

УДК 342.534

UDC 342.534

12.00.00 Юридические науки

Legal sciences

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ: ПОНЯТИЕ И НАЗНАЧЕНИЕ**PARLIAMENTARY CONTROL: NOTION AND APPOINTMENT**

Савченко Марина Станиславовна
д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой государственного и международного права

Savchenko Marina Stanislavovna
Dr.Sci.Leg., Professor, Head of the Department of State and International Law

Жирова Елена Николаевна
магистрант 1-го курса юридического факультета
Кубанский государственный аграрный университет, Краснодар, Россия

Zhirova Elena Nicolaevna
First year undergraduate of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia

Данная статья посвящена институту парламентского контроля в Российской Федерации, его роли и значению в структуре функций парламента России. Авторы статьи анализируют различные подходы к понятию парламентского контроля в теории конституционного права, в федеральном и региональном законодательстве. Формулируется авторское определение парламентского контроля. Делается акцент на необходимости четкого закрепления данного термина в действующем законодательстве Российской Федерации. В статье отражены цели парламентского контроля, дана их характеристика. Авторы выделяют ключевые и второстепенные цели парламентского контроля. В статье дается характеристика принципов парламентского контроля, закрепленных в федеральном законе. Авторами предлагается расширить перечень данных принципов парламентского контроля, с целью более глубокого понимания его сущности. Особое внимание авторы статьи уделяют роли и значимости института парламентского контроля в Российской Федерации, его влиянию на развитие правового гражданского общества в России. Выделяют особую роль парламента как представительного учреждения народа, выражающего его волю. Дается оценка эффективности осуществления парламентского контроля российским парламентом на современном этапе развития страны. Затрагиваются вопросы о направлениях совершенствования парламентского контроля

The present article is devoted to the institute of the Parliament control in Russian Federation, its role and importance in the structure of functions of the Parliament of Russia. The authors of the article analyze the different approaches to the notion of the Parliament control in the theory of constitutional law, in federal and regional legislation. The author's definition of the Parliament control is formulated. The focus on the necessity of the clear setting of the present term in the present legislation of the Russian Federation is made. In the article there were reflected the ways of the Parliament control, there were given their characteristics. The authors state the key and secondary aims of the Parliament control set in the federal law. In the article there was given the characteristics of the principles of the Parliament control set in the federal law. The authors offer to extend the list of present principles of the Parliament control with the aim of the deeper understanding of its essence. The authors pay to the special attention to the role and the importance of the institute of the Parliament control in the Russian Federation, its influence on the development of the legal civil society in Russia. The special role of the Parliament as a representative institution of the people expressed its role. The assessment of the effectiveness of the execution of the Parliament control by the Russian Parliament on the modern stage of the country's development is given. The problems of the trends of the improvement of the Parliament control are touched

Ключевые слова: ПАРЛАМЕНТ, ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН СУБЪЕКТА РФ, КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ, ЦЕЛИ, ПРИНЦИПЫ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

Keywords: PARLIAMENTS, PARLIAMENTARY CONTROL, LEGISLATURE OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION, CONTROL POWERS, PURPOSES, PRINCIPLES OF PARLIAMENT CONTROL

Парламентский контроль: понятие и назначение

Контроль является одной из основных составляющих управления, именно он обеспечивает так называемую обратную связь между первоначальными

планами и достигнутыми результатами. Особое место в системе контроля занимает государственный контроль, осуществляемый в целях организации выполнения законов и иных нормативных правовых актов, соблюдения государственной дисциплины, должного использования финансовых средств и имущества[5]. Самостоятельным обособленным институтом государственного контроля является парламентский контроль.

Осуществление контрольной функции парламентом является одной из важнейших составляющих его деятельности. Согласно положениям Конституции РФ в целях контроля за исполнением федерального бюджета палаты парламента наделяются полномочием формирования Счетной палаты РФ (ч.5 ст. 101); Правительство РФ обязано отчитываться об исполнении федерального бюджета, а также ежегодно представлять отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по тем вопросам, которые были поставлены государственной Думой (п «а» ч.1 ст. 114).

