

субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций независимо от форм собственности, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, на свои заседания для пояснений по вопросам, связанным с соблюдением и исполнением законов области и постановлений законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

3) рассматривают вопросы контроля за соблюдением и исполнением законов области и постановлений законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на своих заседаниях;

4) приглашают специалистов и ученых;

5) анализируют информацию о соблюдении и исполнении законов области и постановлений законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

7) организуют и проводят конференции, совещания, круглые столы, семинары и другие мероприятия, связанные с совершенствованием деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением законов области и постановлений законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

8) готовят информацию для рассмотрения результатов проверок на заседаниях законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и его структурных подразделений.

Статья 12. Контрольные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации

Законодательный (представительный) орган государственной власти

субъекта Российской Федерации при исполнении контрольных полномочий вправе:

1) запрашивать и получать от подконтрольных органов информацию, необходимую для исполнения контрольных полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) заслушивать представителей подконтрольных органов по вопросам, связанным с исполнением контрольных полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

3) анализировать поступившие обращения подконтрольных органов, организаций, общественных объединений и граждан по вопросам, связанным с исполнением контрольных полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

4) давать поручения депутатам, комитетам, комиссиям и иным органам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам, связанным с исполнением контрольных полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

б) вносить предложения подконтрольным органам по вопросам, связанным с исполнением контрольных полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 13. Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по результатам проведения мероприятий по осуществлению парламентского контроля

1. По результатам осуществления контрольных полномочий законодательным (представительным) органом государственной власти

субъекта Российской Федерации могут приниматься постановления:

- 1) об итогах проведенного контроля;
- 2) о назначении дополнительных мероприятий по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации;
- 3) о разработке законопроектов о внесении изменений в законы субъекта Российской Федерации, о признании утратившими силу законов субъекта Российской Федерации и (или) их отдельных положений;
- 4) об обращении в федеральные органы государственной власти;
- 5) о внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы проектов федеральных законов.

2. В постановлениях законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации могут содержаться предложения высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, иных органов и организаций, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления о принятии мер по устранению нарушений, выявленных в ходе осуществления контроля за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, а также по привлечению должностных лиц к ответственности, предусмотренной законодательством.

Постановление законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о результатах осуществления контрольных функций, принятое в пределах его полномочий, подлежит рассмотрению органами государственной власти и должностными лицами субъекта Российской Федерации в месячный срок со дня его вступления в силу.

Приложение № 2

Глава № ... 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

Статья 1

В соответствии с подпунктом «б.2» пункта 1 статьи 5 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации» законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации заслушивает ежегодные отчеты 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.

Статья 2

1. Ежегодно фракции законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации утверждают перечень вопросов о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и направляют его в комитет по регламенту и организации работы законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не позднее, чем за 30 календарных дней до даты рассмотрения ежегодного отчета высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Количество вопросов от фракции определяется Советом (Президиумом) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Политические партии, не представленные в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, вправе направлять в комитет по регламенту и организации работы вопросы о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в количестве, устанавливаемом Советом (Президиумом) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Комитет по регламенту и организации работы законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не позднее, чем за 20 календарных дней до даты рассмотрения 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 формирует предварительный перечень вопросов о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и направляет его Председателю законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

На заседании комитета по регламенту и организации работы законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации при утверждении перечня вопросов вправе присутствовать руководители фракций, направивших в комитет вопросы.

3. Перечень вопросов о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации утверждается постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не позднее, чем за 15 дней до даты рассмотрения 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, направляется высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Статья 3

1. Ежегодный отчет 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, рассматривается на заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации во втором квартале года, следующего за отчетным. Дата рассмотрения вопроса о ежегодном отчете устанавливается по согласованию с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

2. Вопрос о ежегодном отчете включается в повестку дня заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации первым вопросом.

3. По итогам заслушивания ежегодного отчета депутаты вправе задавать высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вопросы, высказывать свое мнение о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. Заслушивание отчета проводится в следующем порядке:

1) выступление 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 (выступление высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по времени не ограничивается);

2) вопросы депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (при этом депутаты вправе задавать не более чем по одному вопросу);

3) выступление руководителей фракций и других депутатских объединений;

4) заключительное выступление высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (при необходимости).

Прения по ответам на устные вопросы не открываются.

