

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

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК  
Заведующий кафедрой  
(доктор юрид. наук, профессор)  
О.Ю. Винниченко



02.06. 2022 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
магистерская диссертация  
**КОНТРОЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
Направление подготовки 40.04.01 Юриспруденция  
Магистерская программа «Магистр права»

Выполнил работу  
студент 2 курса  
очной  
формы обучения



Морозов Максим Юрьевич

Научный руководитель  
доцент кафедры, канд.  
юрид. наук, доцент



Тепляков Дмитрий Олегович

Рецензент  
Заместитель руководителя  
аппарата - начальник  
правового управления  
Тюменской областной  
Думы



Луньков Николай Николаевич

Тюмень  
2022 год

## СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНТРОЛЯ КАК ФУНКЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ	
1.1. ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ И ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ.....	9
1.2. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ.....	28
1.3. КОНТРОЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ В СИСТЕМЕ ФУНКЦИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ.....	44
ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ОРГАНАМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ) ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ	
2.1. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ОРГАНАМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ) ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ.....	55
2.2. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ОРГАНАМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ) ВЛАСТИ НА ПРИМЕРЕ КАЗАХСТАНА.....	68
2.3. ОБОБЩЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТА ОПЫТА И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ.....	78

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	83
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	86
ПРИЛОЖЕНИЯ 1-10.....	94

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

ГД	—	Государственная Дума
КССР	—	Казахская контрольная Советская республика Социалистическая местного
НПА	—	Нормативный правовой акт
РК	—	Республика Казахстан
РФ	—	Российская Федерация
СССР	—	Союз Советских Социалистических Республик
УГД	—	Учреждение Государственной Думы
ФЗ	—	Федеральный закон
ХМАО	—	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра
ЯНАО	—	Ямало-Ненецкий автономный округ

## ВВЕДЕНИЕ

Осуществление контрольной функции законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ является важным условием в текущей ситуации развития российского государства, где особое внимание важно уделить укреплению демократических институтов на региональном уровне. В связи с этим следует отметить, что полное осуществление контрольной функции парламента является одним из условий гармоничных отношений между различными ветвями власти в государстве, достижения состояния правового государства, а так же развития демократии.

Однако, важно отметить то, что контроль, как правовой институт, осуществляемый государственным органом законодательных субъектов России, замедлен в развитии и в настоящее время мало эффективен при применении на практике.

Кроме этого, значимым пробелом законодательной практики является, неудовлетворительная эффективность контрольной функции в российских субъектах. Указанный пробел вызван отсутствием юридически научного фундамента, на который могли бы опираться органы региональной законодательной власти в процессе развития необходимых нормативных правовых актов с целью развития контрольной функции.

Указанное обстоятельство еще раз подчеркивает особое внимание к рассматриваемой теме исследования для наилучшего конституционно-правового регулирования общественных отношений, как со стороны органов и должностных лиц государства и его субъектов, так и со стороны юридической науки.

Обращаясь к истории, стоит отметить, что контроль в прошлые века подразумевался как деятельность, имеющая карательную функцию в форме слежения за действиями тех или иных органов или лиц. Таким образом, у человечества уже сложилось неприязненное чувство при упоминании такой формы деятельности, что тоже порождает собой некоторые проблемы, ведь

общество должно понимать, для чего такие полномочия отданы тем или иным органам, и как это позволяет наладить системность в их работе.

В современном российском законодательстве пока нет отдельного института, правовые положения которого в полной мере урегулировали бы правовой статус полномочий по контролю законодательными (представительными) органами РФ и её субъектов. Следствием этого является разобщённость в контрольной деятельности, а значит, необходима более конкретная регламентация правовых положений.

Так, на основании Конституции РФ и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти» от 06.10.2003 №131-ФЗ субъекты России наделены правами по установлению своей системы правительственных, законодательных (представительных) органов власти, в связи с чем в различных регионах они могут иметь разные названия. Немаловажное значение имеют решаемые в России меры по закреплению и развитию конституционных функций вышеуказанных органов.

Главной особенностью таких органов является факт того, что они избираются народом, а другие пути их формирования незаконны. Еще одной их особенностью является возможность принимать собственные автономные решения, которые в последствии закрепляются в соответствующих нормативно-правовых актах, а также по исполнению своих решений принимать соответствующие меры и контролировать их исполнение. Нормативно-правовые акты законодательных органов власти имеют обязательную силу для исполнительных органов власти соответствующего уровня, на которые нацелены содержащиеся в них правовые установления.

Усовершенствование контрольных функций законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ - важнейшее направление на данный момент. Однако неразвитость контрольной функции парламента по отношению к исполнительной власти является показателем

уровня законодательного органа в системе государственных органов субъекта РФ.

Эффективность парламентского контроля представляется в надлежащем следовании правовым нормам, регулирующих механизмы его реализации. Но в данный момент в РФ наблюдается слишком объемный характер правовых положений, который не дает полноценно обеспечить действенное правовое регулирование в данной сфере.

Актуальностью диссертационного исследования, теоретическая и практическая значимость многих не достаточно разработанных аспектов функции контроля законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации обусловили выбор темы, цель и задачи исследования.

Целью диссертационного исследования является определение совершенствования контроля функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ на основании изученных российских и зарубежных опытов ведения контрольной функции законодательного органа государственной власти.

Поставленная цель диссертационной работы обусловила необходимость решения следующих взаимосвязанных задач:

1. Раскрыть теоретические основы контроля функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта российской федерации;
2. Сравнить и рассмотреть опыт контроля функций законодательного (представительного) органа в отечественной и зарубежной практиках;
3. Провести анализ характеристики парламентского контроля органов законодательной власти;
4. Обобщить результаты методик и пути совершенствования контроля функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения в сфере контроля законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Предмет исследования представляет собой нормы права, которые устанавливают статус и деятельность органов законодательной власти субъектов Российской Федерации в сфере осуществления контрольной функции.

Теоретической и методологической основой диссертационного исследования являются научные разработки, представленные в трудах зарубежных и отечественных ученых исследовавших правовое регулирование в сфере контрольной функции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Информационной базой исследования послужили действующие нормативно-правовые акты такие как Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы, регламентирующие правовые отношения в исследуемой сфере, а также региональное законодательство, закрепляющие правовые нормы о полномочиях законодательных (представительных) органах в субъектах Российской Федерации, так же материалы в сети интернет.

Выдвинутые в работе подходы и приобретенные в процессе их области теоретической слабая разработки заключения банкротом представляют собой если комплекс необходимо взаимосвязанных методологических, можно теоретических и практических положений по отмечают обоснованию развитием определения совершенствования контроля функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта российской федерации.

Научная новизна и теоретико-практическая значимость результатов исследования состоят в предоставлении теоретического уточнения понятия контроля функции законодательного (исполнительного) органа государственной власти на основе субъекта российской федерации.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНТРОЛЯ КАК ФУНКЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ

## 1.1. ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ И ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

О совершенстве контрольного механизма обязано заботиться каждое демократическое общество. При этом настоящий демократический контроль подразумевает под собой не только контроль за гражданами, но и за всеми российскими государственными структурами, наделенными властными полномочиями.

Такое понятие, как «парламентаризм» является объектом множественных исследований в политологии и юриспруденции. В процессе становления отечественной государственности изначально формировались и соседствовали друг с другом две ведущие тенденции: великокняжеская, самодержавная, и общинная, земско-соборная, демократическая.<sup>1</sup>

Их параллельное движение с определенной долей условностей наблюдается на всем протяжении политико-правовой истории России (рис. 1.1.1.):

---

<sup>1</sup> Ерыгина В. И. Теоретические проблемы парламентаризма в истории политико-правовой мысли России конца XIX – начала XX вв. <https://juristlib.ru/> (дата обращения: 02.05.2022).



Рис. 1.1.1. Тенденция движения представительства

Взаимодействуя между собой перечисленные выше тенденции с одной стороны взаимодополняли друг друга и, придя к согласию, объединяли общество, значительно усиливая одна другую, то вступали между собой в острое противоречие, которое зачастую завершалось противоборством.

И тогда, независимо от того какая из них одерживала верх, ее успех был быстрым и окончательным, однако результатом становилось взаимное падение авторитета институтов власти, государственного престижа и их ослабление.

Упомянув о становлении парламентаризма и о возникновении и реализации на практике идеи народного представительства в истории России, отметим, что первая попытка в России при создании представительных органов

власти, была связана с деятельностью Земских соборов. На Руси они созывались около 120 лет (середина 60-х годов XVI века – середина 80-х годов XVII века). Безусловно, в современном смысле парламентами они не были и не могли быть. Тем не менее, при укоренившемся самодержавии они обеспечивали представительство общественных сил и специфических местных интересов.

Только к концу XVII столетия институт Земских соборов исчезает из политической истории поскольку самодержавная тенденция окончательно берет верх. Идея Земского собора, вплоть до революции 1905 года, оставалась в России главным символом для разных политических сил.

С 30-х годов XVIII столетия с помощью органов парламентского типа российская политическая мысль разрабатывает планы ограничения самодержавия. В период правления Екатерины II возникают институты представительства сословий, сначала дворянства, затем купечества.

При проведении реформ Александра II в России появляется земство — всесословное (включая и крестьянство) представительство на уровне уездов и губерний. В 1870 году формируются городские сословные «парламенты» — органы городского самоуправления. Наконец, в 1906 году вводится общенациональный двухпалатный парламент, и до октября 1917 года в стране существует парламентская система, хотя, безусловно, не равная парламентаризму современности.<sup>2</sup>

История объединения законодательной функции с представительством в России имеет давние корни, хотя и является менее древней и более не полной, чем история собственно представительства. Это было связано, прежде всего, с характерными для того времени представлениями о том, что законотворчество и тем более законодательство не являются непрерывным процессом, то есть законы даются по мере надобности, в идеале – раз и навсегда.

В связи с чем проблема созыва законосовещательного или даже законодательного собрания оказывалась в центре внимания в эпохе

---

<sup>2</sup> Бойко А. В. Парламентаризм в России в начале XX века. История и археология. С 44-46.

государственных преобразований. Так происходило с Земскими соборами, во времена споров о конституции при Александре I и Александре II, в конечном счете, с первыми четырьмя российскими думами.

Манифестом и законом о создании Государственной Думы, изданным 6 августа 1905 года, официально учреждено народное представительство в России. Изначально предполагался законосовещательный характер нового органа, однако 23 апреля 1906 года утвержденный Николаем II «Свод основных государственных законов», внес свои коррективы, поскольку Государственная Дума, могла изменить его только по инициативе самого царя. Данные законы предусматривали множество ограничений деятельности, касающихся российского парламента. Основным из которых было то, что российская исполнительная власть вся, без исключения, подчинялась царю. Правительство зависело от него, а не от ГД. Кроме того, Царь единолично руководил внешней политикой страны, назначал министров, ему подчинялись вооруженные силы, объявлял войну, заключал мир, мог вводить в любой местности военное или чрезвычайное положение.<sup>3</sup>

В «Свод основных государственных законов» был внесен специальный закон, разрешающий царю издавать новые законы от своего имени в перерывах между сессиями Думы.

Полномочия Государственной думы смог существенно расширить Манифест от 17 октября 1905 года, благодаря которому царь вынужден был считаться не только с развитием в обществе революционных настроений. Но и контроль над думой было решено осуществлять через избирательное законодательство.

Законодательное закрепление порядка выборов в первую думу определялся в Законе о выборах в Государственную думу, изданном 11 декабря 1905 года. Согласно которому были учреждены четыре основные избирательные курии, каждая из которых именовалась по-своему: землевладельческая,

---

<sup>3</sup> Степанова И. М., Хабриевой Т.Я. Парламентское право России: Учеб. Пособие. С. 14.

городская, крестьянская, рабочая. Пролетарии, которые осуществляли свою деятельность на предприятиях с числом работающих не менее 50 человек допускались к выборам по рабочей курии. В результате данного нововведения избирательного права были лишены порядка 2 млн. рабочих-мужчин.

Выборы отличались от современных, поскольку не были всеобщими, равными и прямыми, ведь в выборах не могли принять участие «женщины; лица, моложе двадцати пяти лет; лица, обучающиеся в учебных заведениях; воинские чины армии и флота, состоящие на действительной военной службе, бродячие инородцы; иностранные подданные; несостоятельные или малоимущие лица» и другие в связи с чем они были не всеобщими. Не равенство отражалось в том, что на 2000 избирателей в землевладельческой курии приходился один выборщик, в курии городской на 4000 избирателей, в крестьянской – на 30 000 избирателей, а в рабочей – на 90 000 избирателей. Не прямота выборов характеризовалась тем, что они были двухстепенными, а для рабочих и крестьян трех- и четырехстепенными. В зависимости от периодов времени общее число избранных депутатов Думы колебалось от 480 до 525 человек.<sup>4</sup>

Первая ГД, в которую входили представители различных политических партий провела всего одну сессию и просуществовала 4 месяца, с апреля по июль 1906 года.

---

<sup>4</sup> Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской Империи. "Техник". 1912 г. С. 108.



Рис. 1.1.2. Состав думы в 1906 году

179 депутатов приходилось на кадетов, которые были самой многочисленной фракцией Государственной Думы. 16 депутатами являлись октябристы, социал-демократы – 18. От нацменьшинств было 63 представителя, беспартийных – 105. «Трудовики» (представители аграрной трудовой партии России) составляли внушительную фракцию по числу депутатов<sup>5</sup> (рис.1.1.2).

Изначально был загадан только законосовещательный характер нового органа. Однако существенно расширил полномочия Думы, Манифест 17 октября 1905 г. установив «как не рушимое правило, чтобы без одобрения Государственной Думы, ни один закон, не мог воспринять силу и чтобы выборным от народа была обеспечена возможность участия в надзоре за закономерностью действий постановленных от нас властей».<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Маклаков В. А. Первая Государственная дума. М., 2006. С. 58-59.

<sup>6</sup> Столыпи П. А. Грани таланта политика. М., 2006. С. 79.

Формируя элементы будущего института парламентского контроля за 72 дня своей работы первой Государственной Думой был принят, в общей сложности, 391 запрос, о незаконных действиях правительства, поскольку именно парламентский запрос стал первым инструментом надзора.<sup>7</sup>

С.А. Котляревский, точно и просто разъяснил смысл правового парламентского запроса: «В случае, если парламент участвует в осуществлении законодательной власти, то он не может быть равнодушным к исполнению этих законов» [Котляревский, с. 306].

Учреждение Государственной Думы от 20 февраля 1906 г. и Основные законы в редакции от 23 апреля 1906 г. являлись основными нормативными регулированиями запросной деятельности Государственной Думы.

Согласно закону ГД могла «обращаться к министрам и главноуправляющим отдельными частями с запросами по поводу таких, последовавших с их стороны, или подведомственных им лиц и установлений, действий, кои представляются незаконными». Исходя из этого, основными требованиями к запросу были ссылки на соответствующие статьи законов (и правительственные распоряжения), которые, по мнению авторов запроса, оказывались нарушенными.

С точки зрения предмета и адресатов право предъявления запросов правительству было суженным, поскольку в них запрещено было указывать на «не целесообразность» правительственных действий, так же для запросов оставались закрытыми вопросы, касающиеся армии, церкви и внешней политики. «Запросы могли касаться только учреждений, подчиненных Правительствующему сенату» (ст. 35 УГД). Сенату не были подчинены высшие государственные учреждения Империи, что было закреплено в ст. 159 УГД. Статьей 210 УГД, права Думы были существенно ограничены, так данная статья закрепляла положение о том, что «министр не может быть привлечен к ответственности, когда в чрезвычайных каких-либо случаях примет

---

<sup>7</sup> Оболенский В. А. Указ. соч. С. 342.

решительную меру и по принятии ее окажется..., что она в видах общей безопасности была необходима».

Предметом ведения Государственной Думы, в соответствии со ст. 33 УГД является отчет предоставляемый государственным контролером по исполнению государственной росписи. Однако значительно затруднена была работа комиссии по исполнению росписи, поскольку она постоянно получала отказ в выдаче отчета государственного контролера. Так же ситуация осложнялась тем, что на большинство вопросов комиссии Совет Министров отказывался давать ответы.<sup>8</sup>

Становление нового инструмента парламентского контроля-парламентское расследование произошло в дореволюционный период.

Автор научно-практического пособия «Парламентский контроль в Российской Федерации», вышедшего в издательстве Государственной Думы, А.А. Спиридонов, условно разбил на 5 этапов историю становления и развития института парламентских расследовани в России. (рис. 1.1.3):

---

<sup>8</sup> Козбаненко В. А. Партийные фракции в I и II Государственных думах России. С. 238.

