

Дудко Игорь Геннадьевич*,
*заведующий кафедрой государственного
и административного права ФГБОУ ВПО
«Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева»,
профессор, доктор юридических наук
(г. Саранск)*

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В МЕХАНИЗМЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)*

Одна из особенностей современных парламентов субъектов Российской Федерации состоит в комплексной оценке деятельности региональной исполнительной власти, иных органов посредством различных форм, методов и специально формируемых институтов. Несмотря на то, что титульной функцией парламентов является законодательная деятельность, контроль есть неотъемлемая статусная составляющая полномочий деятельности законодательного органа власти.

Природа законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может быть сведена исключительно к законодательной и представительской функциям. В современных условиях, когда многократно возросло влияние исполнительной власти и усилилась бюрократическая ее составляющая (при одновременном развитии «скрытых» форм деятельности), именно парламент в силу своей представительной природы и непосредственной связи с избирателями (еще сохраняющейся на региональном уровне) должен обеспечивать конституционно установленные цели развития российской государственности (демократическое, федеративное, правовое, социальное, светское государство).

Парламент как орган публичной власти, формирующий законодательное решение, направленное на упорядочение общественных отношений, призван обеспечивать осуществление конституционной

* © Дудко И.Г., 2012

** Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ. Проект № 12-13-13004.

модели правопорядка в государстве. Контрольные полномочия дают возможность высшему представительному органу государственной власти субъекта РФ оказывать существенное влияние на функционирование всей системы власти субъекта федерации. Контроль усиливает роль представительного органа в модели сдержек и противовесов. Эффективная деятельность по осуществлению контроля позволяет региональному парламенту формировать общий демократический характер осуществляемой в субъекте РФ власти, создать механизм сдерживающий политический произвол исполнительной власти, бюрократическую «закрытость» региональной власти.

Парламентский контроль является, в широком смысле, разновидностью государственного контроля, который осуществляется и другими ветвями государственной власти (исполнительной, судебной), а также публичными органами (например, Центральным банком, Центральной избирательной комиссией и др.). В механизме государственного контроля каждая из властей (органов), исходя из конституционно (законодательно) установленных полномочий, осуществляет свой «сектор» контроля, имеющий различную векторную направленность. При этом, как верно отмечено, «это способствует созданию сбалансированной конструкции публичной политической власти, в рамках которой каждая из ее ветвей не только реализует свои прерогативные функции, но и контролирует деятельность других ветвей»¹. Речь, конечно, идет об идеальной конструкции государственного контроля, которая далеко не всегда совпадает с российской практикой.

Конституционный статус законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, в части осуществления контроля, позволяет данному органу оказывать существенное влияние на функционирование иных органов региональной власти. Региональный парламент, что обусловлено его природой как представительного органа, выступает центром государственного контроля, используя различные формы и методы его осуществления. При этом парламентский контроль не должен сводиться исключительно к формальной оценке действий исполнительной власти субъекта РФ². По своим конституционным параметрам парламентский контроль воздействует на всю общественно-политическую жизнь региона. Другое дело, что на

практике, в различных российских регионах, осуществление парламентского контроля имеет особенности.

В специальном значении, парламентский контроль направлен на обеспечение реализации принимаемых законов. «Парламентский контроль выступает связующим элементом между правотворчеством и правоприменением, подзаконными актами и действиями, стратегическим и текущим управлением, разными циклами управления»³.

Контроль обеспечивает обратную связь (правоприменительная практика – принятие законодательного решения), влияет на выработку адекватного законодательного решения. Кроме того, в силу представительской функции региональные парламенты обязаны информировать население соответствующего субъекта Российской Федерации о состоянии законности, проблемах в этой сфере и предпринимаемых действиях для разрешения соответствующих проблем. Отметим, что современная практика деятельности региональных парламентов свидетельствует о постепенном расширении контрольных полномочий и развитии форм парламентского контроля.

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

В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что законодательные органы вправе контролировать соблюдение и исполнение законов субъектов РФ. Однако этим не ограничивается их контрольная деятельность. Специальным обра-

зом оговорено осуществление контроля за исполнением регионального бюджета, исполнением бюджетов региональных территориальных государственных внебюджетных фондов, контроль за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ (п. 4 ст. 5). Кроме того, законодательный орган власти вправе осуществлять контроль за реализацией программ социально-экономического развития региона (пп. «в» п. 2 ст. 21)⁴.

Отсюда следует: во-первых, федеральный законодатель определил контроль неотъемлемой функцией региональных парламентов, что соответствует их политической природе как представительных органов; во-вторых, выделил ряд важных направлений по осуществлению парламентского контроля, которые охватывают как предметы ведения (совместное ведение и ведение субъектов РФ), так и определенные сферы (бюджет, собственность, экономика, социальная сфера и др.); в-третьих, допускает применение различных форм и методов при осуществлении контроля.

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

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

правового регулирования, определяют формы контроля, устанавливают механизм его осуществления, объекты контроля, решают иные вопросы.

