

*Узденова В.Л.,
Студент магистратуры Юридического факультета
им. М.М. Сперанского
Института права и национальной безопасности
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
Россия, г. Москва
Научный руководитель: Попова А.В.,
доктор юридических наук,
Профессор (кафедра конституционного права)
Российская Академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Россия, г. Москва*

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И СУЩНОСТИ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

***Аннотация:** Статья посвящена изучению понятия и сущности парламентского контроля, который является важным правовым институтом демократического общества и государства, позволяющим осуществлять проверку действительности принятых нормативных правовых актов и управленческих решений с точки зрения публично значимых интересов. На основе анализа родового понятия «государственный контроль» и сформированных научных подходов к определению понятия парламентского контроля дано авторское определение исследуемого понятия парламентского контроля, приведены его сущностные характеристики, отражены черты, отличающие парламентский контроль от иных видов государственного контроля.*

Ключевые слова: государственный контроль, парламентский контроль, законодательный (представительный) орган государственной власти, Федеральное Собрание Российской Федерации.

TO THE QUESTION OF THE CONCEPT AND ESSENCE OF PARLIAMENTARY CONTROL

Summary: Article is devoted to studying of a concept and essence of parliamentary control which is the important legal institute of democratic society and the state allowing to carry out check of effectiveness of the adopted regulations and management decisions in terms of publicly significant interests. On the basis of the analysis of a generic term "the state control" and the created scientific approaches to definition of a concept of parliamentary control author's definition of the studied concept of parliamentary control is given, its intrinsic characteristics are given, the lines distinguishing parliamentary control from other types of the state control are reflected.

Keywords: state control, parliamentary control, legislative (representative) public authority, parliament, Federal Assembly of Russia.

Научная проблематика парламентского контроля основана на необходимости исследования его базовых характеристик, и с этих позиций представляется необходимым начать с изучения понятия государственного контроля, являющегося родовым по отношению к видовому понятию парламентского контроля.

Все государства в мире в том или ином виде создают систему государственного контроля, представленную совокупностью различных государственных органов, компетенция которых позволяет осуществлять контроль и надзор в подавляющем большинстве сфер жизнедеятельности общества.

Контроль как юридическая категория имеет глубокие исторические корни.

Следует согласиться с А.В. Филатовой, которая отмечает, что «в общесоциальном значении контроль рассматривается как:

а) явление, присущее всякой совместной деятельности, где складываются какие-либо общественные отношения, и является одним из средств регулирования этих отношений;

б) разветвленная система государственных и общественных институтов;

в) совокупность социальных механизмов, воздействующих на человеческое поведение с целью устранения его отклонения от общепринятых норм» [27, с. 5 - 7].

С.М. Зубарев указывает: «Объектом государственного контроля выступает деятельность государственных органов, их должностных лиц и государственных служащих; органов местного самоуправления, их должностных лиц и муниципальных служащих; руководителей и должностных лиц государственных (муниципальных) предприятий.... контроль проводится не только в целях установления законности и целесообразности, но и эффективности» [14, с. 31-36].

Исследование вышеуказанных подходов к пониманию сущности контроля позволяет согласиться с А.Т. Карасевым и А.Р. Гизатовым, которыми отмечается следующее: «В первую очередь контроль может быть определен как функция управления, в рамках осуществления которой субъект контроля анализирует деятельность и результаты деятельности подконтрольных объектов с целью проверки соблюдения объектом предъявляемых к нему требований, с возможностью последующей корректировки его действий» [17, с. 34-38].

Что касается исследуемого понятия «парламентский контроль», то соответствующий термин вошел в научный и практический оборот одновременно со становлением парламентаризма. В современной России данный термин регламентирован в Декларации прав и свобод человека и гражданина 1991 года (то есть еще до момента принятия Конституции Российской Федерации), ч.1 ст.40 которой устанавливалось: «Парламентский контроль за соблюдением прав

и свобод человека и гражданина в Российской Федерации возлагается на Парламентского уполномоченного по правам человека» [4].

Однако дальнейшего развития институт парламентского контроля не получил, о чем свидетельствует тот факт, что в тексте Конституции Российской Федерации 1993 года термин «парламентский контроль» не упоминается, понятие парламентского контроля как функции представительных органов не нашло своего прямого воплощения [1].

Н.В. Петухова справедливо указывает: «Процесс легитимации контрольных полномочий парламента развивался медленно и не всегда последовательно путем конституционного и законодательного закрепления отдельных форм парламентского контроля, а также путем толкования конституционных полномочий представительных органов, как правило, региональных, Конституционным Судом Российской Федерации» [20, с. 7].