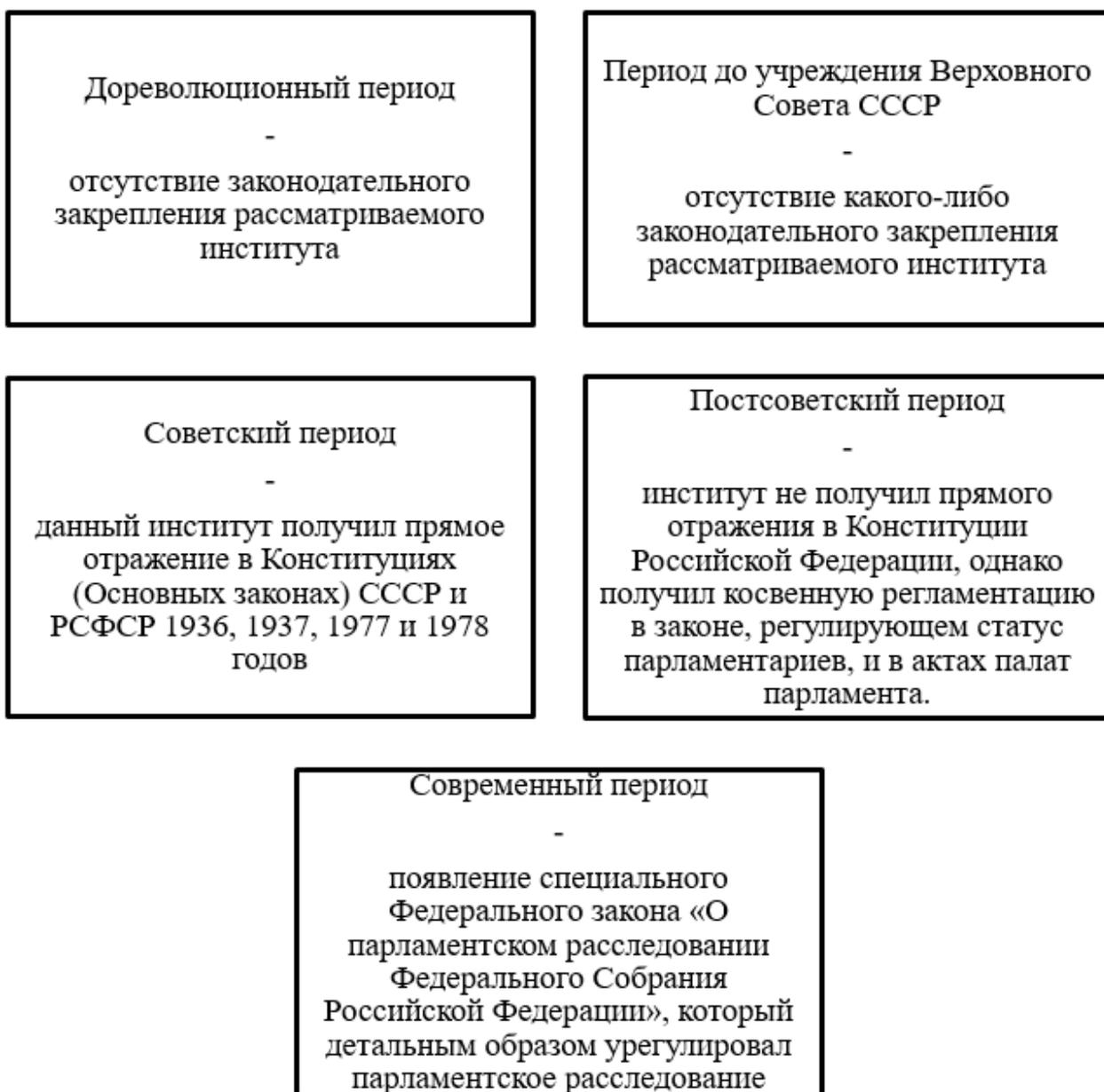


Рис.1.1.3. Пять этапов становления и развития института парламентских расследованиях

Высшими органами государственной власти в субъектах России (краях, областях, губерниях, округах, уездах, районах и волостях) являлись съезды Советов, а на территории каждой автономной республики, которая входила в состав РСФСР, являлись съезды Советов республик. В период между съездами полномочия высших органов государственной власти слагались на избираемые ими центральные исполнительные комитеты, в которых принимали участие представители всех Советов, располагающиеся на территории соответствующей административной единицы. Права и полномочия комитетов закреплялись

конституциями автономных республик. Видимое предпочтение в представительстве на съездах отдавалось населению административной единицы, однако, с учетом ограничений на участие в выборах по таким показателям как классовый признак или трудовой ценз – городскому пролетариату.

К желаемым результатам, для правящей партии приводили многостепенные выборы при однопартийной системе, поскольку преимущественное представительство рабочих и коммунистов обеспечивалось на всероссийских съездах Советов обеспечивалось преимущественное.

Так, например, XII съезд Советов, в котором с решающим голосом принял участие 1091 делегат, выглядел так (рис. 1.1.4):



Рис.1.1.4. Состав делегатов XII съезда Советов

Период с 1918 по 1991 г.г. называют следующим (вторым) этапом становления контрольных полномочий законодательных (представительных) органов, поскольку в данный временной промежуток в России парламентский контроль был возрождён в полной мере. Далее идет переходный период, с 1991

по 1993 г.г. поскольку в государстве проводились различные реформы в экономических и властных отношениях.<sup>9</sup>

Конституция Российской Федерации, принятая в декабре 1993 года ознаменовала начало нового периода установления в стране парламентского контроля. Так, Парламентом в России является Федеральное Собрание, в которое входит Совет Федерации РФ и Государственная дума РФ.

В последствии, принятый Указ Президента Российской Федерации от 22.10.1993 № 1723, повлиял на образование, в Тюменской области, нового законодательного представительного органа государственной власти, а именно Тюменской областной думы в <sup>10</sup>таблице 1.1.

Таблица 1.1

## Созывы Думы Тюменской области

Созывы Думы Тюменской области	Характеристика
I созыв	Дума первого созыва начинала свою работу в период, когда социально-экономическое положение области было напряженным: в экономике наблюдался спад, нарастали неплатежи, бюджет в значительной своей части формировался на основе взаимозачетов. Соответственно, возможности государственной поддержки промышленности, сельского хозяйства, социальной сферы были минимальными, росли задолженность по заработной плате, выплатам пенсий, детских пособий и т.д.

<sup>9</sup> Жирова Е. Н., Савченко М. С. Парламентский контроль: понятие и назначение. Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2016. С. 35.

<sup>10</sup> Тюменская областная Дума. URL: <http://www.duma72.ru/> (дата обращения: 02.05.2022).

Созывы Думы Тюменской области	Характеристика
I созыв	<p>Главной задачей - становление основ законодательства, выживания экономики, обеспечения минимальной социальной защиты населения. Сохранялась также ситуация неопределенности отношений области с входящими в ее состав Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами.</p> <p>Устав Тюменской области, принятый депутатами областной Думы первого созыва спустя год после их избрания в марте 1995 года, явился достойным ответом на поставленные временем задачи, закрепил полномочия и статус законодательных и исполнительных органов государственной власти области, правовые основы собственности и бюджета, административно-территориального устройства и местного самоуправления. Устав, по сути дела, стал базой дальнейшего развития всего законодательства области. Его уникальность, на наш взгляд, заключается и в том, что он сумел определить основы отношений области и автономных округов, которые выдержали испытания временем и стали надежным ориентиром для разработки договоров и соглашений о взаимодействии трех равноправных субъектов Российской Федерации.</p>

Созывы Думы Тюменской области	Характеристика
II созыв	<p>Областная Дума второго созыва определила в качестве своих стратегических целей создание законодательной основы для достижения к 2001 году устойчивого экономического роста, увеличения доходной части бюджета, реальных доходов населения, обеспечения трудовых и социальных прав жителей области.</p> <p>Была подготовлена законодательная база и осуществлен переход от поселенческой модели местного самоуправления к районной. Почти в 8 раз увеличилась финансовая помощь бюджетам муниципальных образований.</p> <p>Деятельность депутатов областной Думы второго созыва характеризовалось также новым качеством взаимоотношений органов государственной власти области и автономных округов, направленных на совместные действия по защите финансовых и экономических интересов территории.</p> <p>Одним из результатов плодотворного сотрудничества также можно назвать учреждение общественно-политической парламентской газеты Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов "Тюменские известия", способствующей развитию единого информационного пространства.</p>

Созывы Думы Тюменской области	Характеристика
III созыв	<p data-bbox="560 450 1457 663">В мае 2002 года был одобрен Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа.</p> <p data-bbox="560 689 1457 902">Особое внимание депутаты уделяют вопросам недропользования и природопользования, повышению эффективности расходования бюджетных средств, усилению контроля за исполнением областного бюджета.</p> <p data-bbox="560 929 1457 1265">Приоритетом в деятельности депутатов по-прежнему остается совершенствование законодательства в социальной сфере. Уделяется особое внимание вопросам образования, здравоохранения, культуры, жилищной политики, охраны труда, предоставления адресной социальной помощи.</p> <p data-bbox="560 1292 1457 1688">Совместно с администрацией области, прокуратурой, юстицией, судебными органами, при активном участии полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе проводится большая работа по приведению областных законов в соответствие с изменившимся федеральным законодательством.</p>

Созывы Думы Тюменской области	Характеристика
III созыв	<p>У Тюменской области есть ясная перспектива дальнейшего развития. Думе предстоит работать в условиях проводимой в стране административной реформы. Потребуется дальнейшее развитие и совершенствование бюджетного и налогового законодательства, разграничение полномочий между органами государственной власти в регионе в соответствии с новым Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации", государственная поддержка различных форм хозяйственной деятельности.</p>
IV созыв	<p>В структуре Думы пять комитетов, направления работы которых охватывают вопросы регулирования бюджета, налогов и финансов, социальной политики, государственного строительства и местного самоуправления, экономической политики и природопользования, аграрной сферы и земельных отношений, и постоянная комиссия по вопросам депутатской этики и регламентным процедурам.</p> <p>Изменения, которые вносила Дума в законы области, в первую очередь связаны с изменениями федерального законодательства. В настоящее время в областном законодательстве нет законов, нормы которых не соответствуют нормам федерального законодательства.</p>

Созывы Думы Тюменской области	Характеристика
IV созыв	<p>Одна из главных задач Стратегии Думы состояла в усилении контроля за реализацией законов Тюменской области, программ социально-экономического развития области и областных целевых программ. Всего в четвертом созыве Думой рассмотрено 90 информации о реализации законов области, 48 информации о реализации областных целевых программ, 22 информации о реализации постановлений областной Думы.</p>
V созыв	<p>Приоритеты деятельности Тюменской областной Думы пятого созыва на предстоящий период следующие: законодательное обеспечение конституционных прав и свобод жителей области, развитие социально-экономических и политических интеграционных процессов в Тюменской области, устойчивый экономический рост, повышение уровня и качества жизни населения, развитие институтов гражданского общества, местного самоуправления.</p>
VI созыв	<p>Важнейшим политическим событием 2020 года стало Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Кроме того, состоялись выборы депутатов Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа.</p> <p>Серьезные коррективы в деятельность Тюменской областной Думы внес введенный в марте 2020 года режим повышенной готовности, вызванный распространением новой коронавирусной инфекции.</p>

Созывы Думы Тюменской области	Характеристика
VI созыв	<p>Значительную часть работы депутатам пришлось перевести в дистанционный режим.</p> <p>Это позволило в рамках законодательной деятельности своевременно решать вопросы бюджетного процесса, обеспечить поддержку жителей области, промышленных и сельскохозяйственных организаций, малого и среднего бизнеса.</p>

Отметим множественность и разнообразие форм парламентского контроля на примере парламентского контроля в Тюменской области. Так, Конституция Российской Федерации закрепляет основные функции по контролю за законодательными органами власти, а именно: контроль в области внутренней и внешней политики, контроль за исполнением бюджета, контроль за соблюдением прав и свобод, контроль за сферой государственного управления, контроль за деятельностью органов государственной власти.

Объем полномочий по осуществлению контрольной функции в каждом государстве может различаться в зависимости от формы правления или иных особенностей. Контрольные полномочия органов законодательной власти в области контроля за исполнением законов и деятельностью органов исполнительной власти обеспечивает большая часть стран, поскольку основополагающее место в системе полномочий законодательных (представительных) органов занимают данные контрольные полномочия.

Резюмируя вышеизложенное и обобщая изученный теоритический материал можно указать на то, что в Российской истории становления законодательных (представительных) органов государственной власти каждый период был особенно значимым поскольку в разные периоды отражался опыт

различных подходов к данной теме, включающий в себя существенные плюсы и минусы, которые в последствии привели к улучшению подхода в формировании законодательных органов государственной власти. Однако каждый из периодов становления требует существенной доработки, в связи с чем лучший или более значимый период определен быть не может.

Опираясь на вышеизложенные умозаключения предлагаем рассмотреть перспективные меры, направленные на развитие законодательных (представительных) органов государственной власти<sup>11</sup> (рис. 1.1.5):

---

<sup>11</sup> Трикоз Е. Н. право, общество, государство: проблемы теории и истории. Сборник материалов Международной студенческой научной конференции. 2018 С. 63.

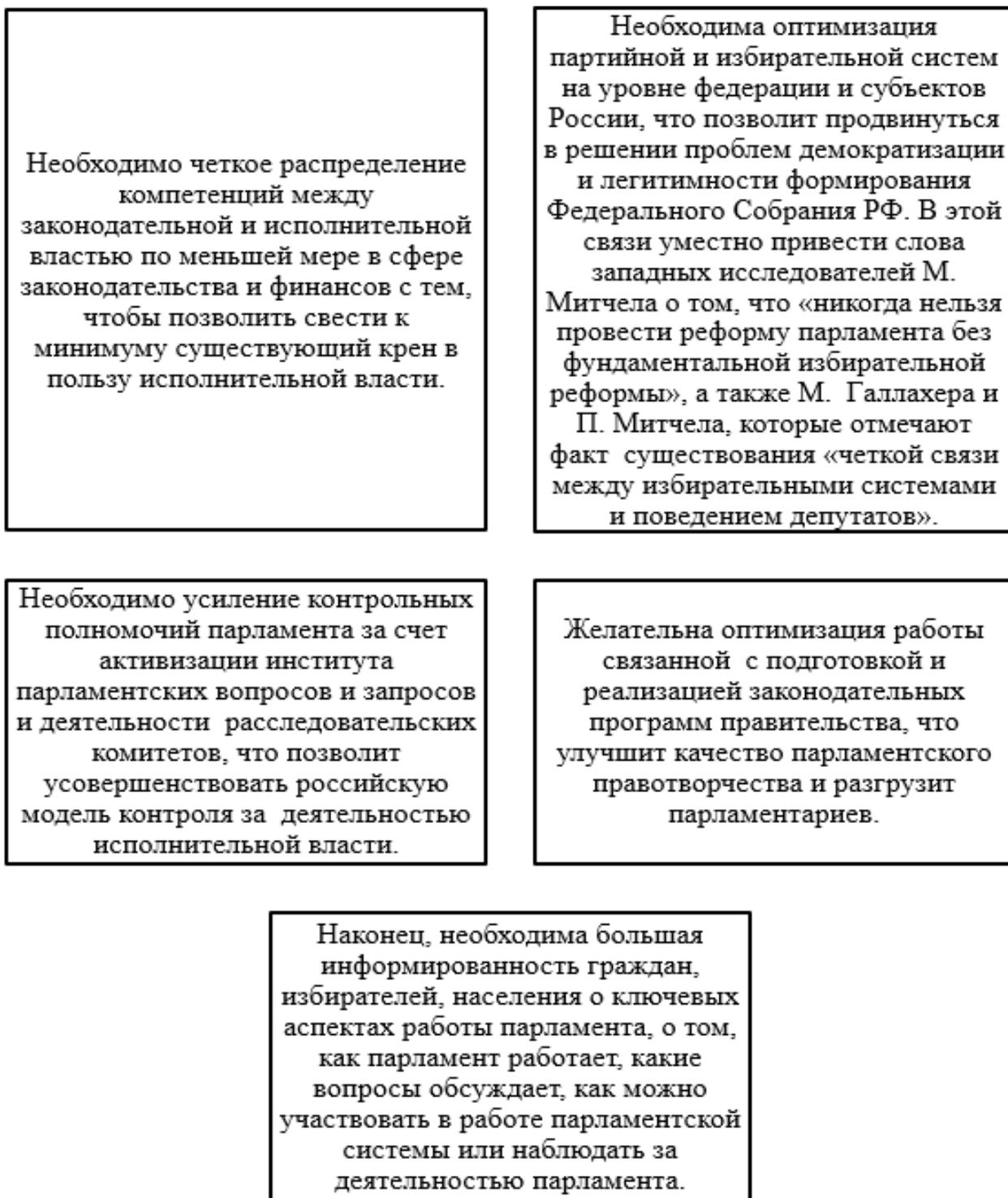


Рис.1.1.5. Перспектива развития парламентского контроля

Качественное улучшение характеристики российского парламентаризма должно способствовать проведению названных выше мер.

Российский Парламент является не только обозначителем интересов разных политических сил, но и ареной поиска компромиссов, в связи с чем, речь следует вести о совершенствовании парламентаризма, в которое входит

содержание его преимуществ, а так же эффективное использование предоставляемых им возможностей в исследуемых исторических условиях России.

## 1.2. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ

Сравнительно-правовой исторический аспект государства является важным и значимым для выявления вопросов преемственности и ее природы в современных условиях развития парламентаризма, что указывает на значимость исследования вопросов становления парламента.

Однако обращаясь к ст. 94 Конституции РФ , можно сделать вывод, что приоритетными направлениями выступают законодательная деятельность и представительство, так как согласно ее положению: «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации».

Кроме того ст. 10, ч. 1 ст. 11 Конституции РФ закрепляет, что как законодательный орган парламент выполняет законодательную функцию государственной власти, принимая федеральные законы, которые обязательны на всей территории России. Данные положения указывают на то, что парламент имеет полноценную и безграничную компетенцию в сфере законодательства. Любой закон в РФ не может быть принят и издан, без одобрения парламента.

Федеральное Собрание РФ являясь представительным органом, отражает интересы общества, реализуя право народа на власть. Кроме того, в своей деятельности Федеральное Собрание РФ реализует иные функции. К примеру, одной из таких функций является, участие при осуществлении формирования государственных органов, кроме этого в своей деятельности Федеральное

Собрание использует контрольную функцию и т. др., регламентированные статьями 102,103 Конституции РФ.<sup>12</sup>

Мнений о соотношении контрольной и законодательной функций парламента, множество, но приоритетным из них является точка зрения, исходя из которой следует то, что важно в единстве рассматривать все функции (представительную, законодательную, контрольную) деятельности парламента.

Теория разделения властей, основой которой является единый источник власти – народ, становится отправной точкой для последующего определения сущности контрольной функции законодательной власти, поскольку является частью реализации механизма государственно-контрольной функции народа, в котором орган представительной власти выполняет еще и правовое обеспечение государственного управления.

Правовой фундамент в целях эффективной работы всего государства в целом формирует законодательная власть, в связи с чем является основной и главной среди остальных ветвей власти. Она занимает определяющее место для высокоэффективной организации и функционирования судебной и исполнительной власти, реализуя направляющую роль при этом не лишая их автономности, а наоборот, налаживает их качественное и продуктивное функционирование. Законодательная власть в своей основе выполняет функцию контроля, осуществляя проверки форм качества и своевременности реализации законов.

Термин «парламентский контроль» введен в оборот теории конституционного права одновременно со становлением парламентаризма в России. Однако до настоящего времени юридической наукой не разработано четкое и однозначное его определение. В юридической литературе можно встретить различные понятия парламентского контроля.

---

<sup>12</sup> Аяцков Д. Ф. Исторические истоки современного российского федерализма и процесс его становления в условиях трансформации социально-экономической системы России, 90-е годы XX века. 1999. С. 78-123.

По мнению А.Р. Гиздатов, парламентский контроль – это конституционная возможность и соответствующий опыт высшего законодательно-представительного органа власти, образуемых структурных органов мониторинга и парламентариев, а так же проверка законности при осуществлении полномочий соответствующими должностными лицами органов исполнительной власти, в целях проведения оценки их деятельности и возможного применения совпадающих с выявленными условиями мер реагирования.

Научный подход к определению «парламентского контроля» предлагаемый М.М. Утяшевой и А.А. Корниловой определяет, что он заключается «в осуществлении высшим законодательным (представительным) органом государственной власти комплекса мер по наблюдению и проверке деятельности органов государственной власти, а также по устранению выявленных в результате такой проверки нарушений и предупреждение возможных последствий» [Корнилов, Утяшева, с. 29].

