

А. А. Гамалей

адъюнкт

Дальневосточный юридический институт МВД РФ

**КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО
(ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(на примере Законодательной Думы Хабаровского края)**

Осуществление контрольных полномочий играет важную роль в определении правового статуса и направлений деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Так, по мнению Г. М. Хачатуряна, «контроль является органическим элементом деятельности всех государственных органов и общественных организаций. Он многообразен и осуществляется в разных формах, имеющих свои специфические черты, которые определяются природой и содержанием компетенции субъекта контроля»¹. Продолжая эту мысль, необходимо отметить, что «осуществление контрольных полномочий пронизывает всю компетенцию законодательных органов власти. В этом аспекте контроль представляется не столько самостоятельной функцией, сколько элементом общей государственной воли, выражаемой при принятии государственно-правовых и государственно-исполнительских решений»².

Федеральный законодатель заложил общие вопросы контрольной компетенции законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в ч. 4 ст. 5 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Устав Хабаровского края, дублируя положение данной статьи, в п. 1 ч. 5 ст. 30 закрепил, что Дума в пределах и формах, установленных настоящим Уставом и краевыми законами, осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением Устава края, краевых законов, исполнением бюджета края и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, соблюдением установленного порядка распоряжения краевой государственной собственностью.

Таким образом, можно выделить три основных направления деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в области контроля: контроль за соблюдением и исполнением законов, финансовый контроль (т.е. контроль за исполне-

¹ Хачатурян Г. М. Верховный Совет союзной республики. М., 1975. С. 80.

² Сурков Д. Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации. Иркутск, 1999. С. 152.

нием бюджета края и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов), а также контроль за соблюдением установленного порядка распоряжения краевой государственной собственностью.

Рассмотрим контрольные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ подробнее на примере Законодательной Думы Хабаровского края.

Контроль за соблюдением и исполнением законов. Необходимо отметить, что указанный вид контроля осуществляется в двух направлениях: первое — контроль в отношении исполнения федеральных законов, второе — контроль в отношении исполнения законов субъекта РФ.

Право осуществления законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ контроля за исполнением федеральных законов было признано решением Конституционного Суда от 1 декабря 1997 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 1 ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». В нем законодательным (представительным) и исполнительным органам государственной власти субъектов РФ предоставлялось право осуществлять контроль за исполнением названного закона.

В отношении контрольных полномочий Законодательной Думы Хабаровского края по соблюдению и исполнению краевого законодательства отметим, что Устав Хабаровского края и Закон «О законодательной Думе Хабаровского края» рассматривают данный вопрос в общем виде и не содержат конкретных положений о ее контрольной деятельности. Подобная ситуация характерна для большинства субъектов РФ, поэтому с целью деятельной регламентации данного направления контроля издаются специальные законы. Примером может служить Закон Хабаровского края от 26 марта 2003 г. № 109 «Об осуществлении Законодательной Думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского края»³. Данным Законом предусмотрены основные задачи по контролю за соблюдением и исполнением законов; определены нормативно-правовые акты, подлежащие контролю; установлены виды (текущий и целевой) и формы контроля; разработан механизм реализации контрольных функций; предусмотрено правовое оформление результатов контрольной деятельности, а именно по результатам контрольных мероприятий Дума принимает различные постановления (например: о назначении дополнительных мероприятий по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением законов края, о разработке законопроектов о признании утратившими силу законов края и др.).

³ Закон Хабаровского края «Об осуществлении Законодательной Думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского края» // Сборник законов Хабаровского края. Хабаровск, 2003. № 2. С. 48.

Именно четкая регламентация полномочий законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ в области контроля за соблюдением и исполнением законов помогает устранить недостатки законодательства и повышает качество принимаемых законов, способствует выявлению и устранению факторов, препятствующих развитию общественных отношений в рамках действующего законодательства.

Финансовый контроль. Основы финансового контроля законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ на федеральном уровне заложены в ст. 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации⁴, который определяет следующие виды контроля:

- предварительный контроль;
- текущий контроль;
- последующий контроль.

В Хабаровском крае настоящему вопросу посвящена ст. 210 Бюджетного кодекса Хабаровского края⁵, где закреплены следующие полномочия Законодательной Думы Хабаровского края:

- предварительный контроль — в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам. Предварительный контроль осуществлялся в Думе в 2006 г. на стадии рассмотрения проекта краевого бюджета. В результате работы над проектом краевого бюджета с учетом принятия федерального бюджета на 2007 г. доходы краевого бюджета были увеличены на 949,8 млн руб., расходы — на 992,2 млн руб., дефицит уменьшен на 42,4 млн руб.; уточнены перечень краевых целевых программ и объемы их финансирования, расходы на реализацию отдельных краевых законов⁶.

- текущий контроль — в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, рабочих групп Законодательной Думы и в связи с депутатскими запросами;

- последующий контроль — в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов. Так, например, по проекту Закона «Об утверждении отчета об исполнении краевого бюджета за 2005 год» в соответствии с Бюджетным кодексом края была проведена финансовая экспертиза, которая отметила, что краевой бюджет в 2005 г. исполнен с превышением доходов и расходов свыше 10 % над плановыми показателями, утвержденными краевым Законом⁷.

