На правах рукописи

ГАЛУЕВА ВЕРОНИКА ОЛЕГОВНА

ОТЧЕТЫ ВЫСШИХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК ФОРМА ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

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

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

005569117

20 МАЙ 2015

Ростов-на-Дону – 2015

Работа выполнена на кафедре конституционного права ЧОУ ВПО «Институт международного права, экономики, гуманитарных наук и управления им. К.В. Россинского»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор **Дзидзоев Руслан Мухарбекович**

Официальные оппоненты: **Дудко Игорь Геннадьевич** доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВПО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П.Огарева», зав. кафедрой государственного и административного права

Арутюнян Радмила Эдуардовна кандидат юридических наук, ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет», зав. кафедрой теории и истории государства и права

Ведущая организация: **ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»**

Защита состоится «27» июня 2015 г. в 10:00 на заседании диссертационного совета Д 212.208.26 по юридическим наукам при ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет» по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Максима Горького, 88, ауд. 407.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет» и на сайте http://hub.sfedu.ru/diss/announcements/

Автореферат разослан «28» апреля 2015 г

Ученый секретарь диссертационного совета, доктор юридических наук, профессор **Иванников Иван Андреевич**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования объясняется, в первую очередь, значением отчетов органов исполнительной власти, особенно высших, составляющих важную сферу парламентского контроля в России. В этом отношении выделяется конституционный институт ежегодного отчета Правительства Российской Федерации перед Государственной Думой о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, инициированный Президентом РФ в послании Федеральному Собранию РФ в качестве средства усиления парламентского контроля над исполнительной властью.

Отчеты высших исполнительных органов государственной власти федерального и регионального уровней в виду новизны и сжатости конституционных формулировок вызывают необходимость их развернутого анализа, научного определения природы и юридических составляющих этих отчетов, целей и задач, коммуникационного и законопроектного значения, динамики влияния на конституционное соотношение ветвей государственной власти, установления их места и значения в системе парламентского контроля.

Отчеты Правительства РФ перед федеральным парламентом реализуют стратегию «открытого правительства», предполагающую высокий уровень прозрачности исполнительной деятельности, подотчетность правительственных структур представительным органам власти.

Важный сегмент диссертационной проблематики занимают парламентские отчеты исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обеспечивающие региональный парламентский контроль в его публично-правовых формах, практика которых в ее отдельных элементах может быть использована в системе федерального парламентского контроля.

Существующая практика парламентских отчетов высших органов исполнительной власти в России, достаточно продолжительная и вариативная, вызывает необходимость ее систематизации с целью предложения обоснованных научно-практических рекомендаций по усовершенствованию отчетной деятельности, как на уровне федерации, так и на региональном уровне исполнительной власти.

Степень разработанности темы исследования.

Теоретические основы настоящего исследования составили труды отечественных авторов, посвященные общим и прикладным вопросам парламентского контроля как разновидности государственного контроля в его разнообразных формах. Это, прежде всего, работы таких авторов, как Л.В. Акопов, Н.С. Бондарь, И.В. Гранкин, М.В. Демидов, А.И. Козлов, Н.Н. Михайлова, В.А. Тюльпанов, А.Н. Шерин и др.

Отдельные вопросы подконтрольности и подотчетности Правительства и других органов исполнительной власти парламенту получили развитие в произведениях таких ученых, как К.С. Бельский, А.И. Бобылев, Н.С. Бондарь, Д.С. Выголовский, Р.М. Дзидзоев, В.Д. Зорькин, В.Т. Кабышев, Д.К. Княгинин, Ю.И. Козлов, Е.И. Козлова, С.Г. Колбая, Н.М.Колосова, А.А. Кондрашев, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, В.И. Лафитский, В.О. Лучин, А.В. Минашкин, Н.А. Михалева, К.К. Ненилин, Е.Е. Никитина, А.Ф. Ноздрачев, Ж.И. Овсепян, Л.А. Окуньков, Ю.Ю. Попова, Д.Ю. Приймак, Н.А. Сахаров, Б.А. Страшун, В.Н. Суворов, Л.К. Терещенко, В.Е. Чиркин, И.Г. Шаблинский, И.И. Шувалов, С. Б. Эбзеев, Л.М. Энтин.