5. Представителям фракций и других депутатских объединений предоставляется время для выступлений до пяти минут, время для вопросов - до трех минут. По решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации время для их выступления может быть продлено.

6. По итогам заслушивания ежегодного отчета 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, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимает постановление, которое в течение 7 дней со дня принятия направляется высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

7. Предложения, высказанные депутатами в ходе заслушивания ежегодного отчета высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), обобщаются рабочей группой и направляются Председателем законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

8. Текст ежегодного отчета высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также тексты выступлений (вопросов) депутатов и ответов на них размещаются на официальном сайте Законодательного Собрания в сети Интернет.

Приложение № 3

Глава № ... Порядок выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации»)

Статья 1

1. Мотивированное предложение о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может вносить группа численностью не менее одной пятой от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Мотивированное предложение о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вносится в Совет законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в письменной форме с приложением проекта постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и списка депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – инициаторов выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также копий вступивших в силу судебных решений, документов и иных данных, свидетельствующих о массовых нарушениях актами высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) прав и свобод граждан.

3. В случае внесения в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации предложения о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) председатель законодательного (представительного) органа государственной власти

субъекта Российской Федерации незамедлительно извещает об этом депутатов.

4. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации рассматривает вопрос о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Статья 2

1. Предложение о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) направляется на заключение специальной комиссии, образуемой законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации для оценки фактической обоснованности и соблюдения процедурных правил предложения о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Численный состав комиссии определяется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации открытым голосованием большинством голосов установленного числа депутатов. Председатель комиссии избирается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации открытым голосованием большинством голосов от установленного числа депутатов. Члены комиссии избираются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению депутатских объединений общим списком большинством голосов от общего числа депутатов. Заместитель председателя комиссии избирается на ее заседании.

2. Членами специальной комиссии не могут быть депутаты, входящие в группу депутатов, инициировавших предложение о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

3. Состав специальной комиссии формируется с учетом пропорционального представительства депутатских объединений.

4. Специальная комиссия заслушивает на своих заседаниях лиц, которые могут сообщить о фактах, положенных в основу предложения о выдвижении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), рассматривает соответствующие документы, заслушивает представителя высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

5. Заключение специальной комиссии о наличии фактических обстоятельств, положенных в основу предложения о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), и о соблюдении процедуры выдвижения такого предложения принимается большинством голосов членов комиссии. Заключение специальной комиссии направляется председателю законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 3

1. Предложение о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и

заключение специальной комиссии рассматриваются на заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. По решению законодательного (представительного) органа государственной власти заседание может быть объявлено закрытым. Законодательный (представительный) органа государственной власти субъекта Российской Федерации большинством голосов от установленного числа депутатов может обратиться к средствам массовой информации с предложением о прямой трансляции обсуждения данного вопроса.

2. Проект постановления о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вместе со списком приглашаемых экспертов и других лиц вносятся специальной комиссией в Совет законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Проект постановления должен включать предложения о продолжительности доклада, содокладов, выступлений депутатов; о времени, отводимом на вопросы депутатов к докладчику, содокладчикам и членам специальной комиссии; о списке приглашаемых экспертов и других лиц, а также о последовательности и продолжительности их выступлений.

Совет законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации направляет проект постановления не позднее чем за три дня до дня заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта

Российской Федерации) и вносит проект постановления на рассмотрение Государственной Думы.

3. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации большинством голосов от установленного числа депутатов принимает проект постановления за основу, а если нет письменных поправок, то принимает его в целом. Внесенные письменные поправки к проекту постановления должны быть поставлены на голосование. Для обоснования поправки предоставляется слово автору поправки, заслушивается мнение председателя специальной комиссии и представителя высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. После голосования по всем поправкам постановление о процедуре обсуждения предложения о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) принимается в целом большинством голосов от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. По решению принятому большинством голосов от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации может быть установлена общая продолжительность обсуждения предложения о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

5. После принятия постановления о процедуре обсуждения предложения о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа

государственной власти субъекта Российской Федерации) с докладом выступает председатель специальной комиссии; содоклады делают депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный депутатами, внесшими предложение о выражении недоверия, а также высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) или его представитель в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Члены специальной комиссии, имеющие особое мнение по заключению специальной комиссии, вправе выступить с содокладами по вопросам, являющимся предметом их особого мнения. По окончании доклада и содокладов депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации вправе задать вопросы докладчику, содокладчикам и членам специальной комиссии в пределах отведенного времени. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) получает слово последним.

