

§ 1 СИСТЕМЫ СТАБИЛИЗАЦИИ: ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ

Ишекков К.А.

ОТЧЕТ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ (УРОВЕНЬ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Аннотация: Настоящий период развития региональных конституционно-правовых отношений ознаменован повышенным интересом к реализации такой формы государственного контроля, как отчет органов исполнительной власти перед парламентом субъекта. В статье исследован порядок представления отчетов по традиционным направлениям деятельности, подвергнута анализу достаточно новая форма парламентского контроля – ежегодный отчет высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по итогам деятельности органов исполнительной власти, в том числе по вопросам, поставленным региональным парламентом. Целью работы явилось выявление пробелов и дефектов федерального и регионального законодательства, регламентирующего порядок и особенности направления отчета исполнительных органов государственной власти субъектов законодательным органам власти. Сделан вывод о некорректности юридических норм о ежегодном отчете высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта, в том числе по вопросам, поставленным региональным парламентом. По мнению автора, перечень вопросов, по которым обязан отчитываться руководитель региональной исполнительной власти должен устанавливаться в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации. Автор также считает, что соответствующие уточнения требуется внести в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и конституции (уставы) субъектов Российской Федерации.

Review: The current period of development of constitutional legal relations is characterized by greater interest to implementation of reporting of executive bodies to the parliament bodies of the constituent subjects of the Russian Federation. The article contains analysis of reporting within the traditional spheres of activity, as well as analysis of a novel parliamentary control form being an annual report by a highest official of a constituent subject of the Russian Federation based upon the results of the work of executive bodies, including the issues raised by a regional parliament. The goal of the article was to uncover the gaps and defects of federal and regional legislation regulating order and specific features of reporting by the executive bodies of the constituent subjects to the legislative bodies. The author makes a conclusion that the legal norms on annual reports by the highest officials of constituent subjects of the Russian Federation are not correct. In the opinion of the author the list of issues on which the heads of the regional executive power report should be established by the Constitutions and the Ustavs of the constituent subjects of the Russian Federation. The author also considers that relevant amendments should be introduced into the Federal Law “On the general principles of organization of the legislative (representative) and executive bodies of the state government of the constituent subjects of the Russian Federation”, Constitutions and Ustavs of the constituent subjects of the Russian Federation.

Ключевые слова: Юриспруденция, отчет, контроль, парламент, власть, субъект, бюджет, программа, собственность, фонд

Keywords: jurisprudence, report, control, parliament, power, constituent subject, budget, program, property, fund.

Одной из самых эффективных и распространенных форм контрольной деятельности региональных парламентов является рассмотрение отчетов органов исполнительной власти субъектов и их руководителей. Федеральный закон «Об общих принци-

пах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в императивном порядке предусматривает отчет высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной

Системы стабилизации: государственный контроль

власти) региона перед парламентом субъекта по следующим направлениям контрольной деятельности¹.

Согласно п.п. «а» п. 2 ст. 5 данного Федерального закона высшее должностное лицо обязано представлять отчет об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации. До 1 января 2008 г. порядок рассмотрения отчета об исполнении регионального бюджета в общих чертах регулировался ст.ст. 271-273 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В настоящее время указанные нормы не действуют в связи с утратой их юридической силы². Механизм реализации данной формы парламентского контроля регламентируется на региональном уровне в бюджетных кодексах и законах о бюджетном процессе субъектов Российской Федерации³.

Следует подчеркнуть, что, несмотря на предписание указанного Федерального закона об отчете высшего должностного лица об исполнении бюджета, в отдельных регионах России есть отступления от этого законодательно установленного правила. Статья 45 Закона Красноярского края «О бюджетном процессе в Красноярском крае» предусматривает, что годовой отчет об исполнении краевого бюджета представляется в Законодательное Собрание Правительством Красноярского края⁴. Анализ соответствующих процедур с позиций принципа разделения властей позволяет утверждать, что предпочтительнее, чтобы отчет направлялся в законодательный орган именно высшим должностным лицом. Президент республики, губернатор края, области является непосредственным участником инициативы принятия закона о региональном бюджете. Он возглавляет органы исполнительной власти

и несет конституционно-правовую ответственность, в том числе за исполнение самого важного финансового закона субъекта Федерации.