Нормирование контрольной деятельности региональных парламентов не исчерпывается исключительно конституционным (уставным) уровнем. Так, в одних субъектах РФ приняты специальные законы о контрольных полномочиях парламента (например, Республика Мордовия⁵, Вологодская область⁶, Санкт-Петербург⁷). В других - регулируется деятельность законодательных органов по контролю за соблюдением и исполнением законов (к примеру, Республика Алтай⁸). Весьма распространено принятие региональных законов о парламентском контроле в финансовой сфере (например, Калининградская область⁹, Свердловская область¹⁰). Такое разнообразие в подходе к регулированию парламентского контроля еще не получило должной научной оценки. Вне исследования остается и практика его осуществления.

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

Парламентский контроль, его формы, объем и пределы осуществления, обусловлены в каждом субъекте Российской Федерации рядом обстоятельств: полномочиями парламента, реальным балансом властей, этапом развития, традициями и др. При этом не последнюю роль играет уровень парламентской культуры, которая включает способность депутатов адаптировать «внешний» опыт (иных регионов

России, зарубежный опыт) и опыт предшествующей деятельности. Развитие современных форм парламентского контроля в регионах демонстрирует как новелляции, так и обращение к традиционным (выработанным, в частности, практикой советов народных депутатов) механизмам осуществления контроля.

Наиболее общими формами парламентского контроля в субъектах Российской Федерации выступают: 1) парламентские слушания; 2) заслушивание доклада правительства; 3) заслушивание информации членов правительства; 4) запрос депутатов, депутатских объединений, комитетов; 5) парламентские расследования. Это, в основном, процедурно-обеспечительные формы контроля.

В законодательстве субъектов РФ закрепляются также иные формы парламентского контроля. Например, в Законе Республики Мордовия «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия» наряду с указанными выше закреплены такие формы, как обращение депутата, комитета Государственного Собрания в органы государственной власти Республики Мордовия, органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации, расположенные на территории Республики Мордовия, по вопросам контроля; конференции, «круглые столы», семинары и другие мероприятия по вопросам контроля. При этом перечень форм остается открытым: «иные формы, предусмотренные федеральными законами и законами Республики Мордовия» (п. 1 ст. 2)¹¹.

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

Парламентский контроль, будучи неотъемлемой частью парламентской деятельности, должен гарантировать реализацию наиболее общего принципа «ответственного правления», составляющего суть парламентаризма, а закрепляемые на региональном уровне формы и

методы парламентского контроля должны быть наполнены реальным содержанием, стать действительными и эффективными. Современная практика регионов, к сожалению, далеко не в полной мере отвечает этим требованиям. Решение проблем зависит не только от активности самого регионального парламента, но также от избирателей и различных институтов гражданского общества.

* Джагарян А.А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации. – М.: Формула права, 2008. – С. 54.

² Зрелов А.П., Краснов М.В. О введении института парламентского расследования в Российской Федерации // Право и политика. – 2003. – № 10. – С. 40.

³ Парламентское право России: Учеб. пособие / Отв. ред. А.Н. Коко-тов. – Екатеринбург, 2008. – С. 249.

⁴ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

⁵ Закон Республики Мордовия от 30 октября 2008 г. № 103-З «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия» // Ведомости Государственного Собрания Республики Мордовия. – 2008. – № 9. – Ст. 245.

⁶ Закон Вологодской области от 5 июня 2007 г. № 1607-ОЗ «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области» // Законодательство Вологодской области. – 2007. – № 3. (ч. 1). – Ст. 68.

⁷ Закон Санкт-Петербурга от 29 декабря 2000 г. № 687-81 «О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2001. – № 2.

⁸ Закон Республики Алтай от 27 апреля 2009 г. № 10-РЗ «О порядке осуществления Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Закон Калининградской области от 20 апреля 1998 г. № 54 «О контрольных функциях Калининградской областной Думы в сфере бюджета и финансов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Закон Свердловской области от 14 октября 1996 г. «О контрольных функциях Законодательного Собрания Свердловской области в сфере бюджета и финансов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Закон Республики Мордовия от 30 октября 2008 г. № 103-З «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия» // Ведомости Государственного Собрания Республики Мордовия. – 2008. – № 9. – Ст. 245.

Ерыгина Виктория Ивановна*,

*доцент кафедры теории и истории государства и права
НИУ «Белгородский государственный университет»
(г. Белгород)*

К ВОПРОСУ ОБ ОБРЕТЕНИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИЕЙ

Для получения политической партией правового статуса еще недостаточно факта ее создания, учреждения на съезде, необходимо ее формализация или легализация, то есть приведение организации в точное соответствие с нормами законодательства. Причем политическая партия должна не только отвечать требованиям специального закона «О политических партиях», но и, в зависимости от выполняемых ею функций, подпадать под действие большого количества нормативно-правовых актов, порой относящихся к различным отраслям права и законодательства, что подчеркивает комплексный характер данного правового института.

В зависимости от онтологического предназначения и функционирования партии, аксиологического анализа ее природы и места среди других общественно-политических образований, а также совокупности правовых норм, регулирующих ее положение, выделяются несколько разновидностей правовых статусов политических партий.

* © Ерыгина В.И., 2012