6. В обсуждении предложения о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) принимают участие депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также приглашенные для этого эксперты и другие лица. Преимущественное право на выступление имеют представители депутатских объединений.

7. После прекращения обсуждения представителям депутатских объединений предоставляется слово для выступления по мотивам голосования в течение не более пяти минут каждому.

Статья 4

1. По итогам обсуждения законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации двумя третями голосов от установленного числа депутатов принимает постановление о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Проект постановления готовится специальной комиссией и вносится на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в установленном порядке. Постановления принимаются тайным голосованием с использованием бюллетеней либо открытым голосованием с использованием именных бюллетеней. Решение о способе проведения голосования принимается большинством голосов от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации

2. При проведении голосования подсчет голосов поручается счетной комиссии законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Форма бюллетеня для голосования по предложению счетной комиссии утверждается решением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принятым большинством голосов от установленного числа депутатов. Бюллетени для голосования изготавливаются под контролем счетной комиссии. Количество изготовленных бюллетеней должно соответствовать числу избранных депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации..

Бюллетень должен содержать предложение о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации

(руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

При проведении открытого голосования с использованием именных бюллетеней в них указываются фамилия, имя и отчество депутата, наименование депутатского объединения.

Время, место и продолжительность голосования, порядок его проведения устанавливаются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации большинством голосов от общего числа депутатов по рекомендации счетной комиссии в соответствии и объявляются председателем счетной комиссии.

4. Бюллетени для голосования выдаются депутатам законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации счетной комиссией в соответствии со списком депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по предъявлении ими удостоверения депутата. При получении бюллетеня депутат законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации расписывается против своей фамилии в указанном списке и на лицевой стороне получаемого бюллетеня.

5. Бюллетени для голосования опускаются в специальный ящик, опечатанный счетной комиссией.

6. Бюллетени неустановленной формы, а также бюллетени, по которым невозможно определить волеизъявление депутата, при подсчете голосов депутатов считаются недействительными. Дополнения, внесенные в бюллетень, при подсчете голосов не учитываются.

7. О результатах голосования счетная комиссия составляет протокол, который подписывается всеми ее членами. Доклад счетной комиссии о результатах голосования палата принимает к сведению.

8. На основании принятого палатой к сведению доклада счетной комиссии о результатах голосования председательствующий объявляет,

какое решение принято ("за", положительное, или "против", отрицательное). Решение о выражении недоверия, за которое было подано две трети голосов от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, оформляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, без дополнительного голосования.

9. Постановление законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в пятидневный срок направляется на рассмотрение Президента Российской Федерации для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности.

Приложение № 4

Проект модельного закона «О депутатском (парламентском) расследовании в субъекте Российской Федерации»

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона

1. Настоящим Законом регулируются общественные отношения, связанные с осуществлением законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства.

2. Настоящим Законом устанавливаются основания для проведения депутатского расследования законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее – депутатское расследование), его организационные формы и основные положения, касающиеся процедуры депутатского расследования, а также права и обязанности должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в депутатском расследовании.

Статья 2. Основные понятия

В целях настоящего Закона используются следующие понятия:

депутатское расследование - форма осуществления контрольной деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, совокупность процедур и действий, осуществляемых органом, уполномоченным для проведения депутатского расследования;

воспрепятствование проведению депутатского расследования - противоправные действия (бездействие) должностных лиц и граждан, направленные на создание препятствий в осуществлении законных процедур и действий органом, уполномоченным проводить депутатское расследование;

должностное лицо - лицо, замещающее должность с определенным кругом полномочий либо занимающее должность с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий определенного государственного органа, либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, а также в организациях;

лицо, привлекаемое к депутатскому расследованию - должностное лицо или гражданин, предоставляющие органу, уполномоченному проводить депутатское расследование, информацию, необходимую для проведения депутатского расследования, и (или) приглашенные органом, уполномоченным проводить депутатское расследование, для участия в

заседаниях и слушаниях, проводимых органом, уполномоченным проводить депутатское расследование;

организации, осуществляющие деятельность на территории субъекта Российской Федерации - юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке на территории субъекта Российской Федерации, а равно осуществляющие деятельность на территории субъекта Российской Федерации посредством открытия филиалов, представительств и в иных формах;

предмет депутатского расследования - соблюдение и исполнение должностными лицами законов субъекта Российской Федерации, обоснованность принятия решений органами государственной власти и местного самоуправления субъекта Российской Федерации, государственными и муниципальными органами (организациями), осуществляющими деятельность на территории субъекта Российской Федерации и (или) их должностными лицами;

форма работы органа, уполномоченного проводить депутатское расследование - способ получения законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации информации для осуществления контрольной деятельности, установленной законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации.