Существуют различные мнения о соотношении законодательной и контрольной функций парламента, но наиболее предпочтительной точкой зрения, является та, согласно которой, деятельность парламента рассматривается в единстве его представительной, законодательной и контрольной функций. Контрольная деятельность выделяется как самостоятельная правовая форма деятельности, позволяющая наиболее полно раскрыть политико-правовую природу представительных органов [6, 60].

В настоящее время юридической наукой не разработано четкое и однозначное определение парламентского контроля. Федеральное законодательство, регламентирующее порядок его осуществления, не поясняет данный термин, возможно, считая его очевидным, или, напротив, чрезмерно многозначным. В Федеральном законе от 7 мая 2013 г. №77-ФЗ «О парламентском контроле» отсутствует понятие парламентского контроля. Оно было сформулировано в ст.2 законопроекта №315329-5 «О парламентском контроле в Российской Федерации», в котором «под парламентским кон-

тролем понималось осуществление 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 нормативных правовых актов Российской Федерации, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»[2].

В научной литературе можно встретить понятия парламентского контроля. Так, ученый-юрист Гиздатов А.Р. отмечает, что парламентский контроль – это конституционно-правовая возможность и практика высшего законодательного представительного органа государственной власти, парламентариев, и образуемых структурных органов мониторинга и проверки законности осуществления полномочий органами исполнительной власти и их должностными лицами с целью последующей оценки их деятельности и возможного применения мер реагирования[4].

По мнению Утяшева М.М. и Корниловой А.А. парламентский контроль – это осуществляемый высшим законодательным (представительным) органом государственной власти комплекс различных мер по постоянному наблюдению и проверке деятельности системы органов государственной власти, а также по устранению выявленных в результате такой проверки нарушений и предупреждение возможных последствий [10, 29].

На наш взгляд наиболее ёмкое понятие парламентского контроля дает автор Зубарев А.С., который под парламентским контролем понимает комплекс правовых мер, осуществляемых палатами Федерального Собрания Российской Федерации, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, по установлению соответствия Конституции Российской Федерации и законода-

тельству Российской Федерации деятельности органов исполнительной власти по реализации законов [7].

В нормах регионального законодательства встречаются попытки формулирования дефиниции парламентского контроля или контрольных полномочий парламента, но в большинстве случаев в региональных законах закреплена лишь возможность парламентского контроля. Так, в статье 3 закона Вологодской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области» под контрольными полномочиями понимается права и обязанности по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением федерального и областного законодательства государственными и муниципальными органами, организациями и должностными лицами.

Таким образом, под парламентским контролем можно понимать функцию федерального и региональных парламентов по обеспечению соответствия деятельности исполнительных органов государственной власти Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов РФ, федеральному и региональному законодательству и эффективной реализации принимаемых парламентами законов. Правовая сущность парламентского контроля просто и точно разъяснена видным русским правоведом С.А. Котляревским: «Если парламент участвует в осуществлении законодательной власти, он не может быть равнодушным к исполнению этих законов»[9, 306].

Исходя из анализа понятия парламентского контроля, можно сформулировать его цели. Согласно ст. 3 №77-ФЗ «О парламентском контроле», основными целями парламентского контроля являются:

1) обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов;

2) защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;

- 3) укрепление законности и правопорядка;
- 4) 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;
- 5) противодействие коррупции;
- 6) изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения[1].

Из цели парламентского контроля «обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов» следует, что прочность и незыблемость конституционного строя зависит от соблюдения Основного Закона страны и прямо пропорциональна законопослушности граждан. Целью парламентского контроля в этой сфере является постоянное внимание парламента к укреплению всех элементов механизма обеспечения соблюдения Конституции РФ[8]. По мнению А.Н. Черткова, ключевой ценностной целью парламентского контроля выступает обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности[12].

Исходя из содержания цели парламентского контроля: «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», можно отметить, что главная проблема развития нашей страны на современном этапе – это низкая эффективность государственной власти. Без качественного государ-

ственного 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.

В настоящее время большое внимание уделяется борьбе с коррупцией. Отсюда очевидно, что одной из целей парламентского контроля в России, закрепленной в законодательстве, является противодействие коррупции. Исходя из цели, основным требованием к содержанию парламентского контроля, которое может быть применено в области антикоррупционной политики, является анализ и оценка состояния дел в сфере противодействия коррупции, осуществляемые правоохранительными органами. Таким образом, одним из важных направлений борьбы с коррупцией выступает повышение качества представительной власти, посредством эффективной реализации парламентского контроля.

