МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования

«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

**Научная статья:** **«**Контрольная деятельность законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ на примере Тюменской областной думы**»**

Автор: студентка второго курса магистратуры

Д.М.Черепанова

Направление: 40.04.01 «Юриспруденция»

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение

Высшего образования

«Тюменский государственный университет

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Института государства и права, Тюменский государственный университет;

Мишунина А.А.

*Аннотация:*В статье рассматриваются наиболее характерныеаспекты деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, в качестве примера приведена Тюменская областная дума. Также приведены примеры других субъектов РФ, проанализирована литература и НПА по данной теме.

*Ключевые слова:* Государственная деятельность, государственная власть, субъект РФ, Законодательный орган, Тюменская область.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в современной отечественной науке рассматривается как коллегиальный представительный орган государственной власти субъекта федерации, основной задачей которого является разработка и принятие нормативных актов в интересах населения и соответствующего субъекта. Из приведенного определения можно выделить две основные функции регионального парламента:

1) Представительная – выражение и обеспечение интересов населения соответствующего субъекта;

2) Законодательная – разработка и принятие нормативно-правовых актов на соответствующей территории субъекта.

Однако не всегда выделяется еще одна функция – контрольная, сущность которой заключается в полномочии регионального парламента по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением законов субъектов Российской Федерации, исполнением бюджетов субъектов и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью регионов.

В науке не сложился единый подход к определению конкретных полномочий в сфере контроля. Так, В.А. Кряжковым выделяются следующие контрольные полномочия, с учетом его анализа учредительных актов субъектов Российской Федерации:

1) Заслушивание ежегодных докладов главы региона о его деятельности и деятельности высшего исполнительного органа;

2) Общий контроль деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

3) Финансовый контроль (контроль за исполнением бюджета субъекта РФ, использованием бюджетных кредитных ресурсов);

4) Контроль за выполнением программ и планов программ социально-экономического развития, соблюдением установленного порядка управления и распоряжения региональной собственностью [15].

По аналогии с контрольной деятельностью федерального парламента, кажется более удачным выделение в качестве основных полномочий парламентского контроля на уровне субъекта Российской Федерации осуществленное Н.М. Касаткиной и И.Г. Тимошенко, относящих к основным полномочиям:

1) Контроль за исполнительной властью субъекта;

2) Контроль за исполнением законодательства субъекта;

3) Контроль за принятием и исполнением бюджета [12].

Автор достаточно критично относится к ежегодному заслушиванию доклада главы субъекта соответствующим законодательным (представительным) органом, поскольку такие доклады носят не столько характер отчетности за проделанную работу, которую парламент должен оценить, сколько зачитывает основные направления деятельности и необходимые действия для их развития. Предполагается возможным урегулирования этого относительного нового института взаимоотношений между законодательной и исполнительной власти, при которой парламент действительно оценивал работу соответствующего правительства либо администрации, с возможностью применения санкций за неудовлетворительные результаты и поощрения за удовлетворяющие интересы субъекта.

Совершенно верно современной теорией отмечается, что, являясь единственным государственным органом народного представительства на уровне субъекта Российской Федерации, 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 Российской Федерации напрямую воздействует на эффективность функционирования региональной государственной системы в целом [13].

Как правило при определении своего законодательного (представительного) органа субъекты Российской Федерации ограничиваются лишь характеристиками «законодательный» и «представительный» при обозначении их функций. Однако в силу безусловного осуществления контрольных функций, наличия в учредительных документах регионов положений о парламентском контроле, полагаем, что было бы логично включить в спектр характеристик своего законодательного (представительного) органа также термин «контрольный». Сейчас этим могут похвастаться Республика Саха (Якутия) и Удмуртская республика, в уставах которых парламент обладает статусом законодательного (представительного) и контрольного органа. Вполне возможно, что уже исторически сложившаяся формулировка «законодательный (представительный) орган» превратится в «законодательный, представительный и контрольный орган», что предотвратит путаницу при соотношении понятий «законодательный» и «представительный» и придаст наименованию более красивый с грамматической точки зрения облик.