Статья 3. Цели и принципы депутатского расследования

1. Целями депутатского расследования являются:

1) защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;

2) обеспечение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации контроля деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных органов, не являющихся органами государственной власти, а также органов местного самоуправления по

устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения депутатского расследования;

3) выявление причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения депутатского расследования, информирование о них общества, а также оказание содействия в устранении таких причин и условий.

2. Депутатское расследование проводится на основе принципов законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, уважения чести и достоинства личности, равенства граждан перед законом, коллегиальности, объективности и гласности, ответственности членов комиссии по проведению депутатского расследования перед законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Депутатское расследование не подменяет собой дознание, предварительное следствие и судопроизводство.

Статья 3. Правовая основа депутатского расследования

Депутатское расследование проводится на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, настоящего Закона, и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

Статья 4. Предмет депутатского расследования

1. Парламентскому расследованию подлежат:

1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;

2) факты коррупции в органах государственной власти субъекта Российской Федерации;

3) обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

4) обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

5) факты несоблюдения и неисполнения законов субъекта Российской Федерации, неисполнения бюджета субъекта Российской Федерации, несоблюдения порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации и федеральной собственностью, в осуществлении прав владения, пользования и распоряжения которой участвует субъект Российской Федерации;

6) факты несвоевременного приведения в соответствие с законодательством Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

7) иные обстоятельства и события, представляющие общественную значимость для населения субъекта Российской Федерации и носящие негативный характер.

2. Депутатскому расследованию не подлежат:

1) деятельность суда по осуществлению правосудия;

2) деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством;

3) деятельность федеральных государственных органов, в том числе территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, за исключением деятельности по осуществлению ими полномочий, переданных органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

4) деятельность органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации, за исключением деятельности по осуществлению государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления субъекта Российской Федерации;

3. Предметом депутатского расследования не может быть установление виновности конкретных лиц в совершении преступления.

4. В случае принятия федеральным судом общей юрисдикции, арбитражным судом или мировым судьей к производству дела, касающегося фактов и обстоятельств, расследуемых в соответствии с настоящим Федеральным законом, парламентское расследование не проводится в отношении фактов и обстоятельств, определенных:

1) содержанием обвинительного заключения или обвинительного акта и ограниченных объемом собственно состава преступления, сформулированного в них;

2) содержанием заявления о совершении преступления по уголовному делу частного обвинения, в том числе о событии преступления, месте, времени, а также об обстоятельствах его совершения;

3) предметом иска или заявления, если в исковом заявлении или заявлении указаны факты и обстоятельства, возможные для определения и процессуального выделения и дающие основания для судебного спора;

4) содержанием протокола (постановления прокурора) об административном правонарушении и ограниченных объемом собственно состава административного правонарушения, в связи с совершением которого данный протокол составлен (данное постановление вынесено).

5. Факты и обстоятельства, установленные вступившим в законную силу решением (приговором) суда, признаются депутатской комиссией по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования (далее - комиссия), без дополнительной проверки и не могут ставиться под сомнение.

6. Депутатское расследование должно осуществляться только в пределах срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 5. Срок депутатского расследования

1. Срок депутатского расследования не может превышать шесть месяцев со дня создания комиссии.

2. Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации по мотивированному представлению комиссии вправе досрочно прекратить депутатское расследование либо продлить срок депутатского расследования, но не более чем на три месяца.

3. Депутатское расследование прекращается в случае вступления в законную силу судебного акта, исключающего возможность дальнейшего рассмотрения вопроса, являющегося предметом депутатского расследования.

4. Депутатское расследование должно быть завершено до окончания срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной соответствующего созыва.

Статья 6. Основания для возбуждения парламентского расследования

Основаниями для возбуждения депутатского расследования являются события, ставшие известными депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и связанные с фактами и обстоятельствами, указанными в пункте 1 статьи 4 настоящего Закона.