Термин парламентского контроля как «института права, имеющего совокупность норм, которые регулируют установленный законом порядок проведения, наблюдения и проверки деятельности органов исполнительной власти, с целью оценки этой деятельности и возможного применения соответствующих санкций (вотума недоверия, импичмента и т. п.)», раскрывает Е.В. Коврякова [Коврякова, с. 93].

Полагаем, что полноценной и раскрывающей особенные качественные характеристики парламентского контроля, является дефиниция, А.С. Зубарева, который объясняет термин парламентского контроля как «определенную совокупность основанных на законе контрольных мероприятий Федерального Собрания (его палат, структурных подразделений, отдельных парламентариев), направленных на выявление несоблюдений норм Конституции Российской Федерации, федерального законодательства в деятельности, составляющей объект контроля, и корректировку таких действий с помощью конституционно-правовых средств» [Зубарев, с. 116].

На законодательном уровне данный термин не находит своего закрепления даже в Федеральном законе от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (далее - ФЗ № 77) возможно, по причине его очевидности, или, напротив, чрезмерно многозначности. Однако попытки законодательно закрепить данного термина имели место быть. Так, в ст. 2 законопроекта «О парламентском контроле в Российской Федерации», под определением парламентского контроля понималось, «осуществляющееся палатами Федерального Собрания Российской Федерации, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации отнесенных к их компетенции контрольных полномочий по обеспечению соблюдения, исполнения и применения соответственно Конституции Российской Федерации, Федеральных Конституционных законов, федеральных законов и других НПА Российской Федерации, конституций (уставов), законов и иных НПА субъектов Российской Федерации».

Сравнив, сопоставив и проанализировав определения вышеуказанных ученых-юристов и ФЗ №77 мы представляем свое виденье описания смысла такого термина как парламентский контроль, под которым следует понимать функцию парламентов (федерального и регионального) по обеспечению соответствия деятельности исполнительных органов государственной власти Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов РФ, федеральному и региональному законодательству и эффективной реализации принимаемых парламентами законов.<sup>13</sup>

Полно и точно разъяснена российским правоведом, С.А. Котляревским, правовая сущность парламентского контроля: «Если парламент участвует в осуществлении законодательной власти, он не может быть равнодушным к исполнению этих законов» [Котляревский, с. 306].

Парламент как государственный орган, представляющий интересы населения всей страны, призван осуществлять общее руководство всеми

---

<sup>13</sup> Злобина И. Д., Колмакова А. С. Парламентский контроль в российской федерации. Журнал: Общество, экономика, управление. 2020. С. 11.

отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного развития общества, поскольку таким образом определяется содержание контрольных действий законодательного органа. В качестве примера можно привести реализацию полномочий посредством принятия федерального бюджета, а в дальнейшем контролем за его направлением.

Правом на принятие НПА, в области экономики, образования, социальной политики опирающихся не только на комплекс организационно-технических приемов выработки решения, Конституция РФ наделила Федеральное собрание (его палаты) и парламент. Данная законодательная основа определяет направленность и цели контрольной деятельности. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О парламентском контроле» (рис. 1.2.1):



### Рис. 1.2.1. Цели парламентского контроля

В качестве высшей ценности, по мнению А.Н. Черткова, ключевой целью парламентского контроля выступает обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина. Главой 2 Конституции РФ регламентируются основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, так «на территории российского государства Граждане РФ обладают всеми правами и свободами и несут равные обязанности, закрепленные Конституцией РФ».

Исследование парламентского контроля, а не надзора обусловлено тем, что целью парламентского контроля является проверка не только законности действий органов, организаций, должностных лиц, иных категорий исполнителей, но и целесообразность их действий по исполнению (применению) законодательства.

По содержанию цели парламентского контроля, можно отметить, что главная проблема развития нашей страны на современном этапе – это невысокая эффективность государственной власти, так как «выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения».

Без качественного государственного управления, без высокой персональной ответственности должностных лиц, нельзя решить задачи, поставленные перед обществом и страной. Институт парламентского контроля в данной связи выступает одним из ключевых звеньев системы государственного управления. От его эффективности зависит реализация решений Президента РФ, органов исполнительной власти, исполнение бюджетных обязательств, а в итоге – обеспечение прав и законных интересов граждан.

Важной целью парламентского контроля является противодействие коррупции. Одним из важных направлений борьбы с коррупцией выступает

повышение качества представительной власти, посредством эффективной реализации парламентского контроля.

Многообразие целей и характеристик контрольной деятельности, правовых форм, в которых она осуществляется, дает широкие возможности для классификации видов парламентского контроля.<sup>14</sup>

Так же наиболее важным для исследования является положение о том, что идеологическое многообразие, являясь одним из конституционных принципов осуществления власти в РФ, пронизывает все сферы общественной жизни.

Идеологическое многообразие выступает одним из элементов регулирования общественных отношений. Так как парламент имеет представительную природу, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы являются непосредственно носителями определенной идеологии, представляя интересы общества. Такое представительство признается легитимным только в условиях идеологического многообразия, отражающего волю народа России.

Следуя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что принцип идеологического многообразия непосредственно влияет на формы деятельности органов государственной власти РФ, в том числе на осуществление парламентского контроля Федеральным Собранием РФ.

Тесно связанным с идеологическим многообразием является политическое многообразие, ведь именно политический плюрализм обеспечивает условия для осуществления деятельности разных политических партий, которые непосредственно выражают интересы социальных групп населения. Конституционный принцип политического многообразия призван решать не только политические проблемы, но и иные общественные вопросы, возникающие в обществе. Гражданин, имея возможность отдать на выборах свой

---

<sup>14</sup> Жирова Е. Н., Савченко М. С. Парламентский контроль: понятие и назначение. Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2016. С. 43-47.

голос в пользу той или иной политической партии, в полной мере способен реализовать активное избирательное право.<sup>15</sup>

Так, принцип многопартийности в Российской Федерации применительно к парламентскому контролю, продолжая развитие принципов идеологического многообразия и народовластия, говорит о том, что любой гражданин Российской Федерации, реализуя политические и избирательные права, воспользовавшись институтом представительства, может оказывать воздействие на осуществление парламентского контроля — наиболее легитимного вида контрольной деятельности в Российской Федерации.

Необходимо подчеркнуть, что вышеназванные конституционные принципы являются основой деятельности парламента в Российской Федерации. Несмотря на отсутствие в Конституции РФ и иных нормативных актах определения «парламентский контроль», данный институт играет важную роль в реализации конституционных принципов, регулирующих наиболее значимые отношения в государстве. Конституционно-правовые основы определяют направление деятельности, являются отправной точкой в осуществлении парламентского контроля, его основные цели, задачи, которые содержатся не только в Конституции РФ, но и в других нормативных правовых актах, которыми регулируются основы парламентского контроля.<sup>16</sup>

По объектам парламентский контроль можно разделить на следующие виды(рис. 1.2.2):

---

<sup>15</sup> Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С.14.

<sup>16</sup> Швамонян Г. А. Конституционно-правовая концепция российского парламента. Журнал: Труды Института государства и права Российской академии наук. 2015. С. 38.

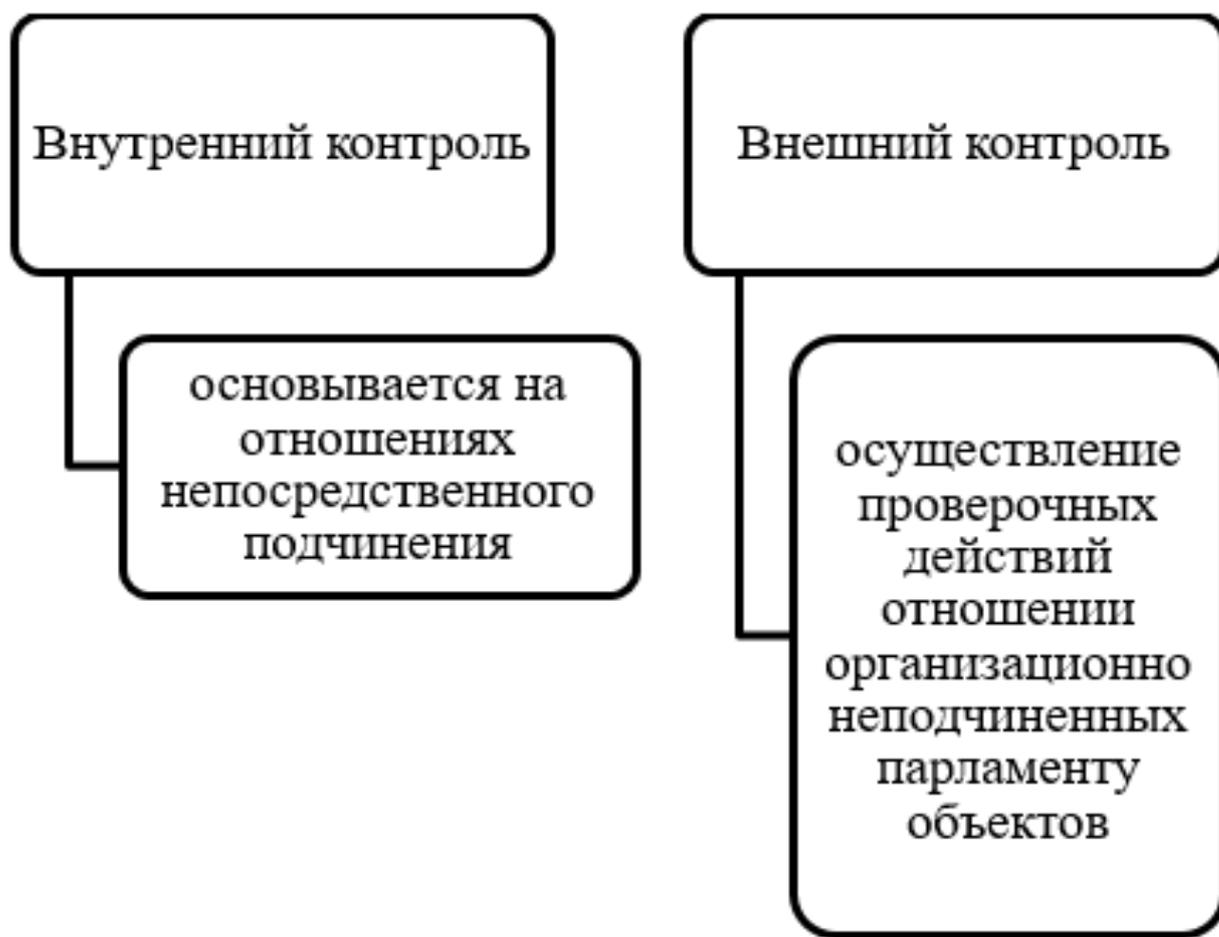


Рис. 1.2.2. Основные виды парламентского контроля

В зависимости от того, на какой стадии деятельности подконтрольного объекта проводится проверка, контроль может быть предварительным, текущим и последующим.

Под предварительным контролем понимается контроль, предупреждающий исполнение необоснованных решений. Предварительный контроль предполагает проведение экспертиз, выдачу заключений, проверку учреждений или организаций до осуществления ими определенных действий, что позволяет предотвратить нарушения до того, как они произойдут.

Такой контроль осуществляется уполномоченными на контрольную деятельность органами, которые дают заключения по результатам проверки. Так, определяя задачи Счетной палаты, законодатель наделил этот контрольный орган правомочием проверять обоснованность вносимых Правительством

предложений по проекту федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, что характерно для предварительного контроля.

Текущий контроль осуществляется комитетами, комиссиями, парламентариями и посредством других организационно-правовых форм парламентского контроля (проведение парламентских слушаний). Текущий контроль проводится в процессе самой управленческой деятельности независимо от того, достигнуты или нет конечные результаты. В настоящее время в деятельности парламента преобладает последующий контроль.

Цель последующего контроля – проверять результативность уже проведенных мероприятий, обобщать и распространять опыт, анализировать целесообразность использованных методов их реализации.

Последующий парламентский контроль может осуществляться комиссиями по расследованию, образованными с целью, изучения обстоятельств какого-либо происшествия, неправильного применения закона, приведшего к трагическим последствиям, а также Уполномоченным по правам человека, основное направление деятельности которого заключается в восстановлении нарушенных прав и свобод граждан.<sup>17</sup>

Существуют и другие классификации(рис. 1.2.3):

---

<sup>17</sup> Жирова Е. Н., Савченко М. С. Парламентский контроль: понятие и назначение. Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2016. С. 55-59.

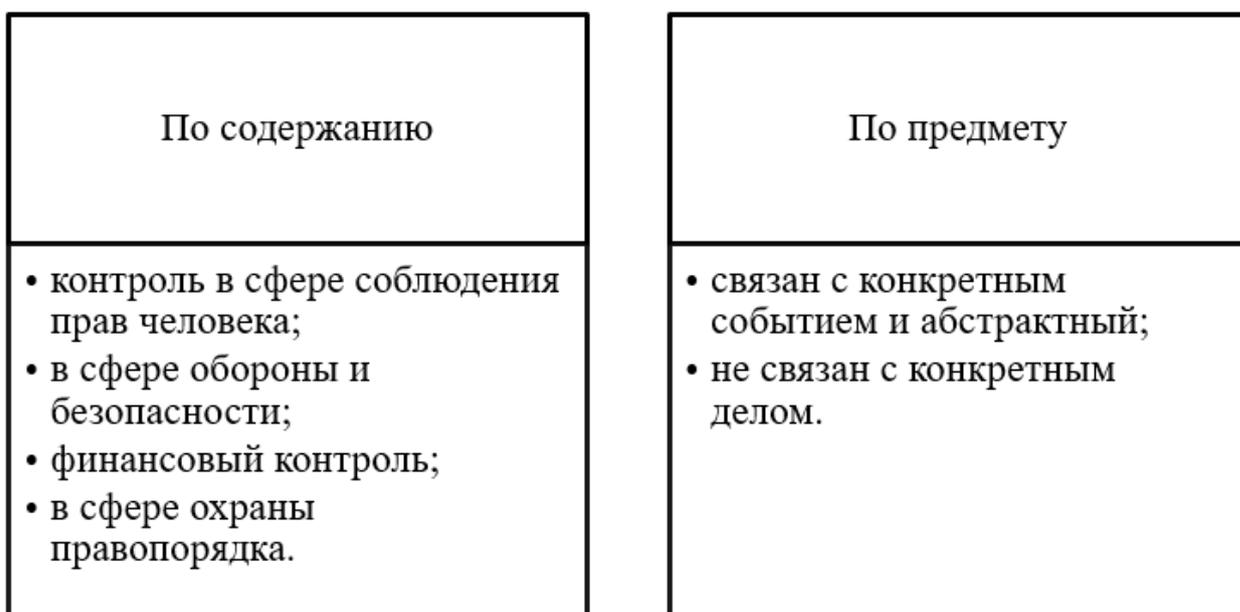


Рис. 1.2.3. Иные виды парламентского контроля

Для современного парламента контроль становится одной из важнейших его функций. Выступая как средство обратной связи, контроль обеспечивает органы власти необходимой информацией о реализации внешней и внутренней государственной политики, выполнении принятых решений. Кроме того, контрольная деятельность законодательного органа выступает правовым средством обеспечения осуществления полномочий различными органами государственной власти.

Парламентский контроль призван сохранять автономность ветвей власти и служить средством обеспечения системы «сдержек и противовесов».

Таким образом мы можем сделать вывод что, федеральный парламентский контроль – это деятельность палат Федерального Собрания РФ, их структурных органов и отдельных парламентариев, заключающаяся в выявлении и предотвращении нарушений при реализации государственными органами исполнительной власти и должностными лицами Конституции РФ, федерального и регионального законодательства.

Современное состояние парламентского контроля характеризуется множеством органов, его осуществляющих, многообразием форм реализации контрольной деятельности; разнообразием видов и большим объемом

законодательства, регламентирующего осуществление парламентского контроля.<sup>18</sup>

На протяжении последнего десятилетия в субъектах Российской Федерации были приняты законы, регламентирующие реализацию контрольных полномочий региональными парламентами, определяющие цели, задачи и формы парламентского контроля, права и обязанности его субъектов.

При анализе проблем, связанных с осуществлением парламентского контроля в субъектах РФ, прежде всего, возникает вопрос об особенностях правового статуса регионального парламента.

Опираясь на законодательное определение, сформулированное в п. 1 ст. 4 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (далее – ФЗ № 184), согласно которому «законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации»<sup>19</sup>, можно сделать вывод, что приоритетными направлениями регионального парламента являются законодательная деятельность и представительство. Однако, законодательный (представительный) орган субъекта федерации, наряду с указанными, реализует и другие функции, например, бюджетно-финансовую, контрольную, о наличии которых позволяют говорить полномочия, закрепленные в ст. 5 вышеназванного закона.

По мнению Е.В. Луценко, осуществление контрольных полномочий законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ играет важную роль в его деятельности. Возможность контроля

---

<sup>18</sup> Дудко И. Г. Народ и власть: взаимодействие в истории и современности : научный ежегодник факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». 2017. С. 396.

<sup>19</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон № 184-ФЗ: от 06 октября 1999 г.: по сост. на 21.12.2021. Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005.

делает результативным осуществление законодательной функции, поскольку контроль над соблюдением и исполнением законов позволяет совершенствовать законодательную деятельность.

Помимо этого, наличие достаточных контрольных полномочий позволяет значительно укрепить авторитет законодательного органа власти. Однако конституции (уставы) субъектов РФ, воспроизводя формулировку ст. 4 ФЗ № 184, закрепляют статус парламента только как представительного и законодательного органа.

Как уже отмечалось, региональный парламент осуществляет контрольную функцию при помощи самых разнообразных методов и форм. Согласно региональному законодательству, парламентский контроль осуществляется в следующих формах:

- 1) рассмотрение информации о соблюдении и ходе исполнения федерального и регионального законодательств;
- 2) проведение депутатами парламентов проверок исполнения нормативно-правовых актов;
- 3) депутатский запрос;
- 4) парламентские слушания;
- 5) парламентские расследования.

Наряду с этими, отдельные субъекты Российской Федерации выделяют следующие формы контроля:

- 1) принятие решения об устранении нарушений, которые выявлены при его осуществлении;
- 2) подготовка ежегодного доклада о состоянии законодательства и его рассмотрение региональным законодательным органом;
- 3) проведение еженедельных планерных совещаний депутатов, работающих на постоянной основе;
- 4) проведение конференций, семинаров, круглые столов по вопросам контроля; обращение с иском в соответствующий суд в случае нарушения

регионального законодательства, повлекшего нанесение ущерба субъекту Российской Федерации.