Осуществление контрольной деятельности предусмотрено пунктом «а» части 4 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ, согласно которому 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. При анализе указанного Федерального закона представляется возможным попытаться выделить основные полномочия парламентского контроля, которыми наделен каждый региональный парламент. К ним относятся виды парламентского контроля:

1) за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации;

2) за исполнением бюджета соответствующего региона;

3) за исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Федерации;

4) за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта;

5) за выполнением программ социального, экономического, культурного развития и иных программ.

Региональный парламентский контроль является органическим развитием и продолжением федерального парламентского контроля, руководствуясь его основными началами. В то же время региональному парламентскому контролю свойствен собственный набор объектов этого контроля, форм и средств его реализации, основанных на специфике осуществления государственной власти субъектами Российской Федерации [16].

В самих субъектах Российской Федерации парламентский контроль регламентирован, прежде всего, конституциями (уставами) соответствующих субъектов Российской Федерации. Именно в них закреплены основные полномочия по осуществлению контроля. Например, в Уставе Самарской области содержится положение о том, что губернатор области, который возглавляет высший исполнительный орган государственной власти, подотчетен и подконтролен не только Президенту РФ, федеральным органам исполнительной власти, но и Самарской губернской Думе в пределах ее компетенции, а Конституция Республики Марий Эл устанавливает, что Государственное Собрание Республики Марий Эл осуществляет контрольные полномочия в пределах и формах, установленных Конституцией республики и законами республики.

При этом конституциями (уставами) субъектов законодательное регулирование на региональном уровне не заканчивается. Напротив, в большей части контрольные функции парламента закреплены в законах субъектов Российской Федерации о законодательных органах. В Республике Башкортостан, например, действует Закон от 01 ноября 2011 года «О контроле Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан за исполнением законов Республики Башкортостан», которым регламентируются контрольные полномочия законодательного органа Республики. Достаточно подробно охарактеризованы основные формы и порядок осуществления законодательным (представительным) органом Республики Мордовия – Государственным Собранием Республики Мордовия контроля за соблюдением и исполнением законов Республики, а также за соблюдением установленного порядка распоряжения ее собственностью в Законе от 30 октября 2008 года «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия».

Регулирование парламентского контроля осуществляется не только законами, но и положениями регламентов законодательных органов, а также их постановлениями, в частности о создании контрольных комиссий. Самостоятельность в регулировании процедур своей деятельности – одна из гарантий автономности парламента, стабильности его положения в системе государственных органов и институтов политической системы общества, возможности действенного парламентского контроля.

Исходя из представительной природы парламента, необходимо учитывать, что его состав меняется от созыва к созыву, в нем могут состоять более или менее влиятельные политические силы, оппозиционные руководителям органов исполнительной власти. Но именно состав представительных органов в наиболее адекватной степени отражает спектр политических интересов и пристрастий общества на каждом этапе развития российской государственности. Если принять идею о законодательном регулировании парламентских процедур, следует помнить, что в законотворческом процессе участвуют и иные ветви власти, которые могут оказать влияние на содержание парламентских процедур и даже на объем контрольных функций парламента [17].

На основании вышеперечисленного можно сделать вывод, что законодательство в сфере парламентского контроля на уровне субъекта Российской Федерации не отличается достаточной полнотой и системностью. Соответственно решением указанных недостатков стало бы принятие специального закона о парламентском контроле в каждом субъекте Федерации.