Статья 7. Инициатива возбуждения парламентского расследования

1. Проведение депутатского расследования может быть инициировано при наличии фактов и обстоятельств, указанных в пункте 1 статьи 4 настоящего Закона, группой депутатов численностью более одной пятой от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, комитетами, комиссиями и депутатскими объединениями законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Предложение о проведении депутатского расследования не может быть выдвинуто и комиссия не может быть сформирована в течение последних шести месяцев полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также в период избирательной кампании по выборам депутатов Законодательного Собрания.

3. Предложение о проведении депутатского расследования направляется председателю законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в котором должны быть изложены факты и обстоятельства, подлежащие депутатскому расследованию, и обоснованы необходимость и возможность его проведения в соответствии с настоящим Законом.

Статья 8. Порядок принятия решения о проведении депутатского расследования

1. Предложение о проведении депутатского расследования должно быть внесено в порядке, предусмотренном Регламентом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и подлежит обязательному рассмотрению на заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Решение о проведении депутатского расследования считается принятым, если за него проголосовало большинство от числа избранных депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и оформляется постановлением.

Статья 9. Порядок формирования комиссии

1. В случае принятия решения о проведении депутатского расследования законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации формирует комиссию, состоящую из

депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и избирает ее председателя.

В состав комиссии должно входить равное число представителей всех депутатских фракций (объединений) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Отказ депутатской фракции (объединения) от направления своих представителей в состав комиссии не является препятствием для ее создания.

В случае отказа депутатской фракции (объединения) от направления своих представителей в состав комиссии вакантные места членов комиссии могут быть замещены по согласованию между депутатскими объединениями (фракциями), направившими своих представителей в состав комиссии, представителями этих депутатских объединений (фракций).

По решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в состав комиссии могут входить депутаты, не входящие в депутатские объединения в Законодательном Собрании.

2. Комиссия формируется на время проведения депутатского расследования и после его завершения распускается.

3. Членом комиссии не может быть депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, являющийся участником расследуемого комиссией события или состоящий в браке либо в родственных отношениях с лицом, являющимся участником расследуемого комиссией события.

Статья 10. Прекращение полномочий члена комиссии и замещение вакантных мест

1. Полномочия члена комиссии могут быть досрочно прекращены по решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на основании его письменного заявления, а также в случае досрочного прекращения полномочий депутата

законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Решение о досрочном прекращении полномочий оформляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Вакантные места в составе комиссии замещаются другими представителями соответствующих депутатских объединений в порядке, установленном настоящим Законом.

Статья 11. Порядок работы комиссии

1. Заседания комиссии считаются правомочными, если на них присутствуют две трети от общего числа членов комиссии.

2. Заседания комиссии, как правило, являются открытыми. Порядок допуска граждан и представителей средств массовой информации на открытые заседания определяется комиссией самостоятельно.

В случае, если проведение открытого заседания может привести к разглашению государственной или иной охраняемой федеральным законом тайны, комиссия принимает решение о проведении закрытого заседания. Закрытые заседания могут проводиться также в случаях, если за это решение проголосовало более половины членов комиссии, присутствующих на заседании.

3. Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации вправе непосредственно либо через своего представителя участвовать в работе комиссии.

4. Первое заседание комиссии проводится не позднее чем через пятнадцать дней со дня создания комиссии.

5. На первом заседании комиссии из числа ее членов избирается заместитель председателя комиссии, секретарь комиссии. Секретарь комиссии отвечает за организационное обеспечение деятельности комиссии, обеспечивает ведение стенограмм заседаний комиссии и протоколов опросов

лиц, приглашенных на заседания комиссии для дачи объяснений, организует ведение делопроизводства комиссии.

6. Работу комиссии организует ее председатель (в его отсутствие - заместитель председателя), который:

- 1) созывает и ведет ее заседания;
- 2) выступает на заседаниях законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с сообщениями о деятельности комиссии;
- 3) распределяет обязанности между членами комиссии;
- 4) обеспечивает защиту используемой при проведении депутатского расследования информации, отнесенной законодательством к категории информации ограниченного доступа;
- 5) подписывает запросы, направленные на обеспечение деятельности комиссии, протоколы проводимых заседаний комиссии, а также мотивированное заключение комиссии;
- 6) решает иные вопросы, касающиеся расследования фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения депутатского расследования.