Таким образом, формы правового регулирования, цели, задачи, формы и методы парламентского контроля, механизм его осуществления субъекты РФ устанавливают самостоятельно. Современное состояние регионального парламентского контроля характеризуется многообразием форм реализации контрольной деятельности, а также разнообразием источников его регламентации. Вместе с тем, на региональном уровне отсутствует комплексное правовое регулирование контрольной деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Поэтому А.Н. Чертков и Д.В. Азаров предлагают субъектам РФ принять специальный закон, достаточно полно и системно регулирующий отношения в данной сфере. Такой закон должен содержать «правовую основу контрольной деятельности парламента, а также ее цели, задачи и принципы. Важно концентрированно и максимально подробно отразить контрольные полномочия законодательного органа в виде открытого перечня, определить организацию и обеспечение исполнения 25 его контрольных полномочий, основы порядка их осуществления» [Азаров, Чертков, с. 12].

Целесообразно законодательно закрепить отдельные формы парламентского контроля, положения о порядке их осуществления, а также вопрос инициативы осуществления контрольных полномочий законодательным органом, включая обращения конкретного числа граждан, проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. А в регламенте законодательного органа более подробно определить формы ответов на запросы законодательного органа и депутатов тех структур, деятельность которых стала объектом парламентского контроля.

Контроль представляет собой основную функцию в системе управления. Как известно, цель - непрерывная взаимосвязь между поставленными задачами и достигнутыми решениями. И, естественно, особое место в контроле будет

занимать государственный контроль, а его самостоятельным обособленным институтом является непосредственно парламентский контроль. Он призван не только обеспечить соблюдение и исполнение принятых парламентом законов, но и осуществлять контроль за деятельностью исполнительной власти, представлять и защищать интересы населения.

Основываясь на вышесказанном мы можем задать вопрос «Можно ли законодательный (представительный) орган субъекта РФ называть парламентом?» Да, основания для этого имеются, к тому же конституции, уставы ряда субъектов прямо характеризуют свой законодательный (представительный) орган как парламент, а то называют его именно (и только) парламентом. В соответствии с ФЗ № 184 законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ.<sup>20</sup>

Законодательные органы субъектов РФ олицетворяют народное представительство, являются представительными по своей конституционной природе. Такая их сущность predetermined конституционным принципом народовластия, допускающим его представительную форму.

Согласно положениям, установленных в 4 статье вышеуказанного закона, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ осуществляют своё действие на постоянной основе и признаются высшими органами законодательной власти в регионе.

Понятие «постоянно действующий» означает, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ должен осуществлять свою деятельность постоянно.

Ст. 5 ФЗ № 184 закрепляет основополагающие полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов РФ, однако, стоит отметить, что данный перечень не является

---

<sup>20</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс. Юридическое издательство Норма. 2022. 438.

закрытым. Также законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ наделяется контрольным полномочием, выражающемся в:

- заслушивании ежегодных отчетов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;

- определяется перечень вопросов, по которым регулирование осуществляется исключительно путем принятия законов субъекта РФ;

- определяется перечень вопросов, по которым регулирование осуществляется исключительно путем принятия постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ;

- регулируются вопросы осуществления законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ полномочий в пределах и формах, установленных конституцией (уставом) субъекта РФ и законами субъекта РФ;

- определяется порядок принятия решений двухпалатным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ.<sup>21</sup>

Исходя из вышепредставленно мы можем дать свое понятие контрольной функции законодательного (представительного) органа законодательной власти субъекта российской федерации - это осуществляемый законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ комплекс различных мер по постоянному наблюдению и проверке различных форм и методов, которые в каждом субъекте отличны друг от друга и устанавливаются

---

<sup>21</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон № 184-ФЗ: от 06 октября 1999 г.: по сост. на 21.12.2021. "Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005.

самостоятельно, а также по устранению выявленных в результате такой проверки нарушений и предупреждение возможных последствий.

### 1.3. КОНТРОЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ В СИСТЕМЕ ФУНКЦИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ

В условиях становления государственной власти в российских регионах особую значимость приобретает осуществление законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ контрольной функции. Полноценная реализация контрольной функции парламента — это одно из условий стабильности отношений между ветвями власти в государстве, развития демократии и достижения состояния правового государства.

Необходимо признать, что контроль, осуществляемый законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, как правовой институт развивается медленно, а как функция данного органа — пока недостаточно эффективен на практике.

Причиной этого в том числе является отсутствие научных критериев, на которые должны опираться региональные законодательные органы при правовом регулировании контроля, осуществляемого указанным органом государственной власти. Следовательно, интерес к данной сфере конституционно-правовых отношений должен проявляться со стороны не только государственных деятелей, но и научного сообщества.

С теоретической и практической точек зрения актуальным представляется вопрос о месте контрольной функции среди других функций законодательного (представительного) органа государственной власти. По этому поводу существует ряд разнящихся мнений, что, по-видимому, обусловлено как общественно-политической системой, в рамках которой формируется научное мировоззрение того или иного исследователя, так и общественной практикой,

вытекающей из результатов деятельности данного органа государственной власти.

Большинство отечественных конституционалистов придерживаются точки зрения, согласно которой главная функция парламента в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти. Кроме того, как указывает Е. В. Коврякова, парламента осуществляет наблюдение и проверку деятельности органов исполнительной власти в целях выявления ее неправомерности или неэффективности

В то же время в юридической литературе можно встретить мнение, согласно которому важнейшей функцией парламента является функция представительная. Так, Д.В. Малкин пишет: «Представительная функция парламента превалирует над другими его функциями и проявляет себя в той или иной мере через все направления парламентарской деятельности. Не подвергая сомнению значимость законодательной функции, как и любой другой, следует признать, что представительная функция является основой основ» [Малкин, с. 143]. Однако значительная часть исследователей в нашей стране полагает, что ведущими функциями парламента выступают законодательная, представительная и контрольная.

Указанная триада функций присуща и законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ. При этом законодательная и представительная функции отражены в названии данных органов, установленном в Конституции РФ (ч. 2 ст. 66) и в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». О важности контрольной функции законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ свидетельствует то обстоятельство, что необходимые для ее осуществления контрольные полномочия указаны в ст. 5

названного Федерального закона в ряду основных полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.<sup>22</sup>

Результатом осуществления законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ законодательной функции является формирование региональной нормативно-правовой базы регулирования общественных отношений, возникающих в процессе развития общества и государства и объективно требующих государственного воздействия в форме законодательных установлений. Задача законодательной деятельности органа государственной власти субъекта РФ состоит в подготовке и принятии законов, непосредственно предусмотренных в конституции (уставе) субъекта РФ, и законов, которые обеспечивают потребности развития общества и государства в различных сферах жизнедеятельности. При этом законодательство является непосредственным инструментом формирования стратегии и тактики такого развития.

Федеральный закон № 184-ФЗ устанавливает пределы реализации законодательной функции на региональном уровне. Согласно его подп. «б» п. 1 ст. 5 законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ. Данные ограничения сфер законодательного регулирования вытекают из ст. 76 Конституции РФ и обусловлены федеративным устройством России.

Процедура осуществления законодательной функции на уровне субъекта РФ установлена в Федеральном законе № 184-ФЗ, в соответствии с п. 4 ст. 7 которого проект закона субъекта РФ рассматривается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ не менее чем в двух чтениях. Решение о принятии либо отклонении проекта закона, а также о

---

<sup>22</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон № 184-ФЗ: от 06 октября 1999 г.: по сост. на 21.12.2021. Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005.

принятии закона оформляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Согласно п. 2 этой же статьи законы субъекта РФ принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов.<sup>23</sup>

Законодательная функция — это ключевая и наиболее объемная по своему значению и содержанию функция законодательного (представительного) органа государственной власти. Но следует иметь в виду, что без эффективного контроля за соблюдением и исполнением законов субъектов РФ законодательная функция рассматриваемого нам и регионального органа во многом утрачивает свое значение, поскольку нет смысла в законах, которые не соблюдаются и не исполняются. Именно в этом проявляется значимость контрольной функции применительно к функции законодательной.<sup>24</sup>

В связи с этим следует положительно оценить опыт некоторых субъектов РФ, в том числе и Тюменской области, которые принимают законы, специально регулирующие деятельность законодательного (представительного) органа государственной власти региона страны по контролю за соблюдением и исполнением законов соответствующего субъекта РФ. Например, ст. 19 Закона Тюменской области «Об основах организации и деятельности Тюменской областной Думы» 12 марта 2001 года N 276: «Принимает Устав Тюменской области, законы Тюменской области о внесении изменений и дополнений в Устав Тюменской области.<sup>25</sup>

Обеспечивает законодательное регулирование по предметам ведения Тюменской области и предметам совместного ведения Российской Федерации и Тюменской области в пределах своих полномочий.

Принимает законы Тюменской области по вопросам:

---

<sup>23</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон № 184-ФЗ: от 06 октября 1999 г.: по сост. на 21.12.2021. Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005.

<sup>24</sup> Рассказов Л. П. Теория государства и права: углубленный курс: Учебник. М.: РИОР: ИНФРА-М. 2015. С. 391.

<sup>25</sup> Устав Тюменской областной Думы № 6 от 30 июня 1995 г.: по сост. на 30.05.2022. <https://admtyumen.ru/>

- утверждения областного бюджета и отчета об его исполнении;
- установления в соответствии с Уставом Тюменской области основ организации и деятельности областной Думы;
- организации и проведения выборов в органы местного самоуправления в Тюменской области, в пределах полномочий областной Думы определения порядка деятельности органов местного самоуправления;
- утверждения порядка осуществления стратегического планирования в Тюменской области в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
- установления налогов и сборов, установление которых отнесено федеральным законом к ведению Тюменской области, а также порядка их взимания;
- утверждения бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов области и отчетов об их исполнении;
- установления порядка управления и распоряжения собственностью Тюменской области, в том числе долями (паями, акциями) Тюменской области в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;
- утверждения заключения и расторжения договоров Тюменской области;
- установления порядка назначения и проведения референдума Тюменской области;
- установления порядка проведения выборов депутатов областной Думы, порядка проведения выборов Губернатора Тюменской области и порядка отзыва Губернатора Тюменской области;
- установления административно-территориального устройства Тюменской области и порядка его изменения;
- установление системы исполнительных органов государственной власти области;

– по иным вопросам, относящимся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом и законами Тюменской области к ведению и полномочиям Тюменской области;

– образования новых, преобразования и упразднения существующих административно-территориальных образований, муниципальных образований и поселений.

Принимает Закон Тюменской области, внесенный Губернатором Тюменской области, о роспуске представительного органа муниципального образования в случае, если соответствующим судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания. Проект закона Тюменской области о роспуске представительного органа муниципального образования вносится Губернатором Тюменской области в областную Думу в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт.

Принимает Закон Тюменской области, внесенный Губернатором Тюменской области, о роспуске представительного органа муниципального образования в случае, если соответствующим судом установлено, что вновь избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания. Проект закона Тюменской области о роспуске представительного органа муниципального образования вносится Губернатором Тюменской области в областную Думу в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт».<sup>26</sup>

Важное значение контрольная функция законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ имеет и для учредительной функции данного органа. Согласно ст. 20 Закон Тюменской

---

<sup>26</sup> Устав Тюменской областной Думы № 6 от 30 июня 1995 г.: по сост. на 30.05.2022. <https://admtyumen.ru/>

области "Об основах организации и деятельности Тюменской областной Думы":  
«К ведению Тюменской областной Думы относится:

- назначение выборов в областную Думу, выборов Губернатора области и голосования по отзыву Губернатора области;
- назначение даты проведения областного референдума;
- избрание и освобождение от должности председателя областной Думы, первого заместителя и заместителей председателя областной Думы;
- образование и упразднение органов Думы, создаваемых для предварительной подготовки и рассмотрения проектов принимаемых решений, выполнения контрольных функций. Изменение их состава, заслушивание отчетов и информации об их работе;
- утверждение Стратегии деятельности Тюменской областной Думы, Регламента областной Думы, положений об органах областной Думы, внесение в них изменений и дополнений;
- досрочное прекращение полномочий депутатов в случаях, предусмотренных законодательствами Российской Федерации и Тюменской области;
- принятие решений об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации, а также в другие суды с исками к органам государственной власти, органам местного самоуправления, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям, физическим лицам;
- внесение на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации проектов нормативных правовых актов, принятие которых находится в компетенции Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;
- рассмотрение проектов нормативных правовых актов Президента Российской Федерации или проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, предусматривающих передачу

осуществления указанных в абзаце первом пункта 7.1 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочий федерального органа исполнительной власти, а также представление отзыва на них;

- согласование кандидатур на должности руководителей территориальных федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом;

- присвоение звания «Почетный гражданин Тюменской области» по представлению Губернатора области;

- назначение по представлению Губернатора области представителей общественности в состав квалификационной коллегии судей;

- назначение мировых судей;

- назначение уполномоченного по правам человека в Тюменской области;

- заслушивание информации о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в Тюменской области;

- назначение половины членов Избирательной комиссии области;

- формирование областной Счетной палаты, назначение председателя, заместителя председателя и аудиторов областной Счетной палаты;

- учреждение печатного средства массовой информации и сетевого издания для обнародования (официального опубликования) официальной информации;

- толкование Устава области, областных законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых областной Думой;

- награждение Почетной грамотой Тюменской областной Думы;

- награждение Благодарственным письмом Тюменской областной Думы;

- осуществление, в пределах полномочий, контроля за соблюдением и исполнением законов Тюменской области, исполнением бюджета Тюменской области, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью Тюменской области;
- участие в решении вопроса об изменении границы Тюменской области;
- иные полномочия, закрепленные федеральными законами, Уставом Тюменской области, настоящим Законом, а также переданные областной Думе на основе договоров с органами государственной власти автономных округов.»<sup>27</sup>

В то же время парламентский контроль за соблюдением конституций (уставов) субъектов РФ наиболее эффективен в тех регионах, где созданы конституционные (уставные) суды субъектов РФ. В число таких регионов входит Тюменская область.

Согласно ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта РФ относится, в частности, рассмотрение вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ.<sup>28</sup> Соответственно, в тех регионах, где созданы указанные суды, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ и депутаты данных органов вправе обращаться с запросами в конституционный (уставный) суд в целях устранения из законодательства субъекта РФ норм, противоречащих конституции (уставу) субъекта РФ.

Итак, значимость контрольной функции законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ проявляется в

---

<sup>27</sup> Устав Тюменской областной Думы № 6 от 30 июня 1995 г.: по сост. на 30.05.2022. <https://admtumen.ru/>

<sup>28</sup> О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ: от 31 декабря 1996 г.: по сост. на 16.04.2022. Собрание законодательства РФ", 06.01.1997, N 1, ст. 1.

том, что она представляет собой важнейший элемент системы сдержек и противовесов, обеспечивающий надлежащее исполнение органами и должностными лицами своих обязанностей. Без эффективного парламентского контроля иные функции парламента утрачивают свое значение. От того, как организован контроль законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, зависит реальность или фиктивность многих прав, входящих в компетенцию данного орган.

Следовательно, контроль — это важнейшая характеристика законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, обусловленная его местом в системе разделения властей, другими его функциями (помимо контрольной), порядком его формирования.<sup>29</sup>

Таким образом, осуществляемая законодательными (представительными) органами контрольная функция имеет фундаментальное значение в их деятельности. Из этого следует необходимость закрепления в существующем действующем федеральном и региональном законодательстве контрольной функции законодательных органов. Именно такое закрепление позволит в полной мере определить значение данной функции в системе функций, осуществляемых законодательными (представительными) органами РФ и её субъектов.

В настоящее время контрольные полномочия, осуществляемые законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, не достаточно эффективны, несмотря на их детализацию в нормах законодательных актов и иных нормативных актах, что подтверждает их урегулированность. Из этого следует необходимость более конкретного закрепления контрольных полномочий в правовых документах, которые позволили бы определить пределы полномочий указанных органов в сфере осуществления контроля за деятельностью исполнительных органов власти и

---

<sup>29</sup> Тюльпанов В. А. Контрольная функция в системе функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Журнал российского права. 2011. С. 58.

регламентировать возможные формы его осуществления. Более подробный анализ предоставлен в следующей главе.

## ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ОРГАНАМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ) ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ

### 2.1. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ОРГАНАМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ) ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ

С учетом опыта избирательных кампаний и практики референдумов, новейшего законодательства о политических партиях, судебной практики по разрешению избирательных споров, постановлений Конституционного Суда Российской Федерации законодателем были разработаны и приняты ряд документов, регулирующих избирательные права граждан и избирательную систему Российской Федерации. Таким документом стал для Тюменской области Закон «Об основах организации и деятельности Тюменской областной Думы» 12 марта 2001 года однако. № 276 Статья 20. Полномочия областной Думы по осуществлению контрольных функций<sup>30</sup>

Реализация круга полномочий, тесно связанных с контрольной функцией законодательных органов, подразумевает собой непрерывный процесс государственных органов, взаимодействующих между собой, уполномоченных на проведение мероприятий, целью которых является предотвращение нарушений законодательства и его надлежащее исполнение органами исполнительной власти.

В основу контрольной функции органов публичной власти входит три главных её составляющих, а именно получение необходимой информации органами представительной власти от контролируемых органов, анализ полученной информации и оценка данной информации.

Контроль, осуществляемый парламентом, то есть Федеральным Собранием РФ, сфокусирован, главным образом, на деятельность Правительства РФ. Так как Правительство РФ возглавляет исполнительную ветвь власти в России, то можно сделать вывод о том, что законодательная власть контролирует деятельность органов исполнительной власти.

В субъектах Российской Федерации соблюдается градация осуществления контрольной функции, аналогично правовому регулированию на уровне федерации. Контрольные полномочия органов законодательной власти субъектов РФ регламентируются ФЗ «Об общих принципах организации

---

<sup>30</sup> Об основах организации и деятельности Тюменской области Думы: Закон Тюменской области № 276 от 12 марта 2001 г.: по сост. на 21.09.2021. <http://www.duma72.ru/>

законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ». Указанный закон определяет предмет парламентского контроля субъектов РФ, но не дает полный исчерпывающий перечень данных полномочий.<sup>31</sup>

Для полноценного анализа положений о парламентском контроле в Тюменской области и автономных округах, входящих в состав Тюменской области, следует более подробно рассмотреть региональное законодательство, определить какие формы парламентского контроля осуществляют законодательные (представительные) органы власти в вышеназванных субъектах, установить существующие проблемы и предложить возможные пути совершенствования регионального законодательства.