Некоторые аспекты отчетов исполнительных органов государственной власти, как формы парламентского контроля, исследовались и в диссертационных работах таких авторов, как Д.В.Азаров – «Конституционно-правовое регулирование регионального парламентского контроля как механизма обеспечения разделения и взаимодействия властей в субъектах

Российской Федерации» (2014), С.В.Бендюрина – «Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации» (2003), Е.П.Григорьева – «Парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти: конституционно-правовые аспекты» (2012), А.Г.Овсепян – «Парламентский контроль исполнительной власти в Российской Федерации» (2012), Ю.В.Плюта – «Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Российской Федерации» (2012), А.Н.Шеян – «Институт правительственной ответственности в России» (2007) и др.

В то же время отсутствуют монографические исследования, содержащие системный и целостный анализ отчетной деятельности высших органов исполнительной власти в контексте парламентского контроля и разделения властей в Российской Федерации.

Цель настоящего исследования состоит в определении правовой природы и политического назначения отчетов высших органов исполнительной власти, как на федеральном, так и на региональном уровнях, в разработке конкретных предложений по повышению роли этих отчетов в деятельности органов государственной власти.

В соответствии с данной целью ставятся следующие **научные задачи**:

- характеристика отчетов высших органов исполнительной власти в системе парламентского контроля;
- исследование политико-правовой природы правительственных отчетов в России;
- исследование исторических аспектов диссертационной тематики;
- анализ отдельных видов правительственных отчетов перед парламентом в их материальных и процессуальных составляющих;
- исследование отчетов исполнительной власти на региональном уровне;
- выработка научно-практических рекомендаций по совершенствованию законодательства и практики парламентских отчетов высших органов исполнительной власти в России.

Объектом диссертационного исследования являются конституционно-правовые отношения, взятые в их системном единстве, складывающиеся в процессе подготовки и представления отчетов высших исполнительных органов представительным органам государственной власти.

Предметом исследования выступают нормы конституционного права, регулирующие условия и механизм парламентских отчетов высших органов исполнительной власти в России.

Методологической основой исследования служат как общенаучные методы познания – диалектический, историко-логический, функционально-аналитический, такие специальные методы – компаративно-правовой, формально-юридический, лингво-юридический, контент-анализа. Системное использование этих методов позволило выявить природу и особенности правительственных отчетов как правового и государственного институтов.

Нормативную базу исследования составляют Конституция РФ, конституция и уставы субъектов Российской Федерации, законы и иные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, регулирующие вопросы парламентского контроля в России, к числу которых относятся Федеральный закон от 7 мая 2013 г. «О парламентском контроле», Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти 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.

Эмпирическую базу исследования составили итоговые решения Конституционного Суда РФ, стенографические отчеты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, материалы подготовки и представле-

ния отчетов Правительства РФ, отчетов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации за все время существования рассматриваемого института.

Научная новизна диссертации заключается в том, что это комплексное исследование, содержащее развернутый научный анализ отчетов высших исполнительных органов государственной власти как формы парламентского контроля в России.

В диссертации определяются место и значение отчетов Правительства РФ, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в практике взаимоотношений ветвей государственной власти, выявляются оптимальные характеристики отчетов, формулируются научно-практические предложения по совершенствованию законодательства и практики правительственных отчетов в России на федеральном и региональном уровнях.

На защиту выносятся следующие научные положения:

1. Авторское определение ежегодного отчета Правительства РФ перед Государственной Думой о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, представляющего собой официальный публичный доклад Правительства Российской Федерации на заседании Государственной Думы о результатах деятельности Правительства Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, предполагающий оценку этой деятельности с точки зрения ее законности и эффективности.

2. Отнесение отчетов Правительства РФ перед Государственной Думой к парламентской составляющей формы государственного правления в России, усиливающей парламентарные начала, выраженные, по сравнению с президентскими, недостаточно. Институт отчетов Правительства увеличивает степень парламентского участия в государственной деятельности, повышает уровень политической ответственности правительства перед народным представительством.

3. Обоснование критериев оценки ежегодных отчетов Правительства РФ перед Государственной Думой о результатах его деятельности, важнейшим из которых должна служить реализация программы деятельности, представляемая сформированным Правительством РФ Государственной Думе, содержащая конкретные сводные показатели правительственной деятельности на среднесрочную перспективу. Утверждение подобной программы Государственной Думой стало бы своеобразным вотумом парламентского доверия Правительству, как залога его успешной деятельности, своего рода запросом инвеституры, свойственной западному парламентаризму.