Статья 12. План работы комиссии

1. Комиссия разрабатывает и утверждает план работы, в котором определяются:

- 1) основные направления депутатского расследования;
- 2) вопросы, подлежащие рассмотрению при проведении депутатского расследования;
- 3) сроки завершения основных этапов депутатского расследования (сбора информации, оценки и систематизации информации, подготовки мотивированного заключения комиссии);
- 4) круг лиц, приглашаемых на заседания комиссии для дачи объяснений по расследуемым ею фактам и обстоятельствам;

5) перечень поручений членам комиссии и сроки их выполнения.

2. В план работы комиссии могут быть включены также иные вопросы, касающиеся ее деятельности.

Статья 13. Порядок принятия решений комиссии

1. Решения комиссии принимаются на ее заседаниях открытым голосованием. Решение комиссии считается принятым, если за него проголосовало более половины членов комиссии, присутствующих на заседании. При равенстве голосов решающим является голос председательствующего на заседании комиссии.

2. Решение по мотивированному заключению комиссии считается принятым, если за него проголосовало две трети от общего числа членов комиссии.

Статья 14. Права комиссии

1. Комиссия при осуществлении своей деятельности имеет право:

1) запрашивать и получать в установленном порядке от государственных органов субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, учреждений и организаций копии документов, относящихся к предмету депутатского расследования, а также информацию, необходимую для проведения депутатского расследования;

2) приглашать для дачи объяснений по расследуемым комиссией фактам и обстоятельствам должностных лиц;

3) приглашать для дачи пояснений (экспертных заключений, в том числе на договорной основе) по расследуемым комиссией фактам и обстоятельствам граждан, обладающих специальными знаниями либо информацией, которая может способствовать депутатскому расследованию;

4) опрашивать приглашенных лиц, за исключением случая, предусмотренного пунктом 4 настоящей статьи, и заносить их объяснения в соответствующий протокол.

2. Комиссия вправе предложить должностным лицам и гражданам представить объяснения и изложить ответы на поставленные комиссией вопросы в письменной форме, а также направить в комиссию информацию, которая, по их мнению, может способствовать депутатскому расследованию.

3. Объяснения, ответы и информация, полученные в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, рассматриваются на заседаниях комиссии.

4. Лицо, являющееся подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу, не может быть опрошено комиссией в части, касающейся состава преступления, сформулированного в постановлении о возбуждении уголовного дела, постановлении о привлечении в качестве обвиняемого или в обвинительном акте.

Статья 15. Права и обязанности членов комиссии

1. Члены комиссии имеют право:

1) участвовать в обсуждении вопросов, рассматриваемых комиссией, вносить предложения и высказываться по любому вопросу, рассматриваемому комиссией;

2) задавать вопросы лицам, приглашенным на заседание комиссии;

3) выступать с изложением особого мнения по основаниям депутатского расследования, его организации и проведению;

4) выйти из состава комиссии на основании личного заявления.

2. Члены комиссии обязаны:

1) лично участвовать в заседаниях комиссии;

2) выполнять поручения комиссии;

3) соблюдать установленные комиссией ограничения на разглашение информации о ходе депутатского расследования.

Статья 16. Обязанности должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в депутатском расследовании

1. Должностные лица обязаны по запросу комиссии в течение

пятнадцати дней предоставить необходимую (необходимые) для проведения депутатского расследования информацию (документы, материалы).

2. Должностные лица и граждане, привлеченные к участию в депутатском расследовании, обязаны:

1) прибыть на заседание комиссии;

2) дать все необходимые объяснения и правдиво ответить на вопросы, поставленные комиссией.

3. Предоставление комиссии сведений о частной жизни граждан или иных персональных данных допускается только с их согласия.

4. За отказ от предоставления комиссии необходимой (необходимых) для проведения депутатского расследования информации (документов, материалов), за уклонение от такого предоставления либо за предоставление комиссии заведомо неполной либо заведомо ложной информации, а также за неявку на заседание комиссии без уважительных причин должностные лица несут административную ответственность в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации.

5. Комиссия вправе направить в орган или должностному лицу, уполномоченным принять соответствующее решение, требование об освобождении от замещаемой должности должностного лица, в случае отказа от предоставления комиссии необходимой (необходимых) для проведения депутатского расследования информации (документов, материалов), в случае уклонения от такого предоставления, в случае предоставления комиссии заведомо неполной либо заведомо ложной информации либо в случае неявки на заседание комиссии без уважительных причин.