Основу понимания сущности парламентского контроля составляют принципы, закрепленные в ст. 3 Закона №77-ФЗ, в соответствии с которой парламентский контроль в Российской Федерации осуществляется на основе принципов законности, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, разделения властей, самостоятельности и независимости субъектов парламентского контроля, системности и гласности[1].

Как видим, законодатель ставит на первое место принцип законности. Данный принцип является общеправовым, универсальным, требующим точного и неуклонного соблюдения и исполнения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных правовых актов. Принцип законности охватывает собой все процедуры и стадии парламентского контроля. Соблюдение закона в процессе осуществле-

ния парламентского контроля является обязанностью не только парламентариев, но и всех остальных его участников[8].

Ряд российских ученых, например, А.Н. Чертков, принцип законности ставят на второе место в системе принципов парламентского контроля, в то время как базовым и основополагающим принципом, по их мнению, является принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина (принцип гуманизма). Согласимся с мнением ученого, так как на основе данного принципа реализуется конституционная норма о признании высшей ценностью человека как личности и утверждается приоритет его прав и свобод в деятельности государства[12].

С принципом гуманизма связан принцип уважения чести и достоинства личности, суть которого состоит в том, что субъекты парламентского контроля при осуществлении своих прав и функций в процессе проведения парламентского контроля не должны принимать решений и действий, унижающих честь и человеческое достоинство участника парламентского контроля.

Значимым принципом парламентского контроля является принцип разделения властей. В правовой литературе этот принцип трактуется как один из принципов демократического государства, суть которого заключается в том, что функции государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная – должны осуществляться различными органами, независимыми друг от друга и сдерживающими друг друга. Он характеризует один из способов усиления роли российского парламента в системе разделения властей, путем расширения его контрольных полномочий, поскольку наличие эффективных правовых механизмов парламентского контроля позволяет выявлять и предотвращать факты неправомерного поведения его субъектов, включая органы государственной власти, должностных лиц, различные государственные и негосударственные организации. Дан-

ный принцип рассматривается не только как система сдержек и противовесов, но и как руководящая основа взаимодействия ветвей власти.

Из принципа разделения властей вытекает принцип самостоятельности и независимости субъектов парламентского контроля, означающий, что субъекты контроля должны обладать организационной, функциональной независимостью от юридических или физических лиц, деятельность которых явилась объектом парламентского контроля. Суть независимости органа парламентского контроля выражена в его праве самостоятельно определять предмет своей контрольной деятельности, методы контроля, содержание и формы отчетов[8]. Данный принцип характеризует прямую связь эффективности контрольной деятельности от степени ее независимости. Современная практика показывает, что наиболее эффективно контрольные системы функционируют там, где им предоставлена максимальная независимость и соответствующий их целям и задачам ресурс.

В правоприменительной практике реализация принципа самостоятельности и независимости субъектов парламентского контроля не находит должного отражения. В первую очередь это обусловлено тем, что законодательные органы в нашей стране зависят от исполнительного органа через систему неформальных связей, ввиду того, что в руках последних сосредоточены основные властные и материальные ресурсы[12].

Важными являются принципы системности и гласности парламентского контроля. Принцип системности подразумевает системное комплексное построение и осуществление парламентского контроля, характеризует единство правовых основ контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности, нормативно закреплённую организацию взаимодействия субъектов контроля, нормативно установленную периодичность его осуществления.

Принцип гласности состоит в том, что результаты парламентского контроля должны быть общедоступны. Гласность парламентского кон-

троля – необходимый элемент современного демократического общества. Принцип гласности предусматривает возможность каждого гражданина ознакомиться с результатами контрольной деятельности парламента. посредством данного принципа формируется общественное мнение о деятельности парламента в России. В частности, результаты парламентского контроля должны быть размещены на официальных сайтах палат Федерального Собрания, а также в официальных печатных изданиях.

Перечисленные выше принципы не являются исчерпывающими при осуществлении парламентского контроля, их можно охарактеризовать как общие принципы. Целесообразно выделить и специальные принципы осуществления парламентского контроля, которые наряду с общими, необходимо закрепить в законодательстве. К таковым следует отнести принципы плановости, объективности, ответственности всех участников парламентского контроля.