Каждый регион Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ имеет свою конституцию (республики) или устав (края, области, города федерального значения, автономные округа). В Тюменской области в целях обеспечения прав и интересов всех проживающих на территории области граждан, с учетом природных, географических, социально-экономических, территориальных и других особенностей, исходя из необходимости организации эффективного управления, обеспечения и полной реализации полномочий области, в 1995 году Тюменской областной Думой принят Устав Тюменской области.

Согласно Уставу Тюменской области, областная Дума осуществляет контроль за исполнением бюджета Тюменской области. Кроме того, статья 28, которая регулирует предмет ведения областной Думы, устанавливает в полномочиях областной Думы осуществление контроля за исполнением Устава области, законов и иных нормативных правовых актов регионального значения. Финансовый контроль в соответствии со статьей 61 Устава Тюменской области осуществляет Счетная палата Тюменской области.

К ведению Тюменской областной Думы относится:

---

<sup>31</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон № 184-ФЗ: от 06 октября 1999 г.: по сост. на 21.12.2021. Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005.

1. образование и упразднение органов Думы, создаваемых для предварительной подготовки и рассмотрения проектов принимаемых решений, выполнения контрольных функций. Изменение их состава, заслушивание отчетов и информации об их работе;

2. осуществление, в пределах полномочий, контроля за соблюдением и исполнением законов Тюменской области, исполнением бюджета Тюменской области, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью Тюменской области;<sup>32</sup>

Так, Тюменская областная Дума осуществляет контроль за исполнением законов Тюменской области на заседаниях Думы в форме заслушивания отчетов, обсуждения результатов депутатских запросов, депутатских расследований, анализа истребованной информации и иными способами, а также в процессе работы комитетов и постоянных комиссий. Кроме того, Тюменская областная Дума полномочна заслушать Губернатора области, должностных лиц исполнительных органов государственной власти Тюменской области по вопросам исполнения законов Тюменской области.

Закон Тюменской Области от 12 октября 2001 года № 426 «О бюджетном процессе в Тюменской области» статьей 17. Государственный финансовый контроль 1. Внешний государственный финансовый контроль осуществляется Счетной палатой Тюменской области, внутренний государственный финансовый контроль осуществляется исполнительным органом государственной власти Тюменской области, наделенным полномочиями по внутреннему государственному финансовому контролю. 2. Государственный финансовый контроль осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, настоящим Законом, иными нормативными правовыми актами. 3. Внутренний государственной финансовой контроль осуществляется в соответствии с федеральными стандартами, утвержденными нормативными правовыми актами Правительства Российской

---

<sup>32</sup> Устав Тюменской областной Думы № 6 от 30 июня 1995 г.: по сост. на 30.05.2022. <https://admtyumen.ru/>

Федерации, ведомственными стандартами, изданными в соответствии с абзацем десятым пункта 3 статьи 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации исполнительным органом государственной власти Тюменской области, наделенным полномочиями по внутреннему государственному финансовому контролю.<sup>33</sup>

Деятельность по осуществлению контроля за деятельностью исполнительных органов Тюменской области реализуется в соответствии с Регламентом Тюменской областной Думы, утвержденным Постановлением Тюменской областной думы № 604 от 14 февраля 2008 года (далее – Регламент).

Статья 100 Регламента закрепляет положение о том, что Дума непосредственно, а также через комитеты, постоянные комиссии, временные комиссии и депутатов, через другие органы государственной власти субъекта РФ, осуществляет контрольную деятельность за исполнением регионального законодательства и устанавливает следующие формы проведения такого контроля:

Во-первых, заседания областной Думы проводятся для заслушивания отчётов органов исполнительной власти, а также их должностных лиц, о проведении тех или иных мероприятий по поручению Тюменской областной Думы и надлежащем исполнении требований закона в ходе осуществления своих полномочий.

Во-вторых, в Тюменской областной Думе создаются специальные рабочие группы, в ходе заседаний, которых изучается практическая деятельность по исполнению требований регионального законодательства, а также тех или иных постановлений, принятых Думой и других поручений, специально направленным в органы исполнительной власти.

В-третьих, Тюменская областная Дума проводит анализ и оценку нормативных правовых актов, принятых органами местного самоуправления,

---

<sup>33</sup> О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Тюменской области: Закон Тюменской области № 31 от 26 марта 1996 г.: по сост. на 16.02.2022. <https://docs.cntd.ru/document/802032595>

которые имеют своё действие в сфере исполнения региональных законов и отдельных актов, принимаемых Тюменской областной Думой, содержащих положения в данной сфере.

Кроме того, как и на федеральном уровне, законодательный (представительный) орган Тюменской области вправе проводить парламентский контроль в таких формах, как:

- депутатские запросы в органы исполнительной власти с требованием доклада о проведённой ими деятельности;
- проведение депутатских расследований в отдельных исключительных случаях;
- запросы на истребование информации, касающейся исполнения регионального законодательства подотчётными органами;
- иные формы контрольной функции.<sup>34</sup>

Следует отметить, что нет определения, что имеется в виду под другими формами контроля. Данная формулировка непосредственно расширяет контрольные полномочия Тюменской областной Думы, но не конкретизирует их.

Контрольная функция Тюменской областной Думы состоит в том, что если в ходе рассмотрения информации принимается решение, содержащее замечания или предложения по реализации областного закона, то вопрос выносится на заседания областной Думы. На заседании областной Думы депутатами принимается решение о предложениях по реализации исполнения законов области.

Статья 100. 1. Областная Дума непосредственно, а также через комитеты, постоянные, временные комиссии и депутатов, через Счетную палату области, осуществляет контрольную деятельность за исполнением принятых областной Думой законодательных актов, постановлений, протокольных поручений в следующих формах:

---

<sup>34</sup> Устав Тюменской областной Думы № 6 от 30 июня 1995 г.: по сост. на 30.05.2022. <https://admtumen.ru/>

- заслушивание на заседаниях областной Думы и ее комитетов информации, отчетов о ходе исполнения законов области, постановлений и протокольных поручений областной Думы;

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

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

- направление депутатских запросов;

- проведение депутатского расследования;

- истребование информации;

- другие формы контроля.

Статья 103. Контрольная деятельность комитетов, постоянных комиссий областной Думы за исполнением законов области осуществляется в соответствии с федеральным и областным законодательством в следующих формах:

- сбор и обобщение информации об исполнении законов области, поступившей от органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций;

- заслушивание на заседании комитета, постоянной комиссии должностных лиц по вопросам исполнения законов области;

- анализ практики реализации законов области, изучение состояния реализации законов области;

- принятие решения по итогам рассмотрения информации о реализации законов области;

- направление разработанных комитетом, постоянной комиссией рекомендаций по вопросам, относящимся к ведению комитета, постоянной

комиссии, в органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации;

– обеспечение контроля за выполнением решений и протокольных поручений, принимаемых комитетом, постоянной комиссией;

– внесение в Совет областной Думы предложений о рассмотрении вопроса об исполнении закона области на заседании областной Думы в случае, если решение комитета, постоянной комиссии содержит рекомендации, замечания и (или) предложения к объему и полноте информации, качеству реализации закона области.

Статья 111. 1. В постановление областной Думы, требующее контроля за исполнением, включается пункт с указанием должностного лица, на которого возлагается контроль за выполнением указанного постановления.

Статья 113. Учет поставленных на контроль постановлений, протокольных поручений, распоряжений председателя областной Думы, а также обобщение информации о ходе контрольной деятельности областной Думы и исполнении постановлений, протокольных поручений, распоряжений председателя областной Думы ответственными исполнителями осуществляются организационным управлением областной Думы.

Статья 114. 1. Контроль за выполнением постановлений, протокольных поручений и распоряжений председателя областной Думы со стороны аппарата областной Думы осуществляется: руководителями аппаратов комитетов, постоянных комиссий, управлений, отделов областной Думы (поручение по ведению контроля может даваться руководителем соответствующего структурного подразделения одному из своих работников), советниками председателя и заместителей председателя областной Думы.<sup>35</sup>

2. Специалисты структурных подразделений областной Думы, ответственные за контроль, осуществляют следующее:

---

<sup>35</sup> Устав Тюменской областной Думы № 6 от 30 июня 1995 г.: по сост. на 30.05.2022. <https://admtyumen.ru/>

1. ведут документацию контрольных дел (контрольные папки, в которые входят контрольные постановления, протокольные поручения, распоряжения с карточками контроля, с информацией о ходе их выполнения);

2. в установленные сроки готовят информацию или запрос о ходе выполнения постановления, протокольного поручения, распоряжения председателя областной Думы за подписью лиц, на которых возложен контроль, либо, согласовав информацию, по их поручению подписывают и передают ее руководителю аппарата областной Думы или в организационное управление областной Думы;

Статья 207. 2. На депутатских слушаниях обсуждаются законопроекты, отнесенные к ведению областной Думы.

Статья 211. 1. В областной Думе могут проводиться дни депутата, Дни Тюменской областной Думы в муниципальных образованиях Тюменской области, Дни муниципальных образований Тюменской области в Тюменской областной Думе, «круглые столы», конференции, совещания, семинары и другие мероприятия (далее - мероприятия областной Думы).

3. иные полномочия, закрепленные федеральными законами, Уставом Тюменской области, настоящим Законом, а также переданные областной Думе на основе договоров с органами государственной власти автономных округов.<sup>36</sup>

Необходимо отметить, так как Тюменская область с входящими в её состав автономными округами является сложноустроенным субъектом Российской Федерации, согласно статье 17 Устава Тюменской области в целях координации деятельности органы государственной власти области и автономных округов используют следующие формы взаимодействия:

– совместные заседания Тюменской областной Думы, Думы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа;

---

<sup>36</sup> Устав Тюменской областной Думы № 6 от 30 июня 1995 г.: по сост. на 30.05.2022. <https://admtumen.ru/>

- Совет Законодателей Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа;
- Совет руководителей высших исполнительных органов государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа (Совет Губернаторов);
- другие формы взаимодействия.<sup>37</sup>

В 2002 г. был подписан договор о сотрудничестве и перераспределении полномочий между органами государственной власти Тюменской области, ХМАО и ЯНАО. Так, указанный выше договор был принят согласно Постановлению Тюменской областной Думы от 23.05.2002 № 264 «О Договоре между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа», одноименное постановление было принято в ХМАО (Постановление Думы ХМАО от 11.06.2002 № 376) и ЯНАО (Постановление Государственной Думы ЯНАО от 29.01.1997 № 150).<sup>38</sup>

Данный договор закрепляет положения о создании в целях координации сотрудничества законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Совета Тюменской областной Думы, Думы Ханты-Мансийского автономного округа и Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа (Совет Дум). Кроме того, в целях координации сотрудничества вышеназванных органов государственной власти проводятся совместные заседания депутатов трёх дум.

Относительно сотрудничества в осуществлении контрольной функции законодательными (представительными) органами рассматриваемых регионов, то статья 4 Постановления Договора между органами государственной власти

---

<sup>37</sup> Устав Тюменской областной Думы № 6 от 30 июня 1995 г.: по сост. на 30.05.2022. <https://admtumen.ru/>

<sup>38</sup> О Договоре между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа: Постановление Тюменской областной Думы № 264: от 23 мая 2002 г.: по состоянию на 13.02.2020 г. – Вестник Тюменской областной Думы. – 2002. – № 5.

закрепляет пункт о формах контроля, который должен в обязательном порядке содержаться в договорах о сотрудничестве в отдельных сферах, таких как: функционирование и развитие систем и объектов жизнеобеспечения населения; природопользование, недропользование; здравоохранение, образование, культура, спорт; отношения с федеральными органами государственной власти и другие, указанные в статье 3 Постановления.<sup>39</sup>

В настоящее время контрольные полномочия, осуществляемые законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, не достаточно эффективны, несмотря на их детализацию в нормах законодательных актов и иных нормативных актах. Из этого следует необходимость более конкретного закрепления контрольных полномочий в правовых документах, которые позволили бы определить пределы полномочий указанных органов в сфере осуществления контроля за деятельностью исполнительных органов власти и регламентировать возможные формы его осуществления.

Согласно статье 27 Устава Тюменской области, Тюменская областная Дума состоит из 48 депутатов, из которых 24 депутата избираются по спискам кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, и 24 – по одномандатным избирательным округам. Депутаты областной Думы избираются гражданами Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающими на территории Тюменской области, включая Ханты-Мансийский автономный округ - Югру и Ямало-Ненецкий автономный округ, на основании всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> О Договоре между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа: Постановление Тюменской областной Думы № 264: от 23 мая 2002 г.: по состоянию на 13.02.2020 г. – Вестник Тюменской областной Думы. – 2002. – № 5.

<sup>40</sup> Устав Тюменской областной Думы № 6 от 30 июня 1995 г.: по сост. на 30.05.2022. <https://admtyumen.ru/>

Согласно статье 89 Избирательного кодекса Тюменской области Выборы депутатов областной Думы, избираемых по одномандатным округам, проводятся по мажоритарной избирательной системе на основе единой нормы представительства избирателей на всей территории Тюменской области с входящими в ее состав Ханты-Мансийским автономным округом - Югрой и Ямало-Ненецким автономным округом.<sup>41</sup>

Анализируя вышеуказанные положения, следует, что в каждом законодательном (представительном) органе региона действуют на основании Устава депутаты, избранные народом, проживающим в том или ином регионе. Но при этом в Тюменскую областную Думу избираются депутаты по одномандатным округам, которые сформированы не только на территории юга Тюменской области. Например как Салехардский избирательный округ, а также Надымский, Муравленковский, Пуровский, Югорский, Няганский, Ханты-Мансийский, Нефтеюганский, Сургутский, Когалымский, Нижневартовский.

Регламент Тюменской областной Думы закрепляет положение о том, что областная Дума через депутатов осуществляет контрольную деятельность за исполнением принятых областной Думой законодательных актов, постановлений, протокольных поручений.

Тюменская областная Дума через депутатов может осуществлять контрольные полномочия в такой форме, как депутатский запрос. Так, в целях получения дополнительных сведений и разъяснений о фактах нарушения законов области и по другим вопросам, относящимся к ведению областной Думы, депутат на заседании областной Думы вправе вносить предложение о направлении депутатского запроса Губернатору Тюменской области, должностным лицам Правительства Тюменской области, руководителям государственных и общественных органов, предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории Тюменской области. Данное

---

<sup>41</sup> Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области: Закон Тюменской области № 139 от 03 июня 2003 г.: по сост. на 02.06.2022. <https://docs.cntd.ru/document/802032834>

положение закрепляется также в статье 15 Закона Тюменской области № 1 от 27 июня 1994 года «О статусе депутата Тюменской областной Думы».<sup>42</sup>

Главная особенность состоит в том, что принятые законодательные акты Тюменской областной Думой действуют только на территории юга Тюменской области, не распространяя своё действие на автономные округа, входящие в её состав.

Из этого следует то, что депутаты, непосредственно избранные в северных районах Тюменской области, включающей автономные округа, равны по полномочиям с депутатами, избранными непосредственно по одномандатным округам на территории юга Тюменской области. Таким образом, депутаты Тюменской областной Думы, избранные по одномандатным округам, находящимся в ХМАО и ЯНАО, осуществляют контроль за исполнением законов, действующих на территории юга Тюменской области. Важно отметить, имеют ли данные депутаты заинтересованность в разрешении вопросов, связанных с неисполнением законов исполнительными органами на территории юга Тюменской области.

На основании Устава Тюменской области, а именно статьи 61, финансовый контроль осуществляет Счетная палата Тюменской области, которая является постоянно действующим органом внешнего управления области, образуемым Тюменской областной Думой и подотчетным ей. Счетная палата Тюменской области обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

Тюменская область имеет самостоятельный бюджет. Самостоятельность областного и окружного бюджета обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом органов государственной власти области определять направления расходования бюджетных средств.

Таким образом, на основе принципа независимости, в Тюменской области и автономных округах образованы Счётные палаты, обладающие

---

<sup>42</sup> О статусе депутата Тюменской областной Думы: Закон Тюменской области № 1 от 27 июня 1994 г.: по сост. на 16.02.2022. <https://docs.cntd.ru/document/802032809>

независимостью и подотчётные законодательному (представительному) органу отдельного субъекта.

Данное установление подтверждается в региональных законах «О Счётной палате» (Закон Тюменской области от 28.09.2011 № 54 «О Счетной палате Тюменской области»). Так, вышеуказанные законы содержат положения о полномочиях Счётной палаты субъекта, а именно контроль за исполнением областного или окружного субъекта, организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств областного или окружного бюджета и другие.<sup>43</sup>

Как было указано выше контроль за бюджетом областного значения осуществляют Счётные палаты, образованные законодательными (представительными) органами субъектов. Однако ни в Законе Тюменской области, устанавливающих полномочия региональных Счётных палат, не установлено положение об осуществлении контроля за расходованием бюджетных средств, которые расходуются из общего бюджета по программе «Сотрудничество». Таким образом, не ясно в ведении Тюменской области в целом или отдельно каждого из трёх регионов сложноустроенного субъекта находится финансовый контроль за расходованием бюджетных средств из общего бюджета.

Исходя из вышесказанного, следует сделать вывод о том, что в Тюменской области и входящих в её состав Ханты-Мансийском автономном округе – Югре и Ямало-Ненецком автономном округе контрольная функция законодательных (представительных) органов власти осуществляется в полной мере, регламентируется несколькими нормативными актами, действующими на территории сложноустроенного субъекта, однако имеет некоторые особенности, а соответственно и проблемы, требующие неперменного совершенствования.

---

<sup>43</sup> О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Тюменской области: Закон Тюменской области № 31 от 26 марта 1996 г.: по сост. на 16.02.2022. <https://docs.cntd.ru/document/802032595>

## 2.2. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ОРГАНАМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ) ВЛАСТИ НА ПРИМЕРЕ КАЗАХСТАНА

История человечества раз за разом доказывает одну простую истину – стратегические и текущие цели, задачи и сферы деятельности у государств в разное время разные. Однако среди них есть те, которые неизменно остаются первостепенными для любого человека, нации, страны. В ряду непоколебимых ценностей – свобода и независимость. На основе ранее рассмотренного механизма реализации контрольной функции органами законодательной (представительной) власти субъекта РФ на основе Тюменской области предлагаю рассмотреть так же и зарубежный опыт на примере двух стран Казахстана.

Государственное устройство - внутренняя структура государства, его статус в целом, положение отдельных частей государства, их взаимоотношения.