Статья 17. Права должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в депутатском расследовании

1. Должностное лицо или гражданин, привлеченные к участию в депутатском расследовании, вправе:

1) не свидетельствовать против себя самого и близких родственников

(супруга, супруги, родителей, детей, усыновителей, усыновленных, родных братьев и родных сестер, дедушек, бабушек, внуков);

2) пользоваться услугами адвоката или иного лица, оказывающего юридическую помощь;

3) вести необходимые записи;

4) знакомиться с протоколом опроса, ходатайствовать о внесении в него изменений;

5) ходатайствовать о привлечении к участию в депутатском расследовании других лиц.

2. Лицо, располагающее информацией, которая, по его мнению, может способствовать депутатскому расследованию, вправе обратиться в комиссию с просьбой о приглашении его на заседание комиссии для дачи объяснений либо направить указанную информацию в комиссию.

Статья 18. Мотивированное заключение комиссии

1. По результатам депутатского расследования готовится мотивированное заключение, которое подлежит обязательному рассмотрению на заседании комиссии.

Принятое комиссией мотивированное заключение подписывается председателем (в его отсутствие - заместителем председателя комиссии) и секретарем комиссии и направляется на рассмотрение Законодательного Собрания.

2. В мотивированном заключении должны содержаться:

1) основания, по которым проводилось депутатское расследование;

2) сведения, полученные комиссией в результате своей деятельности;

3) выводы комиссии по расследуемым ею фактам и обстоятельствам;

4) рекомендации комиссии по устранению и предотвращению причин и обстоятельств, послуживших основанием для проведения депутатского расследования.

3. В мотивированном заключении могут содержаться предложения:

1) о совершенствовании деятельности органов государственной власти области, а также органов местного самоуправления;

2) принятии нормативных правовых актов, направленных на устранение причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения депутатского расследования;

3) привлечении к дисциплинарной ответственности либо об освобождении от должности должностных лиц, действия (бездействие) которых повлекли (повлекло) за собой возникновение фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения депутатского расследования, или действие (бездействие) которых по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения депутатского расследования, носили (носило) неудовлетворительный характер;

4) направлении в правоохранительные органы сведений, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения или на признаки преступления в действиях (бездействии) должностных лиц, которые повлекли (которое повлекло) за собой возникновение фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения депутатского расследования.

4. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации на очередном заседании рассматривает мотивированное заключение. При рассмотрении мотивированного заключения законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе предложить комиссии уточнить его отдельные положения. Члены комиссии вправе выступить с особым мнением относительно выводов, к которым пришла комиссия по результатам проведенного депутатского расследования.

5. Мотивированное заключение считается утвержденным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, если за него проголосовало более половины

от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Решение об утверждении мотивированного заключения оформляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

6. Постановление законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации может содержать:

1) решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по результатам депутатского расследования;

2) круг органов и должностных лиц, которым будет направлено данное постановление с мотивированным заключением;

3) предложения по совершенствованию деятельности органов государственной власти области, а также органов местного самоуправления;

4) предложения по подготовке и принятию проектов нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, направленных на устранение причин и обстоятельств, послуживших основанием для проведения депутатского расследования.

7. После утверждения мотивированного заключения деятельность комиссии прекращается и депутатское расследование завершается.

8. В случае неутверждения мотивированного заключения комиссии ее деятельность прекращается.

9. Утвержденное законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации мотивированное заключение направляется высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и подлежит размещению на официальном сайте законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

10. При необходимости мотивированное заключение может

направляться в территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, прокурору субъекта Российской Федерации и в соответствующие органы местного самоуправления.

11. Мотивированное заключение подлежит обязательному рассмотрению высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного месяца со дня его получения, а также субъектами, указанными в пункте 10 настоящей статьи. О принятом по мотивированному заключению решении законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации уведомляется незамедлительно.

Статья 19. Обеспечение деятельности комиссии

Организационное, правовое, информационное и материально-техническое обеспечение деятельности комиссии осуществляется аппаратом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности комиссии осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, выделяемых на обеспечение деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 20. Заключительное положение

Депутатское расследование в соответствии с настоящим Законом проводится по фактам и обстоятельствам, возникшим или ставшим известными после вступления его в силу.

Статья 19. Вступление настоящего Закона в силу

Настоящий Закон вступает в силу через 10 дней после его официального опубликования.