4. Усиление ответственности Правительства РФ за представляемые парламенту отчеты. Постановления Государственной Думы по ежегодным и другим отчетам Правительства РФ лишены предметной оценки правительственной деятельности, что снижает значение института отчета. Признание Государственной Думой деятельности Правительства РФ неудовлетворительной должно быть равносильно парламентскому вотуму недоверия, что повысит степень ответственности Правительства за представленный отчет.

5. Необходимость повышения процессуального статуса годового отчета Правительства РФ об исполнении федерального бюджета посредством введения в Регламент Государственной Думы отдельной и специальной главы, посвященной механизму рассмотрения бюджетного отчета федерального Правительства, что реализует законодательное требование о том, что порядок представления, рассмотрения и утверждения годового отчета об исполнении бюджета устанавливается соответствующим законодательным (представительным) органом.

6. Обоснование необходимости включения в отчет высшего должностного лица субъекта РФ о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ информации о деятельности, связанной с исполнением им собственных полномочий, имея в виду, что

высшее должностное лицо субъекта РФ одновременно является руководителем высшего исполнительного органа государственной власти Федерации (правительства, администрации субъекта РФ) и по существу его возглавляет.

7. Целесообразность использования в федеральной практике парламентского контроля отдельных составляющих регионального парламентского контроля, получивших достаточную апробацию, таких как:

- установление требований к вопросам, поставленным законодательным органом, которые должны касаться деятельности высшего исполнительного органа государственной власти только за отчетный период и не должны выходить за пределы его полномочий;

- представление правительственного отчета в определенный срок до его рассмотрения в законодательный орган с последующим направлением отчета в комитеты, комиссии, депутатские формирования законодательного органа;

- обязательное участие партий, не представленных в законодательном органе, в заседаниях этого органа, посвященных рассмотрению правительственного отчета, с правом совещательного голоса; предоставление им права формулирования вопросов о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти;

- размещение на официальном сайте законодательного органа в сети Интернет не позднее дня рассмотрения отчета текста отчета высшего исполнительного органа государственной власти и депутатских вопросов о его деятельности, а также содержания и результатов рассмотрения отчета на заседании законодательного органа.

Научно-практическая и теоретическая значимость результатов исследования.

Формулируемые в работе научно-практические рекомендации могут быть использованы в целях совершенствования парламентского контроля

в России, повышения его уровня в масштабах Российской Федерации в целом и отдельных ее субъектов.

Положения и выводы диссертационной работы могут использоваться в интересах дальнейшего теоретического осмысления исследуемой темы, в учебном процессе, при преподавании конституционного права России

Апробация результатов исследования.

Основные положения диссертационного исследования получили апробацию в научных публикациях по теме исследования, в выступлениях автора на научно-практических конференциях, в процессе обсуждения диссертации на кафедре. Автор принимал участие в следующих научно-практических конференциях:

- Федерализм и регионализм: приоритеты XXI века: III Международная научно-практическая конференция. Владикавказ: Владикавказский Институт управления. 2011;

- Конституция России как фактор демократических преобразований: II Межвузовская конференция. 12 декабря 2011 г. Краснодар;

- Законность и правопорядок на современном этапе развития общества: Международная научно-практическая конференция. Краснодар, 2012;

- Перспективы развития АПК в современных условиях: III Международная научно-практической конференция, 10-12 апреля 2012. Владикавказ: Горский ГАУ, 2012;

- Правовая природа правительственных отчетов в России // Конституция и политические реформы в России: III Межвузовская научно-практическая конференция, 24 декабря 2012 г. Краснодар, 2013;

- 20 лет российской Конституции: итоги и перспективы: Материалы IV Международной научно-практической конференции. Краснодар: Кубанский государственный университет, 2014.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** работы обосновываются выбор темы и ее актуальность, степень ее научной разработанности, цели и задачи исследования, методологическая, нормативная и эмпирическая базы исследования, новизна работы, научно-практическая и теоретическая значимость результатов исследования, апробация исследования.

Первая глава диссертации **«Отчет высшего исполнительного органа государственной власти: теоретические и институциональные начала»** содержит два параграфа.

В **параграфе 1.1.** «Отчеты исполнительных органов государственной власти как проявление парламентского контроля» рассматривается общая природа парламентского контроля в России. Отмечается, что объектом парламентского контроля выступает, в основном, деятельность исполнительно-распорядительная, действия и акты органов и должностных лиц исполнительной власти, прежде всего, правительственной.

Поскольку исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство РФ (ч. 1 ст. 110 Конституции РФ), постольку главным и непосредственным объектом парламентского контроля становится правительственная деятельность, действия и акты Правительства и правительственных органов.