Существует две основные формы государственного устройства - унитарное государство и федеративное государство. Федеративное государство - сложное государство, которое состоит из входящих в него государств либо государств, национально-территориальных (автономных) и территориальных (территориально-государственных) образований.

Для понимания дадим определение унитарному государству - это простое государство, оно состоит из административно-территориальных единиц (область, провинция, губерния и т.п.).

Внутреннее устройство унитарного государства, его деление на административно-территориальные единицы может отражать категория «административно-территориальное устройство» (или «административно-территориальное деление»). Данные единицы не имеют признаков государства или государственного образования, но могут обладать значительной самостоятельностью в решении вопросов жизни соответствующей территории.

В наименовании административно-территориальной единицы отражаются чаще всего географический фактор.

В унитарном государстве, как правило, существует высокая степень централизации управления и нормативного правового регулирования отношений. Практика различных унитарных государств свидетельствует о различной степени концентрации функций государственной власти в руках центральных государственных органов, о передаче полномочий власти государственным органам, создаваемым в административно-территориальных единицах высшего уровня, а также органам местного самоуправления более низких территориальных единиц.

То есть в унитарном государстве не только организация государственной власти предопределяется актами центра, но можно говорить и о включении всех уровней управления в единую общегосударственную администрацию. При этом определяется не только система, но и полномочия каждого уровня власти. В унитарном государстве административно-территориальные единицы либо наделяются центром конкретными полномочиями, за рамки которых выходить они не могут, либо вообще не существует такого понятия, как компетенция административно-территориальной единицы, а полномочиями наделяются ее соответствующие органы.

Первый этап начинается с принятия Закона Казахской ССР «Об изменениях и дополнениях Конституции Казахской Советской Социалистической Республики» от 22 сентября 1989 г. Этот этап характеризуется становлением государственности в Казахстане, постепенным проникновением идей парламентаризма в государственную практику и, соответственно, вытеснением советских представлений о государственном строительстве.

В эти годы было принято несколько важных законов, которые предопределили развитие парламентаризма в Казахстане и его специфику. К ним можно отнести два закона Казахской ССР: «Об изменениях и дополнениях Конституции Казахской Советской Социалистической Республики» от 22

сентября 1989 г. в котором устанавливалось, что высшим органом государственной власти в Республике является Верховный Совет, избираемый на новой основе, и «Об учреждении поста Президента Казахской Советской Социалистической Республики» от 24 апреля 1990 г., которым впервые в истории Казахстана учреждалась должность Президента. При этом глава Казахстана избирался депутатами представительного органа – Верховного Совета Казахской ССР.<sup>44</sup>

Большое значение в становлении парламентаризма имело принятие Декларации о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики от 25 октября 1990 г., где впервые был провозглашен принцип разделения властей. В п.4 Декларации было указано, что граждане Республики всех национальностей составляют народ Казахстана, и он является единственным носителем суверенитета и источником государственной власти в Казахской ССР, осуществляет государственную власть как непосредственно, так и через представительные органы на основе Конституции Казахской ССР. А право выступать от имени всего народа Республики принадлежит Верховному Совету контроля Казахской областной ССР.

20 ноября 1990 г. был принят Закон Казахской ССР «О совершенствовании структуры государственной власти и внесении изменений и дополнений в Конституцию Казахской Советской Социалистической Республики» который вместе с Законом «О Кабинете министров Казахской Советской Социалистической Республики» определил взаимоотношения между Верховным Советом, Кабинетом Министров и Президентом.

Второй этап начинается с принятия Конституции РК от 28 января 1993 г. Он характеризуется созданием однопалатного представительного органа государства, президентской формой правления и отсутствием в Конституции РК системы сдержек и противовесов ветвей власти. Таким образом, Конституция 1993 г. заложила противоречивую правовую базу государственной власти.

---

<sup>44</sup> Толеубеков А. Т. Конституционно-правовой статус парламента Республики Казахстан. Москва. 2015. С. 35-48.

28 января 1993 г. Верховный Совет принял первую Конституцию независимого Казахстана, завершившую становление суверенитета республики. В соответствии с Конституцией, Верховный Совет РК являлся единственным законодательным и высшим представительным органом РК и избирался сроком на 5 лет.

Современный Парламент РК отличается от Верховного Совета Казахской ССР. Можно выделить четыре отличительных признака.

Во-первых, Парламент не является высшим или верховным органом государственной власти, так как является элементом механизма разделения властей. Поэтому у него отсутствует монополия на осуществление государственной власти и вся полнота высшей государственной власти.

Во-вторых, современный Парламент не осуществляет исполнительную деятельность, так как исполнительная власть отделена от законодательной в соответствии с принципом разделения властей.

В-третьих, Парламент не является вышестоящим органом по отношению к иным представительным органам государственной власти.

В-четвертых, Парламент – это собрание профессиональных политиков.<sup>45</sup>

Подводя итоги, мы можем отметить, что в конституционном законодательстве Республики Казахстан заложены основы формирования парламентаризма. Однако пока нельзя сказать, что парламентаризм в Казахстане сформировался, так как Парламент РК не характеризуется как самостоятельный и независимый от Правительства и Президента орган власти

Но фоне модернизации политической системы Республики Казахстан особое значение приобретает согласованное функционирование механизмов контроля и надзора во всех сферах жизни общества.

Поскольку парламентский контроль выполняет функцию проверки и корректировки деятельности исполнительной власти, главы государства, иных государственных органов и должностных лиц в пределах предоставленных

---

<sup>45</sup> Толеубеков А. Т. Конституционно-правовой статус парламента Республики Казахстан. Москва. 2015. С. 48-57.

парламенту полномочий, то ее объектом является деятельность органов исполнительной власти и ее должностных лиц с целью выявления ее неправомерности.

В казахстанском обществе отношение к проблеме парламентского контроля весьма неоднозначное. И если контроль органов исполнительной и судебной власти в правовой науке изучен достаточно широко, то проблеме парламентского контроля в Республике Казахстан не уделено должного внимания, видимо, ввиду того, что контрольная функция Парламента - представительного и законодательного органа государства - не выделена в отдельные статьи Конституции и конституционных законов.

На основе выше сказанного многие в Казахстане считают, что институт парламентского контроля в стране отсутствует.

Конституция устанавливает нормы, регулирующие контрольные полномочия Сената Парламента: назначение на пятилетний срок на должность трех членов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, заслушивание отчетов членов Правительства Республики по вопросам их деятельности, принятие обращения к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства, избрание и освобождение от должности по представлению Президента Республики Казахстана Председателя Верховного Суда и судей Верховного Суда, дача согласия на назначение Генерального Прокурора и Председателя Комитета Национальной безопасности Республики, рассмотрение возбужденного Мажилисом вопроса об отрешении от должности Президента Республики и вынесение его результатов на рассмотрение совместного заседания палат.

Государственная власть в Республике едина и осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Статья 85 Конституции Республики Казахстан закрепляет следующее: «Местное государственное управление осуществляется местными представительными и

исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории».<sup>46</sup>

В унитарном государстве жестоко централизованы вопросы налогов и бюджета. В административно-территориальные единицы в сильной степени зависят от центра, который устанавливает систему налогообложения во всех деталях и мало что оставляет органам административно-территориальных единиц. Центр определяет также параметры и многие конкретные позиции бюджетов административно-территориальных единиц высшего уровня.

Несмотря на вышеизложенное мнение в Республике Казахстан Парламентский контроль за исполнительной властью может стать более эффективным, если не будет подменять собой полномочия органов исполнительной власти и не станет прикрытием для реализации интересов той или иной партии. Сама по себе обязанность исполнительной власти отчитываться по определенным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон<sup>47</sup>.

Однако недопустимо неограниченное расширение полномочий законодательного органа, в том числе в определении форм контроля, поскольку это несовместимо с принципом разделения властей.

Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета - высший орган государственного аудита и финансового контроля Казахстана, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту Республики Казахстан. Счетный комитет является юридическим лицом в организационно-правовой форме государственного учреждения. В соответствии со статьей 12 Закона Республики Казахстан от 12 ноября 2015 года «О государственном аудите и финансовом контроле», Счетный комитет осуществляет:

– Аудит эффективности: планирования и исполнения республиканского бюджета в соответствии с принципами бюджетной системы

---

<sup>46</sup> Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. [https://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/constitution](https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution)

<sup>47</sup> Толеубеков А. Т. Конституционно-правовой статус парламента Республики Казахстан. Москва. 2015. С. 89-114.

Республики Казахстан с подготовкой отчёта об исполнении республиканского бюджета за отчётный финансовый год, который по своему содержанию является заключением к соответствующему отчёту Правительства Республики Казахстан;

- Деятельности объектов государственного аудита;
- Реализация документов Системы государственного планирования Республики Казахстан в части исполнения республиканского бюджета и использования активов государства;

- Реализация стратегий развития и планов развития национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний, акционером которых является государство;

- Использование связанных грантов, бюджетных инвестиций, государственных и гарантированных государством займов, займов, привлекаемых под поручительство государства, и активов государства; ценообразования;

- Налоговое и таможенное администрирование и т. д.;

- Аудит соответствия: деятельности объектов государственного аудита по использованию средств республиканского бюджета и национальных ресурсов;

- Достоверность и правильности ведения объектами государственного аудита бухгалтерского учёта и составления финансовой отчётности;

- Полнота и своевременность поступлений в республиканский бюджет, взимания поступлений в бюджет, а также правильности возврата, зачёта ошибочно (излишне) оплаченных сумм из республиканского бюджета;

- Использование средств республиканского бюджета, в том числе целевых трансфертов и кредитов, связанных грантов, государственных и гарантированных государством займов, займов, привлекаемых под поручительство государства, поручительств и активов государства, а также финансирования исполнения государственных обязательств по проектам

государственно-частного партнёрства, в том числе государственных концессионных обязательств;

– Формирование и использование Национального фонда Республики Казахстан и т. д.<sup>48</sup>

Счётный комитет проводит аудит консолидированной финансовой отчётности республиканского бюджета, аудит финансовой отчётности администраторов бюджетных программ и государственных учреждений, за исключением Национального банка Республики Казахстан, а также осуществляет ряд других полномочий, возложенных на него законодательством Республики Казахстан.

Так же в унитарном государстве в административно-территориальных единицах наряду с органами, избранными населением (представительная власть, глава исполнительной власти - он может избираться населением или представительным органом территории), есть назначаемые государством (президентом, правительством, министерством внутренних дел) представитель (правительственный комиссар, префект и др.), на которого возлагаются надзорно-контрольные и координационно-согласовательно-объединительные задачи.

Это должностное лицо сообщает о готовящихся и принятых решениях по наиболее принципиальным вопросам территориального развития по важным бюджетно-финансовым проектам и т.п.

Административный контроль осуществляется исполнительными органами всех уровней власти. Он включает контроль вышестоящих должностных лиц за действиями подчиненных, предусматривает создание инспекционных и надзорных органов, которые анализируют выполнение законов, нормативных актов, изучают эффективность и качество административной деятельности.

---

<sup>48</sup> Толеубеков А. Т. Конституционно-правовой статус парламента Республики Казахстан. Москва. 2015. С. 119-142.

Контроль как форма осуществления исполнительной власти, учитывая ее универсальный, предметный и организующий характер, функционирует как разветвленная система и может быть условно разделен на виды:

1. Общий контроль;
2. Специализированный контроль;
3. Внутриведомственный контроль.

Характерной чертой органов исполнительной власти является наделение их правом применять меры принуждения и осуществлять контроль на всех стадиях управленческого процесса. Именно эти элементы исполнительной власти - управление и принуждение - отличают исполнительную власть от других ветвей власти. Действующее административное законодательство закрепляет за органами исполнительной власти полномочия, которые условно можно разделить на 4 группы <sup>49</sup>(рис. 2.2):

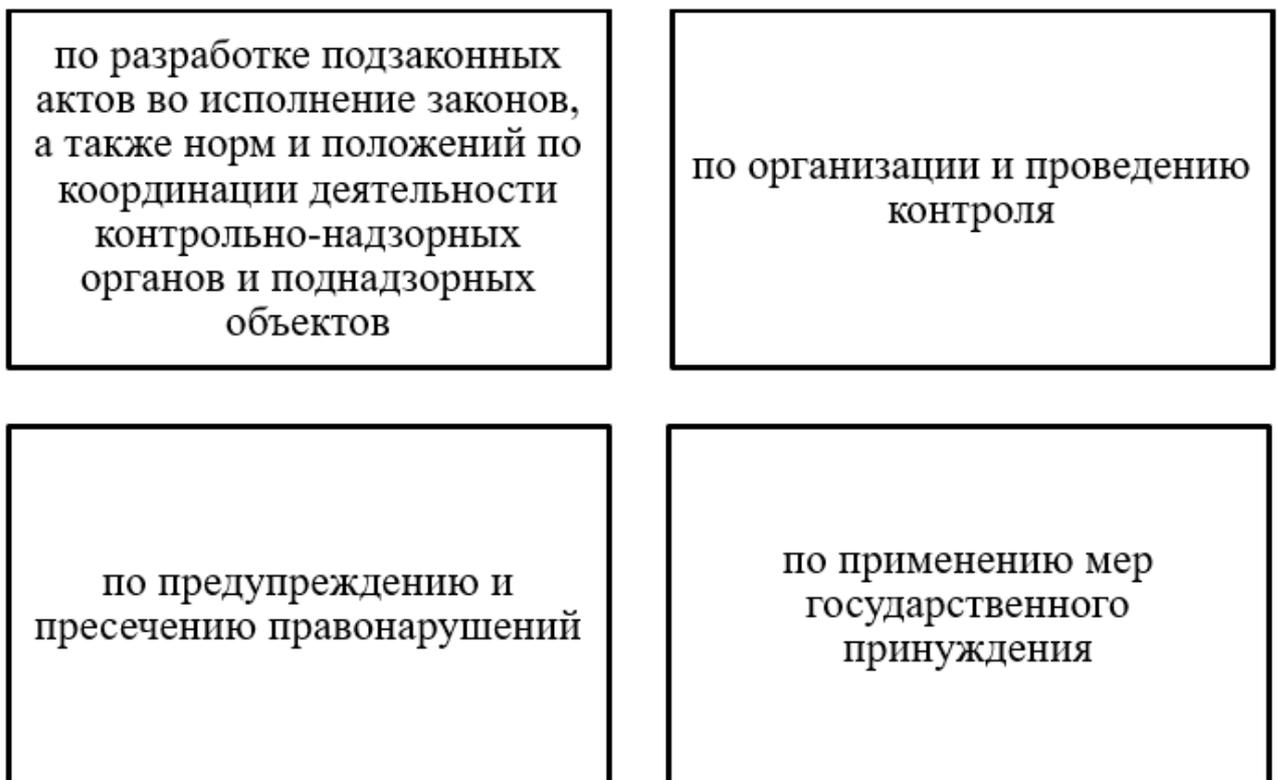


Рис. 2.2. Полномочия по контрольной функции государственных органов Казахстана

<sup>49</sup> Сагиндыкова А. Н., Жанузакова Л. Т. Модели местного самоуправления: перспективы и проблемы формирования в Республике Казахстан. Журнал российского права. 2005. С. 96

Статьей 83 Конституции Республики Казахстан: закрепляется, что «Прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование».<sup>50</sup>

Таким образом судебный контроль - наиболее независимая форма контроля, так как он имеет четкую регламентацию и нормативную базу. Вынося частное определение в отношении должностных лиц, где указываются факты нарушений законодательства, судебные органы выполняют профилактическую задачу, что очень важно для предупреждения серьезных правонарушений.

Судебная власть - стержневой институт, обеспечивающий правовой порядок. Однако во многом из-за ее слабости не срабатывают новые принципы управления, не обеспечивается общая эффективность государственной власти.

В этой связи исключительно важной представляется реализация в полном объеме конституционного закона «О судах и судебной системе Республики Казахстан». Приоритетным с точки зрения легитимности, но в достаточной степени неразработанным в теории и малоапробированным на практике является контроль Уполномоченного по правам человека (омбудсмана). Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека Республики Казахстан являются работа с жалобами граждан; содействие в выработке законодательных предложений на основе анализа жалоб и выявления тенденций в нарушении прав человека; информационное воздействие на органы публичной власти, должностных лиц путём направления заключений, рекомендаций, а также опубликования решений и официальных докладов; правовое просвещение населения в сфере прав и свобод человека и гражданина.

Проблема совершенствования контрольных и надзорных функций государственных органов не теряет своей диалектической актуальности в силу

---

<sup>50</sup> Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.  
[https://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/constitution](https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution)

востребованности контроля как действенного метода укрепления законности и повышения эффективности государственного управления.

### 2.3.ОБОБЩЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТА ОПЫТА И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

При рассмотрении зарубежного опыта контрольной функции органов государственной власти, необходимо отметить, что он требует критического осмысления. С этих позиций становится очевидной актуальность разработки ключевых положений законодательства Тюменской области по данному вопросу на основе совмещения этого опыта с отечественной государственно-правовой теорией и практикой с учетом актуальных задач, стоящих перед обществом.

Как мы можем отметить основной проблемой, существующая в конституционном законодательстве РК, - это отсутствие четкой законодательной регламентации проявлений функции парламентского контроля. Так, 49 Конституции РК устанавливает правовой статус Парламента, однако в ней нет ни слова о его контрольных полномочиях. Тем не менее ряд авторов приходят к выводу, что контрольные полномочия имеет любой парламент, а умолчание о контрольной функции само по себе не означает отсутствия у него контрольных полномочий, ибо они вытекают из представительной природы парламента

Анализ статей Конституции Республики Казахстан показывает, что в ряде статей контрольные полномочия Парламента все же указаны.

Итак, контрольная функция Парламента находит свое отражение во многих статьях Конституции РК, но четкое ее закрепление в ст. 49, которая устанавливает правовой статус Парламента РК, отсутствует.

Контрольная функция Парламента Республики Казахстан закреплена и в других нормативных правовых актах. Однако, что интересно, в непосредственно имеющем отношение к Парламенту РК акте - Конституционном законе РК от 16 октября 1995 г. «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» - она отражена даже в меньшей степени, нежели в Конституции и Регламенте

Парламента Республики Казахстан, Регламенте Сената Парламента Республики Казахстан, Регламенте Мажилиса Парламента Республики Казахстан .

Анализ названных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, что в законодательстве Республики Казахстан закреплены следующие парламентского контроля:

- вопросы к высшим органам государства и высшим должностным лицам;
- доклады и отчеты Правительства и министров об их деятельности на пленарных заседаниях Парламента или его палат; рассмотрение вопроса о вотуме недоверия Правительству; парламентские слушания;
- парламентские расследования;
- созыв специальных заседаний Парламента для контроля над действиями органов исполнительной власти в особых ситуациях;
- отрешение от должности высшего должностного лица (импичмент);
- ратификация (утверждение) Парламентом международных договоров, заключаемых исполнительной властью;
- контрасигнация Парламентом актов главы государства.