Принцип плановости, как отмечает Чертков А.Н., подразумевает составление (утверждение) плана контрольных мероприятий субъектами парламентского контроля на очередной календарный год. Наличие плана по проведению парламентского контроля сделает работу органов более четкой, организованной и оперативной[12].

Принцип объективности парламентского контроля, также предложенный Чертковым А.Н., заключается в том, что субъекты, осуществляющие парламентский контроль, обязаны строго соответствовать правилам служебного поведения, не допускать предвзятости и предубежденности, исключать какие-либо личные мотивы, соблюдать беспристрастность. Участники парламентского контроля, исходя из специфики их деятельности, должны обладать необходимым уровнем профессиональной подготовки, опытом, квалификацией. От степени их профессионализма зависит точность и достоверность результатов контрольных мероприятий.

Принцип ответственности участников парламентского контроля, предусматривающий наказание за ненадлежащее исполнение законодательства и другие действия, препятствующие проведению контроля. Субъекты, осуществляющие парламентский контроль несут ответственность за соблюдение законодательства, за достоверность результатов контроля. Субъекты парламентского контроля могут быть привлечены к ответственности за воспрепятствование проведению контрольных мероприятий. Это может выражаться в виде предоставления субъектам парламентского контроля недостоверных сведений или их сокрытие, невыполнение требований субъектов парламентского контроля[3].

Законодательное закрепление данных принципов позволило бы усилить контроль общества, представительных органов власти за деятельностью исполнительной власти в сфере надлежащего исполнения законодательства Российской Федерации.

Значение этих принципов заключается в том, что заложенные в них идеи выступают основой парламентского контроля, уточняют смысл и определяют пределы действия правовых норм и восполняют пробелы законодательства, регулирующие осуществление парламентского контроля.

В науке по-прежнему много споров и дискуссий относительно важности и значимости каждого отдельно взятого принципа, относительно полноты отражения принципов парламентского контроля в действующем законодательстве. Только комплексное применение вышеизложенных принципов может способствовать эффективной реализации парламентского контроля, что, в свою очередь, повысит качество осуществления представительной власти и даст дополнительный импульс формированию правового государства в России.

Динамичное развитие России на пути демократических преобразований кардинально изменило облик нашего государства и приблизило его к развитому демократическому обществу, что вызвало необходимость про-

ведения ряда соответствующих изменений, в том числе, в сфере конституционно-правового регулирования и организации деятельности органов публичной власти, в первую очередь законодательных органов, участвующих в обеспечении правопорядка в России.

Законодательная власть занимает особое место в системе разделения властей, формирует правовой фундамент для эффективной работы всего государственного механизма, определяет правила поведения для всех участников общественных отношений, тем самым занимает первостепенное место в системе разделения властей. Именно она устанавливает правила поведения по отношению к другим ветвям государственной власти, определяет организацию и функционирование исполнительной и судебной власти, выполняет ориентирующую роль по отношению к ним, что не лишает их самостоятельности, а напротив, нацеливает на качественное и продуктивное их функционирование. Основопологающим фактором является то, что законодательная власть выполняет контрольную функцию, проверяя посредством различных форм качество и своевременность реализации законов.

Из вышеизложенного следует, что парламент — это представительное учреждение народа, выражающее его суверенитет, его волю, поэтому он имеет властные контрольные полномочия, распространяющиеся на другие центральные органы государства. Парламент является органом государственной власти и народного управления, призванным претворять в жизнь политику государства путем законодательной деятельности, учитывая интересы всех слоев населения, и контролировать исполнение принятых нормативных правовых актов, а также призывать к ответственности в случае их не исполнения или ненадлежащего исполнения [11, 279].

Таким образом, парламентский контроль, осуществляемый палатами Федерального Собрания РФ, предназначен для выявления и предотвращения злоупотреблений и нарушений органами государственной власти и

должностными лицами при реализации нормативно-правовых актов. Многогранность контрольной деятельности парламента обуславливает многозначность содержания понятия парламентского контроля, единообразное определение которого до настоящего времени юридической наукой не разработано. Закрепление на законодательном уровне данного понятия и принципов его осуществления позволит исключить проблемы в определении предмета регулирования контрольной деятельности парламента и в применении нормативных актов, в которых оно используется.