⁴ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации // Полный сборник кодексов Российской Федерации. М., 2006. С. 14.

⁵ См.: Бюджетный кодекс Хабаровского края. Хабаровск, 2007. С. 15.

⁶ См.: Информация о деятельности Законодательной Думы Хабаровского края в 2006 г. Хабаровск, 2007. С. 28.

⁷ См.: Закон Хабаровского края «О контрольно-бюджетной палате Законодательной Думы Хабаровского края» // Сборник законов Хабаровского края. Хабаровск, 2004. № 3. С. 6.

Однако финансовый контроль тесно связан с контролем за соблюдением установленного порядка распоряжения краевой государственной собственностью, так как содержание, управление и распоряжение краевой собственностью связано в том числе и с формированием расходной и доходной частей бюджета.

Согласно п. 2 ст. 16 Закона Хабаровского края от 25 июня 2003 г. № 124 «Об основах управления и распоряжения государственной собственностью Хабаровского края» Законодательная Дума края в сфере осуществления контроля за использованием краевой государственной собственности:

1) запрашивает информацию у Правительства края, специально уполномоченных органов по управлению и распоряжению краевой государственной собственностью;

2) заслушивает информацию Правительства края на заседаниях Законодательной Думы края и принимает соответствующие постановления Думы;

3) проводит депутатские слушания, а также контрольные мероприятия постоянными комитетами, временными комиссиями, рабочими депутатскими группами;

4) осуществляет иные контрольные полномочия в соответствии с федеральными и краевыми законами.

В целях организации и осуществления контроля за исполнением бюджета края, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, соблюдением установленного порядка распоряжения краевой государственной собственностью в 1995 г. Дума в соответствии с п. 30.6 ст. 30 Устава Хабаровского края создает контрольный орган (Контрольно-бюджетную палату Законодательной Думы Хабаровского края), правовой статус, порядок организации и деятельности которого определяются краевым Законом.

В свою очередь, Закон Хабаровского края от 29 сентября 2004 г. № 212 «О контрольно-бюджетной палате Законодательной Думы Хабаровского края»⁸ в ст. 1 закрепил, что контрольно-бюджетная палата Законодательной Думы Хабаровского края (далее — контрольно-бюджетная палата) является постоянно действующим контрольным органом Законодательной Думы Хабаровского края (далее — Законодательная Дума), образуемым Законодательной Думой и ей подотчетным.

Деятельность контрольно-бюджетной палаты не может быть прекращена или приостановлена в связи с окончанием срока полномочий депутатов Законодательной Думы, а также с досрочным прекращением полномочий Законодательной Думы.

Контрольно-бюджетная палата не является юридическим лицом, работает под руководством председателя Законодательной Думы. Палата

⁸ См.: Закон Хабаровского края «О контрольно-бюджетной палате Законодательной Думы Хабаровского края» // Сборник законов Хабаровского края. Хабаровск, 2004. № 3. С. 16.

осуществляет экспертно-аналитическую, контрольную, информационную и иные виды деятельности, обеспечивающие единую систему контроля за исполнением краевого бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, управлением и распоряжением краевой государственной собственностью, что предусматривает по вопросам, входящим в ее компетенцию:

1) проведение экспертизы и анализа, подготовку и представление Законодательной Думе заключений и предложений;

2) организацию и проведение контроля за исполнением краевого бюджета в текущем году; за государственным внутренним и внешним долгом края и за использованием кредитных ресурсов; за использованием средств территориальных государственных внебюджетных фондов, внебюджетными средствами краевых государственных учреждений; за поступлением в краевой бюджет доходов от управления и распоряжения краевой государственной собственностью;

3) проведение контрольных мероприятий:

- обследования — оперативного выявления положения дел по определенному вопросу, входящему в компетенцию контрольно-бюджетной палаты, в целях определения целесообразности проработки данной проблемы и необходимости проведения проверки;

- проверки — определения целевого и эффективного использования средств краевого бюджета и иных средств, эффективности управления и распоряжения краевой государственной собственностью, поступления доходов в бюджет и внебюджетные фонды, по данным финансовых, бухгалтерских, отчетных и иных документов;

- ревизии — документальной проверки финансово-хозяйственной деятельности организаций и их должностных лиц;

4) анализ результатов контрольных мероприятий, обобщение выявленных в ходе контрольной и экспертно-аналитической деятельности нарушений и отклонений в бюджетном процессе, исполнении краевого бюджета, управлении и распоряжении краевой государственной собственностью; подготовку и внесение в Законодательную Думу предложений по их устранению, а также по совершенствованию краевого законодательства по данным вопросам;

5) подготовку и представление информации и ответов по обращениям депутатов Законодательной Думы, по поручениям председателя Законодательной Думы и его заместителей по вопросам, входящим в компетенцию контрольно-бюджетной палаты.