Концептуально такой закон субъекта РФ может включать: положения о правовой основе контрольной деятельности, ее целях, задачах и принципах; подробный открытый перечень контрольных полномочий законодательного органа; положения об организации и обеспечении исполнения контрольных полномочий законодательного органа, основах порядка их осуществления, при этом более подробно порядок осуществления каждого контрольного полномочия можно закрепить в регламенте законодательного органа; положения об инициативе осуществления контрольных полномочий законодательного органа, в том числе по обращению определенного числа граждан, проживающих в субъекте РФ; подробный открытый перечень форм осуществления парламентского контроля, причем каждой форме посвятить отдельную статью закона, а в регламенте законодательного органа в связи с формами парламентского контроля более подробно определить формы ответов на запросы законодательного органа и депутатов тех структур, чья деятельность стала объектом парламентского контроля; положения о том, что по некоторым основным формам парламентского контроля требуется принятие специальных законов (например, по парламентским расследованиям); положения о средствах осуществления парламентского контроля, т.е. о том, что законодательный орган вправе делать при реализации парламентского контроля, каковы его права и т.д. [10].

Ярким примером такого основательного подхода является Закон Республики Северная Осетия - Алания от 08 апреля 2014 года «О парламентском контроле в Республике Северная Осетия – Алания», который регулирует общественные отношения, связанные с осуществлением Парламентом, комитетами и комиссиями Парламента, депутатами Парламента, парламентской комиссией по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, Контрольно-счетной палатой республики парламентского контроля.

В Тюменской области законодательная власть регламентирована IV главой Устава Тюменской области от 30 июня 1995 года № 6. В соответствии со статьей 27 Устава Областная Дума является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Тюменской области. То есть на первоначальном этапе определения статуса и функций регионального парламента, не определено, что он является также контрольным органом. Статьей 28 предусмотрена компетенция Областной Думы, к которой относится:

1) контроль за исполнением Устава Тюменской области, изменений и дополнений к нему, областных законов и иных нормативных правовых актов;

2) контроль за исполнением областного бюджета и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

3) определение кандидатов для избрания в органы управления и контроля хозяйственных обществ, в уставном капитале которых есть доля областной собственности и утверждение порядка деятельности представителей в органах управления и контроля хозяйственных обществ, в уставном капитале которых есть доля областной собственности.

Кроме того, на территории Тюменской области действует Закон Тюменской области «Об основах организации и деятельности Тюменской областной Думы» от 12 марта 2001 года № 276. Здесь стоит упомянуть, что ведущую роль в осуществлении регионального парламентского контроля играют комитеты и комиссии соответствующего законодательного органа субъекта Российской Федерации. Так, согласно статье 13 указанного Закона комитеты, постоянные комиссии Думы – постоянно действующие органы областной Думы, созданные с целью обеспечения ее полномочий в сфере контроля.

Еще одним, пожалуй, наиболее важным для нас, нормативным актом, регламентирующим контрольные функции, является Постановление Тюменской областной Думы от 14 февраля 2008 года № 604 «О регламенте Тюменской областной Думы».

В соответствии с указанным Регламентом, областная Дума непосредственно, а также через комитеты, постоянные, временные комиссии и депутатов, через Счетную палату области, Уставный суд области осуществляет контрольную деятельность за исполнением принятых областной Думой законодательных актов, постановлений, протокольных поручений в следующих формах:

1) заслушивание на заседаниях областной Думы и ее комитетов информаций, отчетов о ходе исполнения законов области, постановлений и протокольных поручений областной Думы;

2) образование рабочих групп для изучения практики работы по исполнению законов области, постановлений и протокольных поручений областной Думы;

3) анализ нормативных правовых актов органов местного самоуправления по исполнению законов области и нормативных правовых актов областной Думы;

4) направление депутатских запросов;

5) проведение депутатского расследования;

6) истребование информации;

7) другие формы контроля.

Также, Тюменская областная Дума обладает правом официального запроса у Губернатора области, его заместителей, других должностных лиц Правительства области и исполнительных органов государственной власти Тюменской области, руководителей предприятий, организаций и учреждений области, независимо от форм собственности, об исполнении законов области, постановлений и протокольных поручений областной Думы.