За непредставление либо несвоевременное представление отчетов и иных сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их исполнения и контроля за их исполнением ранее устанавливалась административно-правовая ответственность, реализовать которую на практике было весьма непросто. Статья 292 Бюджетного кодекса Российской Федерации до ее отмены 23 июля 2013 года⁵ содержала норму, предусматривающую наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств, а также вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, и отсылала в случае совершения указанных деяний к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г., который утратил юридическую силу. По мнению Г.Г. Вострикова указанные отсылки не имели никакого смысла. «Ответственность, установленная Бюджетным кодексом Российской Федерации в виде наложения штрафа на должностное лицо, сегодня вообще не может применяться», – резонно полагал автор⁶. Лишь в июле 2013 года с введением отдельной ст. 15.15.6. «Нарушение порядка представления бюджетной отчетности» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях удалось восполнить данный пробел действующего юрисдикционного законодательства⁷.

Согласно п.п. «в» п. 2 ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» глава региональной исполнительной власти в обязательном порядке направляет в парламент отчет о выполнении программ социально-экономического развития субъекта. Подготовка данного отчета – обязанность высшего органа исполнительной власти региона.

Порядок представления отчетов о выполнении программ социально-экономического развития в субъектах

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2013. № 27. Ст. 3477.

² О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

³ См.: Бюджетный кодекс Республики Татарстан от 29 мая 2004 г. № 35-ЗРТ (в ред. от 22 июля 2013 г.) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2004. № 4-5. Ст. 238; О бюджетном процессе в Забайкальском крае: Закон Забайкальского края от 7 апреля 2009 г. № 155-ЗЗК (в ред. от 1 ноября 2012 г.) // Забайкальский рабочий. 2009. 13 апр.

⁴ О бюджетном процессе в Красноярском крае: Закон Красноярского края от 18 декабря 2008 г. № 7-2617 (в ред. от 27 ноября 2012 г.) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 69 (290).

⁵ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4191.

⁶ Востриков Г.Г. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства // Право и экономика. – 2009. – № 2. – С. 56-69.

⁷ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4191.

Федерации отличается разнообразием форм нормативно-правового регулирования и вариативностью его содержания. В самой общей форме алгоритм подготовки и направления данного отчета в парламент определяется в конституции республики или уставе области, законах о главе республики (губернаторе области, края), о правительстве и другом региональном законодательстве. Так, в Саратовской области отчет готовится, исходя из требований Устава (Основного Закона) Саратовской области (ст.ст. 57, 61), Закона «О Губернаторе Саратовской области» (ст. 9), Закона «О Правительстве Саратовской области» (ст.ст. 8, 12), Регламента Саратовской областной Думы (ст. 93)⁸.

В ряде регионов России порядок утверждения отчета о выполнении программ социально-экономического развития регулируется в регламентах законодательных органов (см.: ст. 91 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области)⁹.

Следует отметить, что базовый Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не устанавливает в какой форме должны утверждаться отчеты о выполнении программ социально-экономического развития. В отсутствие федеральных предписаний органы законодательной (представительной) власти субъектов практикуют утверждение отчетов в своем постановлении.

Достаточно противоречив опыт правовой регламентации и реализации порядка утверждения программ и представления отчетов о социально-экономическом развитии Белгородской и Ярославской областей. В Уставе Белгородской области (ст. 12) содержится предписание о представлении Губернатором в Белгородскую областную Думу проектов программ социально-экономического развития области¹⁰. Однако не указывается, с какой целью

они туда направляются. Отсутствие в Уставе области норм о необходимости утверждения программ социально-экономического развития областным законом позволило принять акт «О стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года, включающей программу социально-экономического развития Белгородской области на 2008-2012 годы» постановлением Правительства Белгородской области¹¹. Несмотря на явные отступления в постановлении от требований Федерального закона, предписывающего утверждать программы социально-экономического развития субъекта региональным законом, в Белгородской области фактически был соблюден порядок представления отчета об их выполнении, о чем, в частности, свидетельствует Постановление Белгородской областной Думы от 27 марта 2008 г. «Об отчете Губернатора Белгородской области Савченко Е.С. о выполнении программ социально-экономического развития Белгородской области»¹². Этого нельзя сказать про Ярославскую область, в которой программа социально-экономического развития Ярославской области была утверждена Постановлением Губернатора¹³. Согласно этому подзаконному акту контроль за исполнением Постановления «О программе социально-экономического развития Ярославской области на 2000-2003 гг. «От выживания к благополучию» был возложен на самого Губернатора, а не на орган законодательной власти, как это устанавливает Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Устав Ярославской области¹⁴.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

⁸ См.: Устав (Основной Закон) Саратовской области от 2 июня 2005 г. (в ред. от 25 марта 2013 г.) // Неделя области. Спецвыпуск. 2005. 4 июня; О Губернаторе Саратовской области: Закон Саратовской области от 31 октября 2000 г. № 65-ЗСО (в ред. от 4 июля 2013 г.) // Саратовские вести по понедельникам. 2000. 6 нояб.; О Правительстве Саратовской области: Закон Саратовской области от 5 сентября 1996 г. (в ред. от 1 августа 2013 г.) // Саратовские вести. 1996. 10 сент.; Регламент Саратовской областной Думы от 17 сентября 2008 г. (в ред. 26 июня 2013 г.) // Неделя области. Спецвыпуск. 2008. 3 окт.