Посредством парламентского контроля происходит публичная оценка правительственной деятельности с точки зрения ее законности и эффективности, правительственный курс подвергается необходимой коррекции с позиций конституционных и законодательных требований.

Параграф 1.2. «Отчеты Правительства Российской Федерации: политико-правовая природа». В Российской Федерации происходит

тенденция расширения сферы парламентского контроля, о чем свидетельствует конституирование нового института парламентского контроля – ежегодного отчета Правительства РФ в Государственной Думе Федерального Собрания РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, повышающего уровень ответственности правительственной власти.

По масштабам и достигаемому результату ежегодные отчеты Правительства РФ значительно превосходят иные формы парламентского контроля – парламентские запросы, правительственный час, парламентские слушания и др. Ежегодные отчеты Правительства перед Государственной Думой можно полагать наиболее эффективной формой парламентского контроля, имеющей своим объектом правительственную власть в целом, обеспечивающую не просто подконтрольность, но и подотчетность Правительства парламенту, полномочному в этом случае системно оценивать содержание и итоги правительственной деятельности.

В диссертации отмечается, что отчеты Правительства перед Государственной Думой должны оцениваться в контексте т.н. открытого правительства, как инновационной модели государственного управления, основанной на транспарентности государственной деятельности, прежде всего, правительственной, наиболее бюрократизированной, предполагающего высокий уровень прозрачности органов власти и информационную открытость публичной деятельности, позволяющую осуществлять мониторинг ее эффективности. Наличие разнообразных парламентских отчетов Правительства РФ, имеющих публичный формат представления и заслушивания, непосредственно реализует принцип гласности Правительства РФ, записанный в статье 3 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

В диссертации систематизируются юридические признаки, свойственные парламентским отчетам Правительства РФ:

1. *Представление отчета исключительно нижней палате парламента.* Правительство Российской Федерации представляет ежегодный отчет о своей деятельности только Государственной Думе, что в полной мере отвечает зарубежной конституционной теории и практике, основанной на ответственности Правительства, прежде всего, перед нижней палатой парламента.

2. *Обязательность отчета,* который должен непременно предоставляться Правительством в определенный период.

3. *Правительственные отчеты выражают правосубъектность Правительства в целом*, а не отдельных его органов или должностных лиц. Этим объясняется и формат правительственных ежегодных отчетов, подлежащих обсуждению исключительно на заседаниях Правительства.

4. *Регулярность отчета,* подлежащего обязательному представлению и рассмотрению в установленные законодательством сроки.

5. *Тематическая определенность отчета,* предполагающая конкретное содержание, предопределяемое названием отчета – отчет Правительства о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой; отчет Правительства РФ об исполнении федерального бюджета и т.д.

6. *Определенный режим отчета,* предполагающий наличие единообразного организационно-правового формата предоставления, заслушивания и удостоверения отчета, составляющего отдельную и особую парламентскую процедуру.

В этом же параграфе содержится анализ исторической составляющей диссертационной темы, позволяющий сформулировать тот вывод, что институт правительственных отчетов как форма парламентского контроля имеет свою продолжительную историю в России, прошел длительный и сложный путь развития, связанный с утверждением парламентаризма в России. Нормативные предпосылки этого института возникли в перестроечный период, однако практикой взаимоотношений ветвей вла-

сти они в полной мере не были востребованы. Прослеживается очевидная аналогия между конституционными поправками 2008 г. о введении института ежегодных отчетов Правительства РФ перед Государственной Думой, а также думской процедурой правительственных отчетов, и многочисленными законодательными и регламентными нормами перестроечного периода, обязывавшими федеральное Правительство докладывать парламенту о результатах своей деятельности, что позволяет констатировать преемственность в развитии исследуемого конституционного института.

Глава вторая исследования **«Формы и содержание отчетов Правительства Российской Федерации»** включает два параграфа.

В **параграфе 2.1.** работы **«Институт ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой»** отчет Правительства РФ о результатах его деятельности перед Государственной Думой рассматривается в качестве особой и значимой парламентской процедуры, включающей последовательную совокупность процессуальных действий.

В работе анализируется практика подготовки Правительством РФ ежегодного отчета государственной Думе, отмечается, что консультации Председателя Правительства с Президентом РФ, руководством Государственной Думы и думскими фракциями, в период подготовки отчета, положительно сказываются на содержании правительственных отчетов. Автором обосновывается необходимость отражения подобных консультаций в Регламенте Государственной Думы.