В целях соблюдения регионального законодательства по обращениям лиц Тюменская областная Дума издает постановления. Указанные постановления подлежат обязательному рассмотрению должностными лицами государственных органов, руководителями предприятий, организаций и учреждений, независимо от форм собственности, органами местного самоуправления в установленный срок. По ним должны быть приняты меры по устранению нарушений законов области, постановлений и протокольных поручений областной Думы.

Так, в части контроля за исполнением областных законов, Тюменская областная Дума рассмотрела информацию Правительства Тюменской области о реализации Закона Тюменской области «Об отходах производства и потребления в Тюменской области», представленную в областную Думу заместителем Губернатора Тюменской области, начальником Главного правового управления Правительства Тюменской области Е.С. Еремеевой (письмо от 17.09.2020 N 31/16570Д/20-6953) и рекомендовала в своем Постановлении № 2750 от 22 октября 2020 года Правительству Тюменской области продолжить реализацию указанного Закона, уделив особое внимание следующим направлениям работы:

* осуществление мер, направленных на проведение мероприятий по рекультивации земельных участков в рамках национального проекта "Экология";
* осуществление мер, направленных организацию публичного обсуждения результатов правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности при осуществлении регионального государственного экологического надзора;
* осуществление мер, направленных на информирование населения о ходе реализации реформы в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами в целях повышения уровня правовых знаний в области обращения с отходами.

Примером осуществления контроля за исполнением областного бюджета может служить Постановление Тюменской областной Думы от 22 декабря 2020 года № 2831 «Об отчете об исполнении областного бюджета за девять месяцев 2020 года». Согласно этому постановлению Областная дума приняла к сведению отчет об исполнении областного бюджета за девять месяцев 2020 года, представленный в областную Думу Губернатором Тюменской области А.В. Моором (письмо от 13.11.2020 № 31/8420-20). Согласно этому отчету всего доходы областного бюджета за 9 месяцев 2020 года выполнены лишь на 81,3% и составили всего 122 767 603 тыс.рублей, что ниже на 25,1% по сравнению с аналогичным периодом 2019 года.

В данной ситуации проявляется вся несостоятельность заслушивания отчетов главы субъекта Российской Федерации. Несмотря на то, что план не был выполнен, все, что сделал контролирующий орган – лишь принял информацию к сведениям. Очевидно, что этого недостаточно для эффективности такой контрольной функции.

Интересна также контрольная деятельность Тюменской областной думы в области выполнения государственных целевых программ. В рамках выездного заседания комитета Тюменской областной Думы по экономической политике и природопользованию по теме: «Электронная Тюменская область – практический опыт информатизации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления Тюменской области, государственных и муниципальных учреждений», Тюменская областная дума в соответствии с Постановлением № 374 от 20 апреля 2017 года постановила: «Тюменской областной Думе рекомендовано внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (в части введения единой упрощенной формы, подаваемой микропредприятиями в многофункциональный центр и содержащей, в том числе, данные, служащие в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах основанием для исчисления и уплаты налогов и страховых взносов) во II квартале 2017 года».

Настоящим Постановлением областная Дума показала себя не только как контрольный орган, контролирующий исполнение федеральной целевой программы, но и как субъект законодательной инициативы. В ходе заседания были выявлены проблемы на уровне федерального законодательства, не позволяющие реализовать программу в полной мере.

Таким образом, на примере Тюменской областной Думы продемонстрированы недостатки и достоинства существующей на сегодняшний день системы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации.