⁹ Регламент Законодательного Собрания Иркутской области: постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 17 марта 2010 г. № 24/7-ЗС (в ред. от 26 июня 2013 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2010. № 19. Т. 2.

¹⁰ Устав Белгородской области от 31 декабря 2003 г. (в ред. от 14 мая 2013 г.) // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2004. № 56 (ч. 1).

¹¹ О стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года, включающей программу социально-экономического развития Белгородской области на 2008-2012 годы: постановление Правительства Белгородской области от 27 октября 2008 г. № 269-пп // Белгородские известия. 2008. 28 нояб. (Утратило силу).

¹² Об отчете Губернатора Белгородской области Савченко Е.С. о выполнении программ социально-экономического развития Белгородской области: постановление Белгородской областной Думы от 27 марта 2008 г. № П/26-1-4 // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2008. № 7(125).

¹³ О программе социально-экономического развития Ярославской области на 2000-2003 гг. «От выживания к благополучию»: постановление Губернатора Ярославской области от 14 ноября 2000 г. № 764 (в ред. от 17 июля 2002 г.) // Губернские вести. 2000. 25 нояб.

¹⁴ Устав Ярославской области от 23 мая 1995 г. (в ред. от 31 октября 2012 г.) // Северный край. 1995. 7 июля.

Системы стабилизации: государственный контроль

Российской Федерации» также предписывает необходимость отчета об исполнении бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации. Вместе с тем из положений Федерального закона неясно какой орган и в каком порядке представляет данный отчет. Общий порядок отчетности определяется в Бюджетном кодексе Российской Федерации. В силу предписаний п. 7 ст. 149 Бюджетного кодекса Российской Федерации отчет об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта представляет высший региональный исполнительный орган одновременно с проектом закона субъекта Федерации об исполнении данного бюджета и иной бюджетной отчетностью. Детализация предписаний федерального законодательства содержится в законах субъектов Федерации. Примечательна практика рассматриваемой формы контроля в Брянской области, в которой действует отдельный Закон «О порядке составления, рассмотрения и утверждения областного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, а также порядке представления, рассмотрения и утверждения отчетности об исполнении бюджетов и их внешней проверки»¹⁵. Согласно ст. 18 данного областного Закона отчет об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда Брянской области утверждается законом Брянской области об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда. Ежегодно администрация Брянской области представляет отчет об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда Брянской области в Контрольно-счетную палату Брянской области для подготовки заключения на него. Контрольно-счетная палата Брянской области проводит проверку отчета об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, готовит заключение на него и представляет соответствующее заключение Брянской областной Думе с одновременным его направлением в администрацию Брянской области. Отчет об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда представляется в Брянскую областную Думу администрацией Брянской области одновременно с проектом закона об исполнении

бюджета территориального государственного внебюджетного фонда и иной бюджетной отчетностью об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда.

В некоторых субъектах Федерации такая форма парламентского контроля как отчет органов исполнительной власти используется при проверке порядка распоряжения государственной собственностью субъекта. В Иркутской области обязанность отчитываться перед парламентом по этому направлению возложена на областное Правительство. Согласно ст. 4 Закона Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» Правительство области представляет в областное Законодательное Собрание отчет о распоряжении областной государственной собственностью ежегодно. Заслушивание (рассмотрение) отчета о распоряжении областной государственной собственностью осуществляется в порядке, установленном Регламентом парламента Иркутской области (ст. 13)¹⁶. В соответствии со ст. 94 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области отчет о распоряжении областной государственной собственностью утверждается Постановлением¹⁷.

В отдельных субъектах Российской Федерации высший орган исполнительной власти обязан отчитываться перед парламентом без уточнения подотчетной сферы. Согласно ст. 82 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) Правительство Республики ежегодно или по требованию Государственного Собрания (Ил Тумэн) представляет отчет о своей деятельности¹⁸. В последнее время стала применяться такая форма контроля как ежегодный отчет высшего должностного лица или высшего органа исполнительной власти по итогам их деятельности, в том числе по вопросам, поставленным парламентом¹⁹.