В диссертации определяются критерии оценки отчетов Правительства РФ перед Государственной Думой, которые не должны носить сугубо информационный характер, не должны уподобляться публичным докладам, но должны включать оценку правительственной деятельности парламентской палатой, предполагающую конкретный предмет отчета.

В работе отмечается также, что постановления Государственной Думы по отчетам Правительства РФ лишены предметной оценки правительственной деятельности, что обезличивает институт отчета. В виду этого представляется, что постановление Государственной Думы по отчету Правительства о проделанной работе должно содержать оценочную формулировку – признать работу Правительства удовлетворительной либо неудовлетворительной. Признание Государственной Думой деятельности Правительства неудовлетворительной, как обосновывается в диссертации, должно быть равносильно парламентскому вотуму недоверия. Механическое выражение недоверия Государственной Думой Правительству РФ при неудовлетворительной оценке результатов правительственной деятельности повысит степень ответственности Правительства за представленный отчет, заставит Правительство тщательнее готовить отчет, связывая его с возможностью отставки Правительства по инициативе Государственной Думы в порядке части 3 статьи 117 Конституции РФ. Это заставит и Государственную Думу проявлять объективность в оценке правительственного отчета, отклонение которого может привести к роспуску Государственной Думы.

Анализ института ежегодных отчетов Правительства РФ перед Государственной Думой о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, свидетельствует о его несовершенстве. Законодательство практически не определяет механизм подготовки отчетов Правительства РФ в Государственной Думе, несмотря на определенные требования. Согласно Федеральному конституционному закону о Правительстве РФ подготовка ежегодных отчетов о результатах деятельности Правительства РФ, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, осуществляется в порядке, предусмотренном Регламентом Правительства РФ (ст. 40.1). Между тем Регламент Правительства не содержит определенного формата подготовки правительственных отчетов.

Очевидным недостатком существующего механизма реализации института ежегодных отчетов Правительства РФ в Государственной Думе является неучастие в этом процессе комитетов Государственной Думы, кроме Комитета по регламенту и организации работы Государственной Думы. Между тем, отчеты Правительства отличаются масштабностью, охватывающей по существу все крупные стороны государственной жизни, что требует для его оценки соучастия всех думских комитетов.

Регламент Государственной Думы не предусматривает предварительного рассмотрения правительственных отчетов комитетами и депутатами Государственной Думы, что представляется необходимым для предварительной подготовки к обсуждению доклада. В этом случае комитеты Государственной Думы могли бы выступать с содокладами по правительственному отчету, предметно оппонируя его содержанию.

Недостатком существующего порядка представления ежегодного отчета является и то, что в отчете Правительства отдельно не дифференцируются ответы на вопросы, поставленные Государственной Думой, эти вопросы как бы растворены в отчете, что противоречит юридическому формату отчета.

Исходя из этого, в диссертации предлагается новая редакция главы 18.1 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ «Рассмотрение вопроса о ежегодном отчете Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности», содержащая многочисленные новеллы, направленные на оптимизацию исследуемого института.

В **параграфе 2.2. «Бюджетные и иные парламентские отчеты Правительства Российской Федерации»** исследуются разновидности отчетов Правительства парламенту, в частности, *отчет Правительства РФ об исполнении федерального бюджета*, корреспондирующий его конституционной обязанности обеспечивать исполнение федерального бюджета (п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). При этом отмечается несо-

вершенство законодательного механизма представления и утверждения правительственного отчета об исполнении федерального бюджета.

В диссертации обосновывается, что отчет Правительства РФ об исполнении федерального бюджета должен быть увязан с правом Государственной Думы выражать недоверие Правительству, что повысило бы степень ответственности Правительства за составление и содержание отчета. Бюджетный кодекс РФ в первоначальной редакции предусматривал возможность выражения недоверия органу исполнительной власти при отклонении отчета об исполнении бюджета (п. 3 ст. 273).

В работе аргументируется, что рассмотрение годового отчета Правительства РФ об исполнении федерального бюджета в силу значимости этого института и многочисленных особенностей его реализации, требующих процессуальной консолидации, должно составлять отдельную главу Регламента Государственной Думы, как это сделано в отношении института ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности (глава 18.1). Это будет вполне соответствовать законодательным требованиям о том, что порядок представления, рассмотрения и утверждения годового отчета об исполнении бюджета устанавливается соответствующим законодательным (представительным) органом (п. 1 ст. 264.5 Бюджетного кодекса РФ).