Литература:

1. Федеральный закон от 07.05.2013 N 77-ФЗ (ред. от 04.11.2014) "О парламентском контроле"// Собрание законодательства Российской Федерации от 2013 г., №19, Ст. 2304.
2. Проект Федерального закона N 315329-5 "О парламентском контроле в Российской Федерации", внесенный 19 января 2010 г. депутатами Государственной Думы// Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. №30. Ст. 4232.
3. Выскребенцева М.Ю. К вопросу о законодательном закреплении парламентского контроля в современной России // Государственная власть и местное самоуправление, 2014, N 9.
4. Гиздатов А.Р. Сущность и формы парламентского контроля в Российской Федерации// Вопросы управления, 2014, №27.
5. Демидов М.В. Институт парламентского контроля и его политико-правовое значение в развитии российской государственности //Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28 - 30 марта 2012 года, 2012.// СПС КонсультантПлюс.
6. Дюрягин И.Я. Право и управление. М., 2010.
7. Зубарев А.С. К вопросу об аутентичном толковании понятия "парламентский контроль"// Государственная власть и местное самоуправление, 2013, N 3.
8. Кондрат Е.Н. Комментарий к Федеральному закону от 7 мая 2013 г. N 77-ФЗ "О парламентском контроле" (постатейный), 2013. // Система ГАРАНТ.
9. Котляревский С.А. Власть и право. М., 1915.
10. Утяшев М.М., Корнилаева А.А. Контрольные функции региональных парламентов: Сравнительный анализ // Право и политика. 2001. № 1.
11. Под ред. Академика РАН Т.Я. Хабриевой Парламентское право России. Издательство Государственной Думы, М., 2013.
12. Чертков А.Н. Цели, принципы парламентского контроля и специфика их реализации в субъектах Российской Федерации//Законодательство и экономика, 2013, N 8.

References

1. Federal'nyj zakon ot 07.05.2013 N 77-FZ (red. ot 04.11.2014) "O parlament-skom kontro-le"// Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii ot 2013 g., №19, St. 2304.
2. Proekt Federal'nogo zakona N 315329-5 "O parlamentskom kontrole v Ros-sijskoj Feder-acii", vnesennyj 19 janvarja 2010 g. deputatami Gosudarstvennoj Dumy// Sobranie za-konodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2012. №30. St. 4232.
3. Vyskrebenceva M.Ju. K voprosu o zakonodatel'nom zakreplenii parlament-skogo kontrolja v sovremennoj Rossii // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samouprav-lenie, 2014, N 9.
4. Gizdatov A.R. Sushhnost' i formy parlamentskogo kontrolja v Rossijskoj Fe-deracii// Vo-prosy upravlenija, 2014, №27.
5. Demidov M.V. Institut parlamentskogo kontrolja i ego politiko-pravovoe znachenie v razvitii rossijskoj gosudarstvennosti //Konstitucionnoe pravo i poli-tika: Sbornik materialov Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii: Juridicheskij fa-kul'tet MGU imeni M.V. Lomonoso-va, 28 - 30 marta 2012 goda, 2012.// SPS Konsul'-tantPljus.
6. Djurjagin I.Ja. Pravo i upravlenie. M., 2010.
7. Zubarev A.S. K voprosu ob autentichnom tolkovanii ponjatija "parlamentskij kontrol"// Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2013, N 3.
8. Kondrat E.N. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 7 maja 2013 g. N 77-FZ "O parla-mentskom kontrole" (postatejnyj), 2013. // Sistema GARANT.
9. Kotljarevskij S.A. Vlast' i pravo. M., 1915.
10. Utjashev M.M., Kornilaeva A.A. Kontrol'nye funkcii regional'nyh parla-mentov: Sravnitel'nyj analiz // Pravo i politika. 2001. № 1.
11. Pod red. Akademika RAN T.Ja. Habrievoj Parlamentskoe pravo Rossii. Iz-datel'stvo Gosudarstvennoj Dumy, M., 2013.
12. Chertkov A.N. Celi, principy parlamentskogo kontrolja i specifika ih rea-lizacii v sub#ektah Rossijskoj Federacii//Zakonodatel'stvo i jekonomika, 2013, N 8.