Отмечу, что данная форма парламентского контроля была взята на вооружение субъектами Российской

¹⁵ О порядке составления, рассмотрения и утверждения областного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, а также порядке представления, рассмотрения и утверждения отчетности об исполнении бюджетов и их внешней проверки: Закон Брянской области от 28 июня 2007 г. № 93-3 (в ред. от 10 июня 2013 г.) // Брянский рабочий. 2007. 3, 6 июля.

¹⁶ О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области: Закон Иркутской области от 6 декабря 2011 г. № 123-ОЗ(в ред. от 13 мая 2013 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2011. № 37.

¹⁷ Регламент Законодательного Собрания Иркутской области: Постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 17 марта 2010 г. № 19/29-ЗС(в ред. от 26 июня 2013 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2010. № 19 (Т. 2).

¹⁸ Конституция (Основной Закон) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. (в ред. от 8 июня 2012 г.) // Сборник законов Республики Саха (Якутия) за 1992 год. Ст. 90.

¹⁹ См.: О внесении изменения в областной Закон «Устав Ленинградской области»: Закон Ленинградской области от 5 июня 2009 г. № 51-оз // Вестник Правительства Ленинградской области. 2009. № 37.

Федерации после внесения инициированных Президентом России поправок в федеральную Конституцию, установивших на высшем конституционном уровне отчет Правительства России в Государственной Думе по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом²⁰. Однако если на федеральном уровне глава Государства – Президент России юридически не относится ни к одной ветви власти; отчет Правительства перед Парламентом не затрагивает его независимый статус, не препятствует осуществлению его функции арбитра во взаимоотношениях законодательных и исполнительных органов, то на уровне субъекта Федерации высшее должностное лицо институционально относится к исполнительной ветви и возглавляет ее. Оно не возвышается над системой разделения властей и не обладает правом разрешать споры между органами власти.

Анализ предлагаемой формулировки контрольных полномочий позволяет заключить, что круг вопросов, по которым обязано отчитываться высшее должностное лицо или региональное правительство может быть неограниченно расширен парламентом субъекта Федерации. Необходимость органа исполнительной власти отчитываться перед органом законодательной власти практически по любым вопросам исполнительно-распорядительной деятельности без уточнения на конституционном (уставном) уровне их содержания и объема ставит вопрос о соответствии этой нормы принципу разделения властей.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, обязанность исполнительной власти отчитываться по определенным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон. Однако при этом недопустимо неограниченное расширение полномочий областной Думы, в том числе в определении форм контроля, поскольку оно приводило бы к утрате самостоятельности исполнительного органа власти, что несовместимо с принципом разделения властей. Элементы подконтрольности и подотчетности исполнительной власти властипредставительной не должны противоречить принципу разделения властей и служить основанием для умаления в целом статуса исполнительной власти как самостоятельной ветви государственной власти²¹.

²⁰ О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

Обязанность главы администрации представлять законодательным органам власти отчет о своей деятельности и деятельности исполнительной власти по вопросам ее компетенции власти законодательной, с правом последней давать какие-либо указания или принимать решения, непосредственно влекущие ответственность должностных лиц исполнительной власти, признается как противоречие принципу разделения властей²².

Представляется, что перечень вопросов, по которым обязан отчитываться руководитель региональной исполнительной власти должен устанавливаться в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации. В основных законах субъектов также требуется отразить общий порядок проверки представляемых в парламент сведений и мер ответственности высшего должностного лица в случае отрицательной оценки его деятельности за отчетный период. Соответствующие уточнения требуется внести в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и конституции (уставы) субъектов Российской Федерации.

Библиография:

1. Востриков Г.Г. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства // Право и экономика. – 2009. – №2. – С. 56-69.
2. Мотринцев С.И. Развитие парламентского права: в поисках эффективной модели // NB: Вопросы права и политики. – 2013. – 8. – С. 119 – 136. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_9304.html

References (transliteration):

1. Vostrikov G.G. Otvetstvennost' za narushenie byudzhetnogo zakonodatel'stva // Pravo i ekonomika. – 2009. – №2. – S. 56-69.
2. Motrinets S.I. Razvitie parlamentskogo prava: v poiskakh effektivnoi modeli // NB: Voprosy prava i politiki. – 2013. – 8. – С. 119 – 136. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_9304.html

²² Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.