В последние годы получили развитие 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].

Как и отчет Правительства об исполнении федерального бюджета, этот отчет, в отличие от ежегодных отчетов Правительства о результатах

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

его деятельности, можно отнести к категории *специальных отчетов* Правительства.

Спецификой этого вида правительственного отчета является то, что он предметно и во времени совмещен с информацией Центрального банка РФ. Государственная Дума в одном пленарном заседании и в одном вопросе повестки дня заслушивает доклад Правительства и информацию Центрального банка, вынося единое решение, оценивающее деятельность Правительства и Центрального банка. Предполагается в виду этого, что речь идет в данном случае о *совместном отчете* Правительства и Центрального банка.

Учитывая многогранность отчетной правительственной деятельности, а также тот факт, что основы правительственного ведения имеют конституционное происхождение, предлагается п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ изложить в следующей редакции: «Правительство Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой; представляет Государственной Думе иные отчеты».

Соответственно в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», в статью 28 «Вопросы, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Правительства Российской Федерации» последним абзацем предлагается включить – «рассматриваются иные отчеты Правительства Российской Федерации».

Глава 3 диссертации **«Отчеты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** включает два параграфа.

В **параграфе 3.1.** диссертации **«Отчеты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: содержательные параметры»** определяются содержательные составляющие отчетов главы субъекта Федерации перед региональным законодательным (представительным) органом государственной власти.

Отмечается при этом, что в некоторых субъектах Российской Федерации законодательные (представительные) органы государственной власти правомерно называют себя, в том числе, органами контрольными (Республика Якутия, Республика Удмуртия).

В соответствии с поправками к Федеральному закону № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» 29 марта 2010 г.[1] к полномочиям высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) было отнесено представление в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ ежегодных отчетов о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта (пп. в.1 п. 7 ст. 18).

Проблема, однако, состоит в том, что Федеральный закон № 184-ФЗ, с одной стороны, позиционирует высшее должностное лицо субъекта РФ и высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, как самостоятельные и разделенные органы государственной власти, с другой – называет высшее должностное лицо субъекта РФ руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, соединяя, таким образом, эти институты.

Но в этом случае возникает закономерный вопрос: должно ли высшее должностное лицо субъекта РФ, которое одновременно является руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, представлять отчет только о деятельности высшего

[1] Собрание законодательства РФ. 2010. № 14. Ст. 1549.

исполнительного органа государственной власти или о своей деятельности также?

Как обосновывается в диссертации, отчет высшего должностного лица субъекта РФ о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ должен одновременно содержать информацию о собственной деятельности, имея в виду неразрывность этих органов.

В диссертации отмечается, что региональный парламентский контроль в некоторых отношениях превосходит федеральный, он, в частности, затрагивает уровень местного самоуправления, несвойственный федеральному контролю, разумеется, с учетом самостоятельности местного самоуправления от государственной власти.

Диссертационный анализ регионального законодательства показывает, что сфера парламентского контроля в субъектах Российской Федерации намного шире, нежели на федеральном уровне.

В связи с учреждением института отчетов высших должностных лиц субъектов Федерации о результатах деятельности высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ институт специальных отчетов, как обосновывается в работе, утрачивает свое значение. Те вопросы, которые этими отчетами предполагаются, вполне умещаются в формат общих отчетов высшего должностного лица субъекта РФ.

В **параграфе 3.2.** диссертации **«Механизм представления отчетов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации»** анализируются вопросы представления и заслушивания отчетов главы субъекта Федерации.

В диссертации определяется общая схема проведения отчетов высших должностных лиц субъектов РФ перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации, состоящая в следующем:

Законодательный орган государственной власти субъекта Российской РФ рассматривает вопрос о ежегодном отчете высшего должностного лица субъекта о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации во втором квартале года, следующего за отчетным. Дата рассмотрения вопроса о ежегодном отчете высшего должностного лица субъекта РФ устанавливается Советом (Президиумом) законодательного органа по согласованию с высшим должностным лицом субъекта РФ, после чего, за энное количество дней до рассмотрения отчета передается в СМИ, а также размещается на официальном сайте законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в сети Интернет в порядке, установленном региональным парламентом.

При рассмотрении ежегодного отчета региональный парламент на своем заседании заслушивает высшее должностное лицо субъекта, после чего депутаты вправе задавать ему вопросы. В ходе этого преимущество на выступление принадлежит представителям депутатских фракций, представленных в парламенте, однако на заседание могут быть приглашены даже представители партий, не прошедших в законодательный (представительный) орган власти субъекта.