Устанавливая порядок оформления результатов контрольных мероприятий и их рассмотрение, ст. 25 Закона Хабаровского края «О контрольно-бюджетной палате Законодательной Думы Хабаровского края» закрепила следующее:

1. По результатам проведения контрольных мероприятий ответственные сотрудники контрольно-бюджетной палаты составляют акты, справки, отчеты и иные документы, предусмотренные Положением; готовят

предложения для принятия мер по устранению выявленных нарушений в соответствии с настоящим законом.

2. Документы, оформленные по результатам контрольного мероприятия, доводятся до сведения руководителя проверяемого органа или организации. Руководитель проверяемого органа или организации имеет право в течение 5 рабочих дней выразить свое мнение о результатах проверки, которое прилагается к справке.

3. По результатам контрольных мероприятий, проведенных в соответствии с планом работы и поручениями Законодательной Думы, оформляется отчет, который направляется председателю Законодательной Думы и председателю постоянного комитета Законодательной Думы, инициировавшему проведение контрольных мероприятий.

4. Отчет по результатам контрольных мероприятий, проведенных в министерствах и иных органах исполнительной власти края, направляется губернатору края.

5. В случае проведения контрольных мероприятий в отношении организаций отчет по результатам контрольных мероприятий направляется руководителям отраслевых министерств и иных органов исполнительной власти края, курирующих сферу деятельности, к которой относятся проверяемые организации.

6. Результаты контрольных мероприятий и предложения контрольно-бюджетной палаты рассматриваются Законодательной Думой в соответствии с Регламентом Законодательной Думы.

7. Постановление Законодательной Думы, принятое по итогам рассмотрения результатов контрольных мероприятий и предложений контрольно-бюджетной палаты, направляется губернатору края или в соответствующие органы и организации в течение 10 рабочих дней со дня его принятия.

8. Информация о принятых мерах по постановлению Законодательной Думы по результатам контрольного мероприятия направляется в Законодательную Думу соответствующими органами или организациями в установленный срок или, если срок не указан, в течение 30 дней со дня его получения.

За 1995—2007 гг. деятельность контрольно-бюджетной палаты соответствовала требованиям Закона «О контрольно-бюджетной палате Законодательной Думы Хабаровского края». Планы работы и поставленные перед ней задачи выполнялись. Так, ежегодно сотрудниками контрольно-бюджетной палаты проводились от 40 до 50 контрольных мероприятий по различным направлениям контроля, как плановым, так и по инициативе депутатов Думы. Контрольными мероприятиями были охвачены органы исполнительной власти и местного самоуправления края, государственные учреждения, краевые государственные и муниципальные унитарные предприятия. Только «в 2006 г. в ходе проверок выявлено нецелевое использование бюджетных средств в сумме 8,5 млн руб., направленных на необоснованные выплаты и надбавки к

заработной плате работникам бюджетных учреждений; неэффективное использование бюджетных средств в сумме 2,7 млн руб., из которых 74,0 % отвлечено в просроченную дебиторскую задолженность. Недополучено в краевой бюджет от использования краевой государственной собственности бюджетным учреждением 0,5 млн руб. Установлено более 30 нарушений норм федерального и краевого законодательства»⁹. По результатам работы контрольно-бюджетной палаты были подготовлены отчеты с предложениями в органы исполнительной власти края, местного самоуправления и бюджетные учреждения. Данные предложения нашли свое отражение в решениях вышеуказанных органов, направленных на устранение уже выявленных нарушений и при планировании их дальнейшей деятельности.

Все вышеизложенное свидетельствует о конструктивном подходе к организации системы контрольной деятельности Думы и позволяет привлечь внимание должностных лиц к имеющимся проблемам, скорректировать не только механизм исполнения законов, но и их ресурсное обеспечение в рамках бюджета. Кроме того, тесное взаимодействие Думы с Правительством края и органами местного самоуправления по вопросам организации контрольной деятельности на деле способствует улучшению качества принимаемых законов, социального обеспечения граждан, развитию экономики края, совершенствованию бюджетных отношений, что, в конечном счете, оказывает позитивное влияние на жизнь людей.

Необходимо отметить, что усиление контрольных полномочий является одним из важнейших приоритетов в деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Так как контрольные полномочия, закрепленные в Законе, могут быть и не востребованы депутатами, в связи с этим нельзя не согласиться с В. И. Васильевым, полагающим, что «даже если законодательный (представительный) орган субъекта Федерации наделен достаточными контрольными полномочиями, на практике это совсем не гарантирует их широкого применения»¹⁰. Поэтому для того, чтобы контрольный механизм действовал четко и отлажено, необходимо не только законодательно закрепить процедуры осуществления контроля, но и детально их регламентировать с целью повышения эффективности деятельности всего механизма государственной власти в субъектах РФ.

⁹ Информация о деятельности Законодательной Думы Хабаровского края в 2001—2005 гг. Хабаровск, 2006. С. 32.

¹⁰ Васильев В. И., Павлушкин А. В., Постников А. Е. Статус депутата законодательного органа государственной власти субъектов Российской Федерации // Законодательные органы субъектов Российской Федерации. М., 2001. С. 255.