Подводя итоги, можно отметить следующее. Во-первых, институт парламентского контроля детально не разработан в казахстанском законодательстве и требует дальнейших научных изысканий. Во-вторых, некоторые статьи Конституции РК сконструированы не очень удачно, так как содержат нормы, одновременно закрепляющие разные парламентские функции: и законодательную, и контрольную, и кадровую, т.е. данные функции разграничены недостаточно четко.

В казахстанской литературе предлагается несколько вариантов совершенствования законодательства по данному вопросу. Например, А. Тагаев считает, что «контролирующие функции представительных органов должны быть прописаны более четко и компактно изложены в специальном законе».

Он всеми предлагает разработать и принять Закон Республики Казахстан «О парламентском контроле». Однако, по нашему мнению, нет необходимости принятия отдельного такого закона. Достаточно внести изменения и дополнения в уже существующий Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 г.

«О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов». В нем должны найти отражение нормы о субъектах парламентского контроля (осуществляется Парламентом и его структурными подразделениями), объекте парламентского контроля - деятельности органов исполнительной власти и ее должностных лиц, Президента.

Также требуют более детального регулирования формы парламентского контроля, в частности институт парламентских расследований, контрасигнация Парламентом актов главы государства. Необходимо на законодательном уровне закрепить понятие парламентского расследования, контрасигнации, их объекты и субъекты, полномочия субъектов и порядок проведения процедуры.

Подводя итог мы можем сделать вывод, что зарубежный опыт не всегда является гарантом того, что он применим для реалий российской практики.

Так на примере Казахстана нам удалось рассмотреть, что контролирующие функции представительных органов, которые должны быть прописаны более четко и компактно изложены в специальном законе».

Это подводит к тому, что необходимо разработать и принять Закон Республики Казахстан «О парламентском контроле».

Поэтому стоит согласиться с мнением казахских ученых о том, что в Казахстане не достаточно четко урегулированы контрольные функции в Конституции Республики.

Из всего вышеизложенного видно, что парламентский контроль является достаточно проблемной сферой в Казахстане. Среди основных проблем можно выделить следующие:

1. Несмотря на важность контрольной функции парламента, она не закреплена на конституционном уровне в Казахстане;

2. В Казахстане отсутствует институт парламентского контроля, что, безусловно, снижает уровень эффективности системы парламентского контроля;

3. При анализе нормативно-правовых актов Казахстана, связанных с парламентским контролем, можно не раз столкнуться с недостаточной регламентацией существующих форм парламентского контроля.

Отметим некоторые недочеты (минусы) контрольной функции парламента по отношению к власти субъектов РФ:

1. Не установлено положение об осуществлении контроля за расходованием бюджетных средств, которые расходуются из общего бюджета по программе «Сотрудничество». Таким образом нам становится не достаточно ясным в ведении Тюменской области в целом или отдельно каждого из трёх регионов сложноустроенного субъекта находится финансовый контроль за расходованием бюджетных средств из общего бюджета.

Так как Российская Федерация является федеративным государством, то каждый субъект, находящийся на ее территории имеет свои органы государственной власти, в число которых входят и те, которые осуществляют финансовый контроль. Тюменская область является сложноустроенным субъектом, в состав которой входят два равноправных субъекта РФ, а значит в каждом из данных субъектов есть свой орган государственной власти, осуществляющий финансовый контроль на своей территории. Анализируя бюджетные системы автономных округов и области, необходимо создать единую бюджетную систему, которая будет включать в себя доходы и расходы всех трех субъектов. В данном случае, такая модель бюджетной системы позволяет уравнивать финансовое обеспечение единого субъекта, включающего в себя три равноправных субъекта РФ.

2. Так же принятые законодательные акты Тюменской областной Думой действуют только на территории юга Тюменской области, не распространяя своё действие на автономные округа, входящие в её состав.

В данном случае законодательным органам всех трех субъектов РФ необходимо разработать законодательный акт, разграничивающий компетенции

субъектов по определенным вопросам, например, по вопросу о бюджетной системе, либо же предусмотреть возможность распространение действия законодательных актов Тюменской области на данные автономные округа.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование показало, что проблема совершенствования функции контроля законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не теряет своей актуальности, поэтому требует дополнительного теоретического и методологического осмысления.

Обобщая результаты проведенного исследования, стоит отметить, что понятие парламентского контроля законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации имеет различную интерпретацию, в связи с чем это поспособствовало теоретическому уточнению понятию «контрольная функция законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации».

Характерными для системы государственного контроля являются основательность и многообразие средств прямого воздействия на должностных лиц подконтрольных органов управления. Государственный контроль осуществляется на всех отраслях управления. На основании чего, полагаем важным моментом обозначить в диссертационной работе российский и зарубежный опыт контроля функций законодательного (представительного) органа власти.

Проблематика в осуществлении контроля законодательных (представительных) органов субъектов РФ за органами исполнительной власти, играет важную роль в построении правовой государственности на территории России. Из трудностей становления парламентского контроля в субъектах РФ, во-первых, можно выделить причины концептуального характера, которые отображаются в противоречивости понимания цепочки основных положений парламентского контроля представителями законодательной и исполнительной власти, а также их теоретическом обосновании в российской конституционной доктрине.

При рассмотрении контрольных функций казахстанской модели так же были выявлены определенные трудности, что отрицательно повлияло на рассмотрения дальнейшего применения опыта данной страны для России.

Резюмируя вышеизложенное, важно обозначить основные положения исследования:

1. Видами контроля парламента за исполнительными органами государственной власти в субъектах России являются частные направления работы законодательных органов, в отношении исполнительной власти в целях реализации контрольной функции парламента. Их классификация проходит по таким основаниям как: разнообразие органов парламентского контроля; время, осуществления парламентского контроля; содержание и др.

2. В субъектах Российской Федерации в качестве форм парламентского контроля выступают организационные мероприятия с использованием различных методов и средств, применяемые субъектами парламентского контроля для достижения поставленных целей и задач.

3. На региональном уровне появляются новые формы парламентского контроля, которые в зависимости от отдельных региональных особенностей расширяют и конкретизируют их. Это произошло в связи с возвращением роли парламентов субъектов Федерации при регулировании общественных отношений во всех сферах жизнедеятельности региона.

4. Согласно Регламенту Тюменской областной Думы контрольную деятельность за исполнением регионального законодательства ГД Непосредственно, а также через комитеты, постоянные комиссии, временные комиссии и депутатов, через другие органы государственной власти субъекта РФ, осуществляет в следующих формах:

– На заседаниях областной Думы и ее комитетов проходит заслушивание информации, отчетов о ходе исполнения законов области, постановлений и протокольных поручений областной Думы;

– В целях изучения практики работы по исполнению законов области, постановлений и протокольных поручений областной Думы образуются рабочие группы;

– анализ нормативно-правовых актов органов местного самоуправления по исполнению законов области и нормативных правовых актов областной Думы;

– направление депутатских запросов;

– осуществление депутатского расследования;

– истребование необходимой для проведения контроля информации;

– иные формы контроля.

Исходя из вышесказанного и обобщая его, можно обозначить то, что контрольная функция законодательных (представительных) органов власти непосредственно на территориях Тюменской области и входящих в её состав Ханты-Мансийском автономном округе – Югре и Ямало-Ненецком автономном округе осуществляется полноценно, законодательно регулируется нормативными актами, действующими на территории сложноустроенного субъекта, однако имеет некоторые особенности, а соответственно и проблемы, требующие неперменного совершенствования.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 1 июля 2020 г. // Официальный интернет—портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 04.07.2020.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51 – ФЗ: по сост. на 26 октября 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
3. О парламентском контроле: Федеральный закон № 77-ФЗ: от 7 мая 2013 г.: по состоянию на 03.08.2018 г. – Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 19. – ст. 2304.
4. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон № 184-ФЗ: от 6 октября 1999 г.: по состоянию на 27.02.2020 г. – Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – ст. 5005.
5. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон № 414–ФЗ: от 21.12.2021 г.: по состоянию на 14.03.2022 г. – Собрание законодательства Российской Федерации. – 27.12.2021. – № 52 (часть I). – ст. 8973
6. Устав Тюменской области № 6: от 30 июня 1995 г.: по состоянию на 19.04.2019 г. – Тюменские известия. – 1995. – № 133.
7. Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры № 4-оз: от 26 апреля 1995 г.: по состоянию на 27.06.2019 г. – Новости Югры. – 2005. – № 45.
8. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа № 56-ЗАО: от 28 декабря 1998 г.: по состоянию на 08.11.2019 г. – Красный Север. – 1995. – № 45.

9. Об оказании юридической помощи в Тюменской области: Закон Тюменской области № 3: от 20 февраля 2012 г.: по состоянию на 08.12.2015 г. – Вестник Тюменской областной Думы. – 2012. – № 1.

10. О регулировании отдельных отношений в сфере образования в Тюменской области: Закон Тюменской области № 63: от 5 июля 2013 г.: по состоянию на 23.03.2020 г. – Вестник Тюменской областной Думы. – 2013. – № 5.

11. Об основах организации и деятельности Тюменской областной Думы: Закон Тюменской области № 276: от 12 марта 2001 г.: по состоянию на 21.02.2020 г. – Вестник Тюменской областной Думы. – 2001. – № 4.

12. Об ответственности за неисполнение Законов Тюменской области: Закон Тюменской области № 121: от 8 июля 1999 г.: по состоянию на 06.12.2017 г. – Вестник Тюменской областной Думы. – 1999. – № 7.

13. О статусе депутата Тюменской областной Думы: Закон Тюменской области № 1: от 27 июня 1994 г.: по состоянию на 21.02.2020 г. – Вестник Тюменской областной Думы. – 1994. – № 6.

14. Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области: Закон Тюменской области № 139: от 3 июня 2003 г.: по состоянию на 28.06.2019 г. – Вестник Тюменской областной Думы. – 2003. – № 10.

15. О бюджетном процессе в Тюменской области: Закон Тюменской области № 426: от 12 октября 2001 г.: по состоянию на 28.11.2019 г. – Вестник Тюменской областной Думы. – 2001. – № 11.

16. О Счетной палате Тюменской области: Закон Тюменской области № 54: от 28 сентября 2011 г.: по состоянию на 16.12.2019 г. – Вестник Тюменской областной Думы. – 2011. – № 8.

17. О Счетной палате Ямало-Ненецкого автономного округа: Закон ЯНАО № 138-ЗАО: от 21 декабря 2015 г.: по состоянию на 29.11.2019 г. – Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. – 2015. – № 10-1.

18. О Счетной палате Ханты-Мансийского автономного округа - Югры: Закон ХМАО - Югры № 51-оз: от 27 мая 2011 г.: по состоянию на 11.09.2019 г. – Новости Югры. – 2011. – № 97.

19. О Регламенте Тюменской областной Думы: Постановление Тюменской областной Думы № 604: от 14 февраля 2008 г.: по состоянию на 13.02.2020 г. – Вестник Тюменской областной Думы. – 2008. – № 1.

20. О Договоре между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа: Постановление Тюменской областной Думы № 264: от 23 мая 2002 г.: по состоянию на 13.02.2020 г. – Вестник Тюменской областной Думы. – 2002. – № 5.

21. О Договоре между органами государственной власти Тюменской области, Ханты - Мансийского автономного округа, Ямало - Ненецкого автономного округа: Постановление Думы ХМАО № 376: от 11 июня 2002 г.: по состоянию на 11.06.2002 г. – Собрание законодательства Ханты - Мансийского автономного округа. – 2018. – № 6.

22. Об утверждении государственной программы по реализации договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа «Сотрудничество»: Постановление Правительства Тюменской области № 705-п: от 30 декабря 2014 г.: по состоянию на 19.03.2020 г. – Вестник Тюменской областной Думы. – 2014. – № 1.

23. Басова А.В. Контрольная функция органов законодательной власти РФ / А.В. Басова, Д.И. Шило, А.А. Тютрина // О некоторых вопросах и проблемах экономики и менеджмента. Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. – 2014. – С. 228-330.

24. Буринова Л. Д. О социальной функции парламента в правовом государстве // Закон и право. 2009. № 9.

25. Волчкова Н.Н. Парламентский контроль в зарубежных странах. / Н.Н. Волчкова // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2015. №1-2. С. 43-49.

26. Гиздатов А.Н. Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Российской Федерации. / А.Н.Гиздатов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. – №4 (28). – С. 232-236.

27. Горобец В.Д. Конституционно-правовой статус парламента Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 138

28. Горшев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. - М.: Юридическая литература.1987; Туровцев М. Государственный и общественный контроль в СССР. - М.:Наука.1970; Тарасов Н.Н. Государственный контроль в советское время: его сущность и этапы развития//История государства и права.2003.№1.С.8-16.

29. Гусева Д.Е. Современные институты парламентского контроля европейских государств (Германия, Франция, Великобритания, Россия). / Д.Е. Гусева // PolitBook. 2016. № 3. С. 168-181.

30. Демидов М.В. Законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации: особенности конституционно-правового статуса и организации деятельности / М.В. Демидов // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 32 - 36.

31. Демидов М.В. Исполнительная власть субъекта Российской Федерации: конституционно-правовой аспект ее статуса / М.В. Демидов // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 62 – 65

32. Диваева, Г.Ю. Институт парламентского контроля: конституционноправовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г.Ю. Диваева. - Казань, 2014. 24 с.

33. Дудко И.Г. Нормативное регулирование парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Lex russica. 2017. № 1. С. 215 – 220.

34. Золотарев Н.А. Из истории государственного контроля в России 1892-1917 гг. // Контроллит. 1994. №2. С.29
35. Зубарев А.С. К вопросу об аутентичном толковании понятия «парламентский контроль». / А.С. Зубарев // Государственная власть и местное самоуправление.– 2013.– № 3. – С. 20-22.
36. Ишеков К.А. Некоторые направления парламентского контроля: уровень субъектов Российской Федерации / К.А. Ишеков // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 60 - 63.
37. Касаев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 Ростов на Дону, 2005. С.17
38. Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
39. Кононенко Д.Х. Осуществление парламентом контроля в государствах с республиканской формой правления. / Д.Х. Кононенко // Юридическая наука. 2016. № 5. С. 58-64.
40. Корнилаева, А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Корнилаева. - Уфа, 2012. 27 с.
41. Кузнецов А.В. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
42. Лебедев, В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства: монография / В.А. Лебедев. - М.: Проспект, 2015. 280 с.
43. Малкин Д. В. Компетенция регионального депутата при осуществлении представительной функции законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ // Ленинградский юридический журнал. 2009. № 4.
44. Мельников В.Ю. Формирование правовой идеологии государства. / В.Ю. Мельников // Инновационная наука. – 2016. – №1-3 (13). – С. 133-135.

45. Мехришвили Л.Л. Социально-политические и правовые аспекты организации выборов в сложноустроенном субъекте Российской Федерации / Л.Л. Мехришвили, А.Л. Скифская // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2018. – №3. – С. 44-51.

46. Морозова А.С. К вопросу о необходимости совершенствования законодательства по вопросам принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе новых субъектов Российской Федерации: пробелы, коллизии и пути их решения / А.С. Морозова// Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 10. – С. 42 - 47.

47. Нерсесянц В.С. Философия права.: Учебник для ВУЗов. - М.: Издательство НОРМА (Издательство группа НОРМА-ИНФРА-М).2000.С.364

48. Овсепян А. Г. Институт парламентского контроля в зарубежных странах (на основе сравнительного анализа конституций европейских государств). / А.Г. Овсепян // Северо-Кавказский юридический вестник. 2017. № 4. С. 70-76.

49. Петухова Н.В. Правовая природа целей и принципов федерального парламентского контроля. / Н.В. Петухова // Журнал российского права. – 2016. – №7 (235). – С. 28-34.

50. Пляйс Я.А., Гаман-Голутвина О.В. Парламентаризм в России и Германии: История и современность.- М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. С.60

51. Садовникова Г.Д. Парламентские процедуры: роль и значение в обеспечении представительной функции парламента / Г.Д. Садовникова // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 12. – С. 2 - 6.

52. Свистунова Л.Ю. Институт парламентского контроля в региональных законодательных органах РФ: проблемы становления и развития / Л.Ю. Свистунова, Т.А. Коломейцева // Ленинградский юридический журнал. – 2018. – № 4. – С. 56 - 61.

53. Сердюков Д.В. «Сложноустроенный субъект»: попытка осмысления Тюменского опыта / Д.В. Сердюков // ПОЛИТЭКС. – 2009. – №3. – С. 26-35.

54. Сусликов Д. М. Особенности правового статуса «Сложноустроенных» субъектов Российской Федерации / Д.М. Сусликов // Вестник ЧелГУ. – 2006. – №2. – С. 22-26.

55. Тлембаева Ж.У. Зарубежный опыт организации парламентского контроля и вопросы совершенствования его правовых механизмов в Казахстане. / Ж.У. Тлембаева // Антиномии. 2016. № 4. С. 91-105.

56. Тюльпанов В.А. Контрольная функция в системе функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации / В.А. Тюльпанов // Журнал российского права. 2011. №11 (179). С. 58-64.

57. Тюльпанов В.А. Контрольная функция законодательного (представительного) органа государственной власти: зарубежный опыт. / В.А. Тюльпанов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 3. С. 71-79.

58. Ульянов В.И. Сложноустроенные субъекты Российской Федерации в системе федеративных отношений: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. Тюмень, 1999. С. 15.

59. Фомичева О.А. Механизм осуществления контрольной власти парламентом / О.А. Фомичева // Lex russica. 2017. № 4. С. 52 - 60.

60. Хабриева Т.Я. К вопросу о месте российского парламентского права в системе права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. М., 2003.

61. Хабриева Т.Я. Парламентское право России: монография / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Власенко и др., под ред. Т. Я. Хабриевой. — М.: Издание Государственной Думы, 2013. 400 с.

62. Чертков А.Н. Правовое регулирование регионального парламентского контроля, осуществляемое субъектами Российской Федерации / А.Н. Чертков, Д.В. Азаров // Адвокат. 2014. № 1. С. 59 – 63.

63. Чертков А.Н. Цели, принципы парламентского контроля и специфика их реализации в субъектах Российской Федерации / А.Н. Чертков // Законодательство и экономика. 2013. № 8.