Предложения, высказанные депутатами в ходе рассмотрения вопроса о ежегодном отчете высшего должностного лица субъекта РФ обобщаются рабочей группой, образуемой законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, и направляются ему Председателем законодательного органа.

Как отмечается в работе, законодательство субъектов Российской Федерации, относящееся к институту ежегодного отчета высшего должностного лица субъекта РФ, содержит ряд положений, вполне соответствующих значению этого института, которые вполне можно использовать на федеральном уровне, в механизме отчетов Правительства РФ перед Государственной Думой. К таким положениям можно отнести следующие:

- установление требований к вопросам, поставленным законодательным органом, которые должны касаться деятельности высшего исполнительного органа государственной власти только за отчетный период и не должны выходить за пределы его полномочий;

- представление правительственного отчета в определенный срок до его рассмотрения в законодательный орган с последующим направлением отчета в комитеты, комиссии, депутатские формирования законодательного органа;

- включение вопроса о ежегодном отчете высшего исполнительного органа государственной власти в повестку заседания законодательного органа первым;

- обязательное участие партий, не представленных в законодательном органе, в заседаниях этого органа, посвященных рассмотрению правительственного отчета, с правом совещательного голоса; предоставление им права формулирования вопросов о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти;

- размещение на официальном сайте законодательного органа в сети Интернет текста отчета высшего исполнительного органа государственной власти и депутатских вопросов о его деятельности, а также содержания и результатов рассмотрения отчета на заседании законодательного органа.

В диссертационной работе обосновывается, что эти элементы механизма отчетов исполнительной власти на уровне субъектов Федерации вполне можно отразить в главе 18.1. Регламента Государственной Думы – «Рассмотрение вопроса о ежегодном отчете Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности».

В диссертации указывается, что вопросы ежегодных отчетов высших должностных лиц субъектов РФ должны быть увязаны со сроками их собственной легислатуры, а также легислатуры возглавляемых ими высших органов исполнительной власти. Иными словами, высшее должностное

лицо субъекта РФ должно отчитываться за год (последние двенадцать месяцев или календарный), независимо от того, кто возглавлял в течение отчетного периода высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ. Это будет вполне соответствовать принципу единства и непрерывности государственной деятельности, одинаково свойственному государственной власти субъектов Федерации.

Как отмечается в работе, степень эффективности парламентского контроля в субъектах Российской Федерации вообще, и такой его формы как отчеты исполнительной власти перед региональным законодателем, в частности, продолжает оставаться низкой. Хотя высшие должностные лица субъектов Федерации ежегодно отчитываются перед региональным законодателем о деятельности возглавляемых ими высших исполнительных органов государственной власти, на деле эти отчеты превращаются в дежурные доклады, носящие преимущественно информационный характер, дублируя содержание губернаторских посланий региональному парламенту.

Отсутствует практика конструктивной критики региональной исполнительной власти местным парламентом, всего лишь «принимающим к сведению» отчет главы субъекта Федерации, и это при том, что в последние годы произошло несколько громких отставок губернаторов, лишившихся доверия Президента.

Результативность отчета высшего должностного лица субъекта Федерации можно было бы усилить за счет установления предметных критериев отчетов, которыми могли бы служить планы и программы деятельности главы и (или) высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также использования института парламентского недоверия, влекущего его обязательную отставку.

В **Заключении** работы обобщаются диссертационные выводы.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Галуева В.О. Институт ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой / В.О. Галуева // Общество и право. - 2012. - № 3. – С. 87-90. – 0, 25 п.л.

2. Галуева В.О. Отчеты Правительства Российской Федерации: политико-правовая природа / В.О. Галуева // Пробелы в российском законодательстве. - 2012. - № 4. - С.14-16. – 0, 25 п.л.

3. Галуева В.О. Отчеты Правительства Российской Федерации в системе парламентского контроля / В.О. Галуева // Пробелы в российском законодательстве. - 2012. - № 5. - С. 17-21 - 0, 5 п.л.

4. Галуева В.О. Ежегодные отчеты о результатах деятельности высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: вопросы законодательного регулирования / В.О. Галуева, Р.М. Дзидзоев // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. - 2012. - № 3. – С. 53-57 – 0, 5 п.л.