Недостатками, по нашему мнению, является отсутствие единого закона, регламентирующего все стороны общественных отношений в сфере парламентского контроля на уровне субъекта: её цели, задачи, принципы, отсутствие подробно охарактеризованных полномочий по контролю, их форм, права и обязанности контролирующего органа в целом а также комитетов и комиссий, осуществляющих контролирующую деятельность от его имени. Кроме этого, можно выделить в качестве недостатка формальных подход к контролю деятельности исполнительных органов – их отчеты, сообщения носят исключительно уведомительных характер и принимаются законодательным органам «к сведениям». И основным недостатком автор выделяет отсутствие реального контроля за исполнительной ветвью власти в системе разделения властей на уровне субъекта федерации, что, впрочем, не отличается от ситуации на федеральном уровне. Возможные парламентские расследования, допросы как на уровне субъекта, так и на федеральном не могут представиться в современной политической обстановке страны. На фоне текущих публичных слушаний в Сенате США система разделения властей в России все больше представляется склоненной в сторону исполнительной ветви.

Достоинствами существующего контроля региональным парламентом можно назвать публичный характер всей его деятельности, позволяющий сделать результат парламентского контроля предметом общественного обсуждения. Также, несмотря на отсутствие системности и полноты регионального законодательства об осуществлении парламентского контроля, оно все же содержит множество нормативных положений, удачно регламентирующих содержательные и формальные параметры регионального парламентского контроля.

В заключении хотелось бы отметить, что принятие Федерального закона «О парламентском контроле» от 07 апреля 2013 года № 77-ФЗ не означает утрату значения регионального законодательства в этой сфере на соответствующем уровне. Совсем наоборот, закрепляя институт парламентского контроля на федеральном уровне, возникает острая необходимость наиболее подробного регулирования этого института на уровне субъектов Российской Федерации. Это будет только способствовать усилению роли и функции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в системе органов государственной власти и механизме ее осуществления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. ["Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/).

2. [Федеральный закон от 07.05.2013 N 77-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "О парламентском контроле"](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145996/)

3. [Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 11.06.2021) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/)

4. "Устав Тюменской области" от 30.06.1995 N 6 (принят Тюменской областной Думой 15.06.1995)

5. Постановление Тюменской областной Думы от 14.02.2008 N 604 "О Регламенте Тюменской областной Думы".

6. Постановление Тюменской областной Думы от 22.10.2020 № 2750 Об информации Правительства Тюменской области о реализации Закона Тюменской области "Об отходах производства и потребления в Тюменской области"

7. Постановление Тюменской областной Думы от 22.12.2020 года № 2831 "Об отчете об исполнении областного бюджета за девять месяцев 2020 года"

8. Закон Тюменской области от 24.03.2020 № 23 "Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года".

9. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс. Учебное пособие. В 2 томах. Том 2. М.: Инфра-М, Норма, 2017. 912 с.

10. Антоненко Т. А., Милявская Ю. В., Смоленский М. Б. Конституционное право России в схемах и таблицах. М.: Феникс, 2018. 240 с.

11. Нудненко Л. А. Конституционное право России. Практикум. Учебное пособие. М.: Юрайт, 2019. 288 с.

12. Нудненко Л. А. Конституционное право России. Практикум. Учебное пособие. М.: Юрайт, 2020. 264 с.

13. Степанов, А. Г. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации // Молодой ученый. — 2018. — №1-2. Т. 2. — С. 159-164.

14. Спрыгина, О.Р. Правовое регулирование изменения границ между субъектами Российской Федерации: проблемы и решения / Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 3. С. 56-60.

15. Черепанов В. А. Конституционное право России. Учебник. М.: Норма, Инфра-М, 2016. 368 с.

16. Чертков, А.Н. Изменение конституционно – правового статуса субъекта РФ / Журнал российского права. 2018. № 11 (203). С. 18-26.

17. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017. 624 с.

18. Шустров Д. Г. Живое конституционное право России в решениях Конституционного Суда РФ. В 7 томах. Том 1. Конституционное правосудие. М.: Ленанд, 2016. 704 с.

1. Шустров Д. Г. Живое конституционное право России в решениях Конституционного Суда РФ. В 7 томах. Том 7. Разделение властей и система государственных органов. М.: Едиториал УРСС, 2019. 568 с.