64. Gallagher M., Mitchell P. The Politics of Electoral Systems. Oxford: Oxford University Press, 2005. 662p.

65. O'Tool J., Dooney S. Irish Government Today. Third Edition. Dublin: Gill & Macmillan, 2009. 534p.

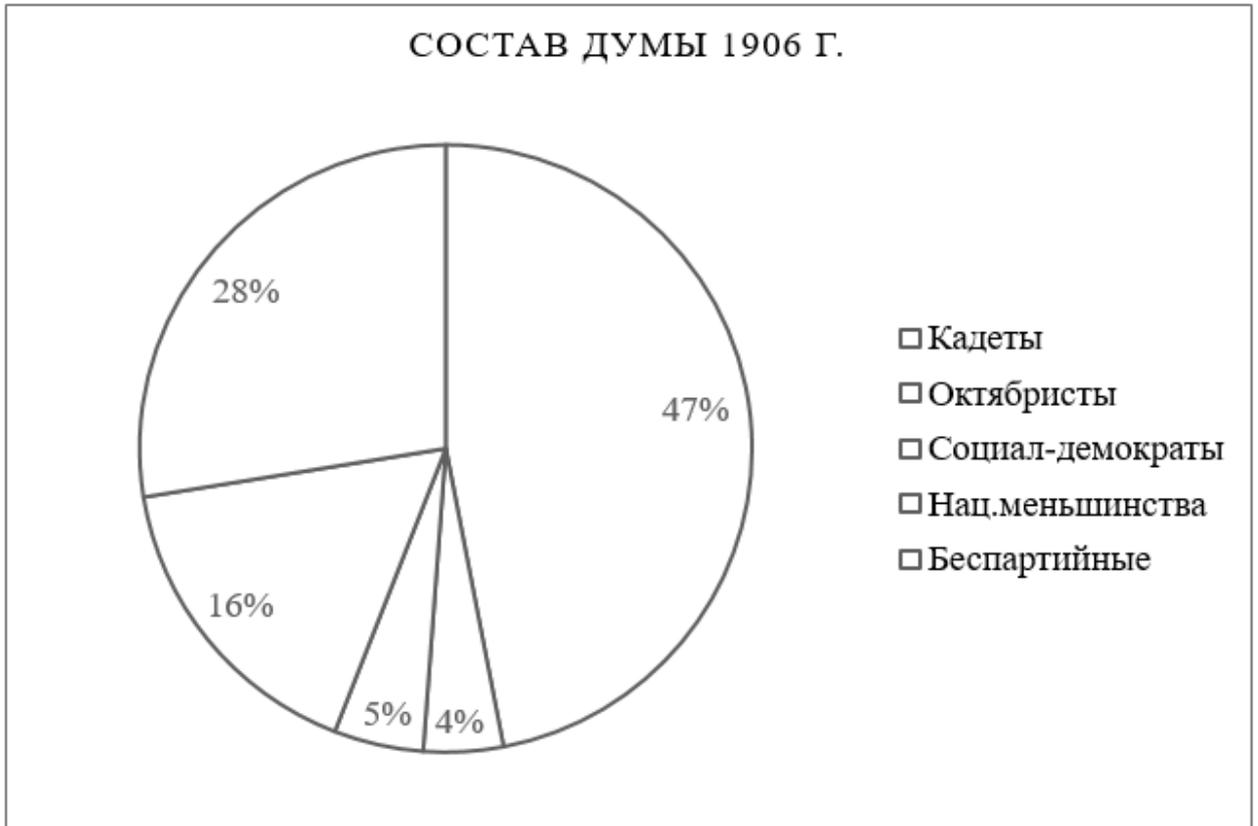
## ПРИЛОЖЕНИЯ

## Приложение 1

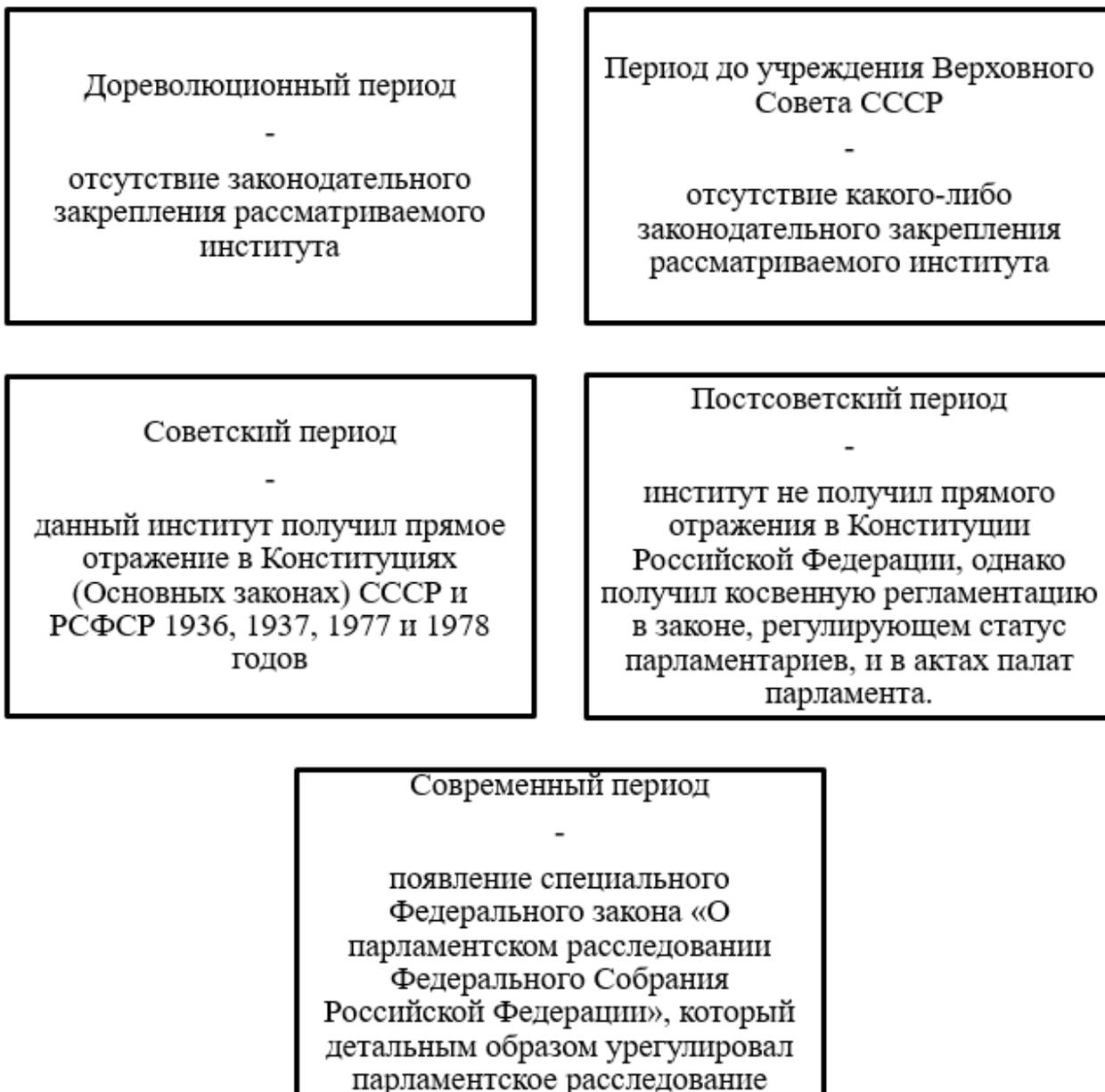
## Тенденция движения представительства



## Состав думы в 1906 году



Пять этапов становления и развития института парламентских  
расследованиях



## Состав делегатов XII съезда Советов



## Созывы Думы Тюменской области

Созывы Думы Тюменской области	Характеристика
I созыв	<p>Дума первого созыва начинала свою работу в период, когда социально-экономическое положение области было напряженным: в экономике наблюдался спад, нарастали неплатежи, бюджет в значительной своей части формировался на основе взаимозачетов. Соответственно, возможности государственной поддержки промышленности, сельского хозяйства, социальной сферы были минимальными, росли задолженность по заработной плате, выплатам пенсий, детских пособий и т.д.</p>

Созывы Думы Тюменской области	Характеристика
I созыв	<p data-bbox="544 360 1457 696">Главной задачей - становление основ законодательства, выживания экономики, обеспечения минимальной социальной защиты населения. Сохранялась также ситуация неопределенности отношений области с входящими в ее состав Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами.</p> <p data-bbox="544 719 1457 1662">Устав Тюменской области, принятый депутатами областной Думы первого созыва спустя год после их избрания в марте 1995 года, явился достойным ответом на поставленные временем задачи, закрепил полномочия и статус законодательных и исполнительных органов государственной власти области, правовые основы собственности и бюджета, административно-территориального устройства и местного самоуправления. Устав, по сути дела, стал базой дальнейшего развития всего законодательства области. Его уникальность, на наш взгляд, заключается и в том, что он сумел определить основы отношений области и автономных округов, которые выдержали испытания временем и стали надежным ориентиром для разработки договоров и соглашений о взаимодействии трех равноправных субъектов Российской Федерации.</p>

Созывы Думы Тюменской области	Характеристика
II созыв	<p>Областная Дума второго созыва определила в качестве своих стратегических целей создание законодательной основы для достижения к 2001 году устойчивого экономического роста, увеличения доходной части бюджета, реальных доходов населения, обеспечения трудовых и социальных прав жителей области.</p> <p>Была подготовлена законодательная база и осуществлен переход от поселенческой модели местного самоуправления к районной. Почти в 8 раз увеличилась финансовая помощь бюджетам муниципальных образований.</p> <p>Деятельность депутатов областной Думы второго созыва характеризовалось также новым качеством взаимоотношений органов государственной власти области и автономных округов, направленных на совместные действия по защите финансовых и экономических интересов территории.</p> <p>Одним из результатов плодотворного сотрудничества также можно назвать учреждение общественно-политической парламентской газеты Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов "Тюменские известия", способствующей развитию единого информационного пространства.</p>

Созывы Думы Тюменской области	Характеристика
III созыв	<p>В мае 2002 года был одобрен Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа.</p> <p>Особое внимание депутаты уделяют вопросам недропользования и природопользования, повышению эффективности расходования бюджетных средств, усилению контроля за исполнением областного бюджета.</p> <p>Приоритетом в деятельности депутатов по-прежнему остается совершенствование законодательства в социальной сфере. Уделяется особое внимание вопросам образования, здравоохранения, культуры, жилищной политики, охраны труда, предоставления адресной социальной помощи.</p> <p>Совместно с администрацией области, прокуратурой, юстицией, судебными органами, при активном участии полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе проводится большая работа по приведению областных законов в соответствие с изменившимся федеральным законодательством.</p>

Созывы Думы Тюменской области	Характеристика
III созыв	<p>У Тюменской области есть ясная перспектива дальнейшего развития. Думе предстоит работать в условиях проводимой в стране административной реформы. Потребуется дальнейшее развитие и совершенствование бюджетного и налогового законодательства, разграничение полномочий между органами государственной власти в регионе в соответствии с новым Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации", государственная поддержка различных форм хозяйственной деятельности.</p>
IV созыв	<p>В структуре Думы пять комитетов, направления работы которых охватывают вопросы регулирования бюджета, налогов и финансов, социальной политики, государственного строительства и местного самоуправления, экономической политики и природопользования, аграрной сферы и земельных отношений, и постоянная комиссия по вопросам депутатской этики и регламентным процедурам.</p> <p>Изменения, которые вносила Дума в законы области, в первую очередь связаны с изменениями федерального законодательства. В настоящее время в областном законодательстве нет законов, нормы которых не соответствуют нормам федерального законодательства.</p>

Созывы Думы Тюменской области	Характеристика
IV созыв	<p>Одна из главных задач Стратегии Думы состояла в усилении контроля за реализацией законов Тюменской области, программ социально-экономического развития области и областных целевых программ. Всего в четвертом созыве Думой рассмотрено 90 информации о реализации законов области, 48 информации о реализации областных целевых программ, 22 информации о реализации постановлений областной Думы.</p>
V созыв	<p>Приоритеты деятельности Тюменской областной Думы пятого созыва на предстоящий период следующие: законодательное обеспечение конституционных прав и свобод жителей области, развитие социально-экономических и политических интеграционных процессов в Тюменской области, устойчивый экономический рост, повышение уровня и качества жизни населения, развитие институтов гражданского общества, местного самоуправления.</p>
VI созыв	<p>Важнейшим политическим событием 2020 года стало Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Кроме того, состоялись выборы депутатов Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа.</p> <p>Серьезные коррективы в деятельность Тюменской областной Думы внес введенный в марте 2020 года режим повышенной готовности, вызванный распространением новой <del>коронавирусной</del> инфекции.</p>

Созывы Думы Тюменской области	Характеристика
VI созыв	<p>Значительную часть работы депутатам пришлось перевести в дистанционный режим.</p> <p>Это позволило в рамках законодательной деятельности своевременно решать вопросы бюджетного процесса, обеспечить поддержку жителей области, промышленных и сельскохозяйственных организаций, малого и среднего бизнеса.</p>

## Перспектива развития парламентского контроля

Необходимо четкое распределение компетенций между законодательной и исполнительной властью по меньшей мере в сфере законодательства и финансов с тем, чтобы позволить свести к минимуму существующий крен в пользу исполнительной власти.

Необходима оптимизация партийной и избирательной систем на уровне федерации и субъектов России, что позволит продвинуться в решении проблем демократизации и легитимности формирования Федерального Собрания РФ. В этой связи уместно привести слова западных исследователей М. Митчела о том, что «никогда нельзя провести реформу парламента без фундаментальной избирательной реформы», а также М. Галлахера и П. Митчела, которые отмечают факт существования «четкой связи между избирательными системами и поведением депутатов».

Необходимо усиление контрольных полномочий парламента за счет активизации института парламентских вопросов и запросов и деятельности расследовательских комитетов, что позволит усовершенствовать российскую модель контроля за деятельностью исполнительной власти.

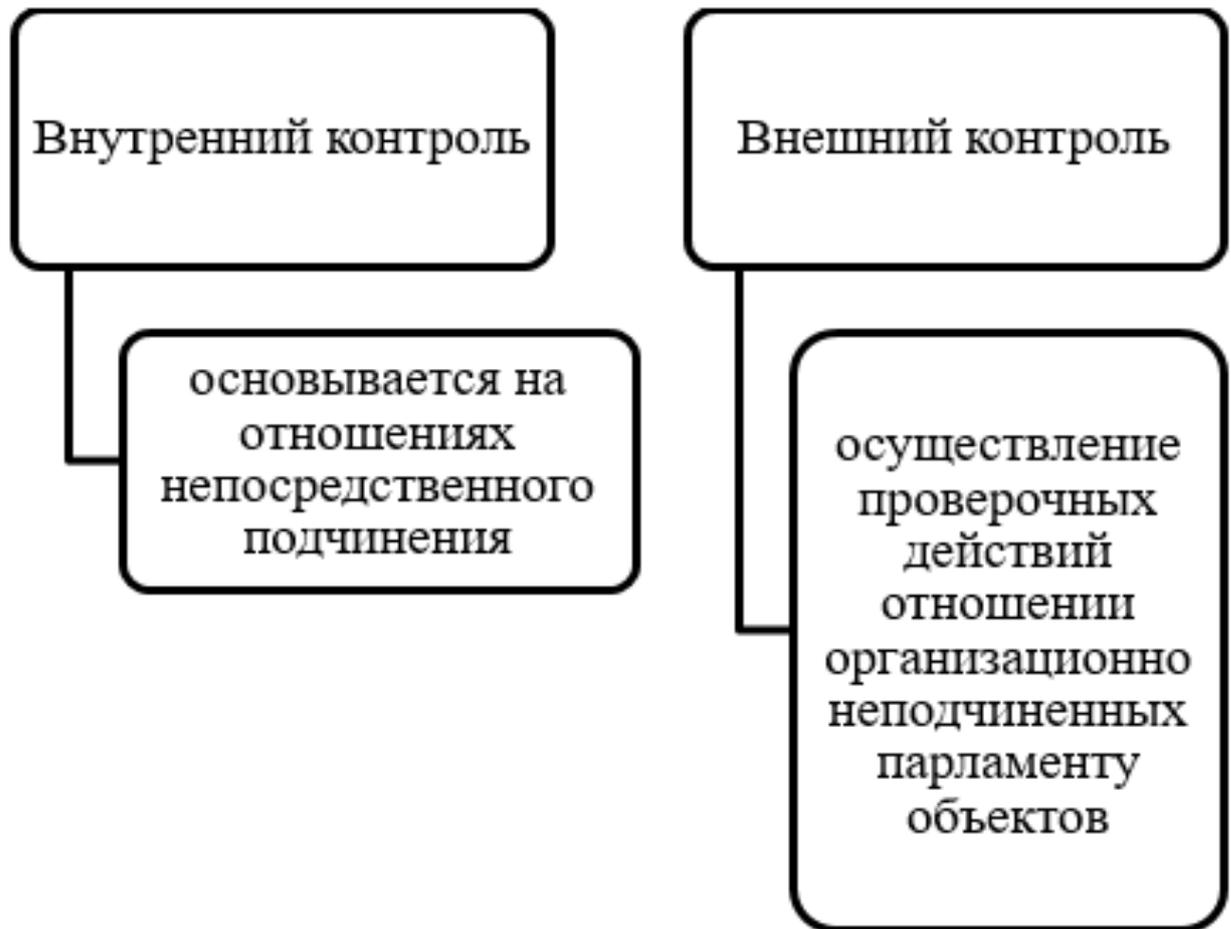
Желательна оптимизация работы связанной с подготовкой и реализацией законодательных программ правительства, что улучшит качество парламентского правотворчества и разгрузит парламентариев.

Наконец, необходима большая информированность граждан, избирателей, населения о ключевых аспектах работы парламента, о том, как парламента работает, какие вопросы обсуждает, как можно участвовать в работе парламентской системы или наблюдать за деятельностью парламента.

## Цели парламентского контроля



## Основные виды парламентского контроля



## Иные виды парламентского контроля

По содержанию	По предмету
<ul style="list-style-type: none"><li>• контроль в сфере соблюдения прав человека;</li><li>• в сфере обороны и безопасности;</li><li>• финансовый контроль;</li><li>• в сфере охраны правопорядка.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• связан с конкретным событием и абстрактный;</li><li>• не связан с конкретным делом.</li></ul>

## Полномочия по контрольной функции государственных органов Казахстана

по разработке подзаконных актов во исполнение законов, а также норм и положений по координации деятельности контрольно-надзорных органов и поднадзорных объектов

по организации и проведению контроля

по предупреждению и пресечению правонарушений

по применению мер государственного принуждения