Иные публикации:

5. Галуева В.О. Отчет Правительства как форма парламентского контроля / В.О. Галуева // Конституция России как фактор демократических преобразований: Сборник материалов 2 межвузовской конференции.12 декабря 2011 г. - Краснодар, 2012 - С. 138-142 - 0, 25 п.л.

6. Галуева В.О. Отчеты Правительства Российской Федерации перед Государственной Думой как форма парламентского контроля / В.О. Галуева // Законность и правопорядок на современном этапе развития обще-

ства. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Краснодар, 2012. – С. 219-224. – 0,5 п.л.

7. Галуева В.О. Отчет Правительства РФ об исполнении федерального бюджета: некоторые проблемные вопросы / В.О. Галуева // Законность и правопорядок на современном этапе развития общества. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Краснодар, 2012. - С. 233-241– 0, 5 п.л.

8. Галуева В.О. Институт ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности: содержательная характеристика / В.О.Галуева // Юридический вестник Кубанского государственного университета. Краснодар, 2012. - № 4. - С. 24-28. – 0, 5 п.л.

9. Галуева В.О. Специальные отчеты Правительства Российской Федерации / В.О. Галуева // Вестник научных трудов молодых ученых ФГБОУ ВПО «Горский государственный аграрный университет». - Владикавказ, 2012. - №49.- С.170-174. – 0,3 п.л.

10. Галуева В.О. К истории вопроса о подотчётности Правительства РФ / В.О. Галуева // Перспективы развития АПК в современных условиях. Материалы 3-й Международной научно-практической конференции 10-12 апреля 2012. - Владикавказ: Горский ГАУ, 2012 – С.102-105. – 0,4 п.л.

11. Галуева В.О. Вопросы парламентского отчета Правительства Российской Федерации / В.О. Галуева // Вестник Института им. Россинского. Краснодар, 2012. № 12. – С. 32-35. – 0,5 п.л.

12. Галуева В.О. Правовая природа правительственных отчетов в России / В.О.Галуева // Конституция и политические реформы в России: Сб. мат. IIIмежвуз. научно-практ. конф., 24 декабря 2012 г. Краснодар, 2013 – С. 145-151. – 0,25 п.л.

13. Галуева В.О. Отчеты Правительства РФ о реализации мер социальной политики / В.О. Галуева // Вестник трудов молодых ученых, аспирантов и магистров. – Владикавказ: ФГБОУ ВПО «Горский государственный аграрный университет», 2013. - №50. – С.145-148. – 0,25 п.л.

14. Галуева В.О. Отчеты Правительства Российской Федерации как проявление парламентского контроля / В.О. Галуева // 20 лет российской Конституции: итоги и перспективы: материалы 1V Международной научно-практической конференции. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2014. – С. 105-112. – 0,25 п.л.

15.Галуева В.О. Отчеты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации): вопросы правового регулирования / В.О.Галуева // Материалы IV Международной научно-практической конференции «Федерализм и регионализм: приоритеты XXI века». 24 января 2014 г. Владикавказ: Владикавказский институт управления. 2014. – С.285-296. – 0,6 п.л.

16.Галуева В.О.Отчет высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: механизм представления / В.О.Галуева // Перспективы развития АПК в современных условиях: материалы IV Международной научно-практической конференции. 15-17апреля 2014г. Владикавказ: ФГБОУ ВПО «Горский государственный аграрный университет», 2014. – С.243-247. – 0,5 п.л.

17.Галуева В.О. Отчеты высших исполнительных органов государственной власти как форма парламентского контроля в России: региональный аспект / В.О.Галуева // Вестник трудов молодых ученых, аспирантов и магистров. – Владикавказ: ФГБОУ ВПО «Горский государственный аграрный университет», 2014. - №51. – С.270-274. – 0,6 п.л.

18. Галуева В.О. Признаки ежегодных отчетов Правительства РФ перед Государственной Думой / В.О.Галуева // Проблемы и перспективы развития современной юриспруденции: Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции (8 декабря 2014г.). Воронеж, 2014. С.44-46. – 0,5 п.л.

Подписано в печать 27.04.15 г. Формат бумаги 60x841/16. Бум. офс. № 1. Гарнитура шрифта Times New Roman. Печать на ризографе. Усл.-печ. л. 1,5. Тираж 100 экз. Заказ № 1730.
Отпечатано с готовых диапозитивов в ОАО «Издательско-полиграфическое предприятие им. В. А. Гассиева». 362021, г. Владикавказ, ул. Тельмана, 16.