Федеральный закон «О парламентском контроле» [2], принятый в 2013 году, также не содержит определения понятия «парламентский контроль». В данном нормативном правовом акте, обобщившем разрозненные формы парламентского контроля, обозначен лишь предмет его регулирования, закреплены цели и принципы осуществления парламентского контроля, а также перечень его форм.

В рамках конституционно-правовых исследований изучение контрольной функции парламента осуществлялось в контексте концепции современного демократического государства с учетом конституционного принципа разделения властей, при этом парламентский контроль рассматривался исследователями и как самостоятельный элемент системы «сдержек и противовесов», и как направление деятельности парламента, сопутствующее его остальным функциям.

Так, например, Г.Д. Садовникова определяет парламентский контроль в качестве основного аспекта представительного правления [21, с. 12-14].

По мнению Н.А. Богдановой, парламентский контроль «не выступает отдельной функцией, а примыкает к законодательной, являясь ее продолжением, или играет роль инструмента в механизме «сдержек и противовесов»» [10, с. 34].

А.Т. Карасев и А.Р. Гиздатов включают в понятие парламентского контроля мониторинг и проверку законности осуществления полномочий органами исполнительной власти, их должностными лицами и иными лицами с целью последующей оценки их деятельности и возможного применения мер реагирования [17, с. 34-38].

Е.В. Коврякова, анализируя парламентский контроль в качестве конституционно-правового института, отмечает, что «как совокупность норм права он регулирует установленный порядок проведения наблюдения и проверки в основном деятельности органов исполнительной власти с целью оценки этой деятельности и возможного применения санкций (вотума недоверия, резолюции порицания, импичмента и т.п.)» [19, с. 137]; в исследовании И.В. Гранкина парламентский контроль охарактеризован как «совокупность обусловленных положениями Конституции Российской Федерации действий Государственной Думы и Совета Федерации по проверке исполнения федерального законодательства федеральными органами исполнительной власти» [12, с. 219].

Следует отметить, что некоторые исследователи, рассматривая проблематику парламентского контроля, воздерживаются от определения его понятия, перечисляя формы и раскрывая их содержание. Имеющиеся же в юридической науке определения парламентского контроля также не отличаются общностью подходов.

Отсутствие единообразного понимания понятия и сущности парламентского контроля обусловлено, как представляется, отсутствием на законодательном уровне его легальной дефиниции.

Как уже было отмечено, законодатель при формулировке нормы ст.1 Федерального закона от 07.05.2013 N 77-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О парламентском контроле» лишь определяет предмет его регулирования, включая в него: «общественные отношения, связанные с осуществлением

палатами Федерального Собрания Российской Федерации, комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации, членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, парламентской комиссией по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, Счетной палатой Российской Федерации парламентского контроля на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, настоящего Федерального закона, других федеральных законов, регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации» [2].

В данном контексте следует согласиться с точкой зрения Г.Е. Зенина, отмечающего: «Указанный дефект не позволяет четко определить круг объектов парламентского контроля, саму сущность данного института, что может как вызвать затруднения в правоприменительной практике, так и повлечь разночтения в процессе дальнейшего нормативного регулирования парламентского контроля» [13, с. 39-45].

Анализ данной нормы позволяет выделить следующие группы общественных отношений, связанных с осуществлением парламентского контроля:

- первая группа общественных отношений связана с контрольной деятельностью палат Федерального Собрания Российской Федерации - Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

- во вторую группу входят общественные отношения, связанные с контрольной деятельностью комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации;

- третья группа представлена общественными отношениями, связанными с контрольной деятельностью парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования;

- четвертую группу составляют общественные отношения, связанные с осуществлением контрольной деятельности членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы;

- в пятую группу входят общественные отношения в сфере контрольной деятельности Счетной палаты Российской Федерации, являющейся постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию Российской Федерации, который участвует в осуществлении парламентского контроля в случаях, порядке и формах, предусмотренных Федеральным законом от 07.05.2013 N 77-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О парламентском контроле» и Федеральным законом от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) «О Счетной палате Российской Федерации» [3].

Исходя из вышеизложенного, представляется возможным сформулировать определение понятия парламентского контроля Федерального Собрания Российской Федерации как самостоятельной и независимой, систематической, гласной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, его палат, комитетов и комиссий, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, а также Счетной палаты Российской Федерации (по предметам ее ведения) по наблюдению и проверке деятельности органов исполнительной власти, иных государственных органов, а также органов местного самоуправления, осуществляемая с целью защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения соблюдения и исполнения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов.

Сущностные характеристики парламентского контроля позволяют рассматривать его как особый вид государственного контроля; одну из основных функций, представляющую собой самостоятельное направление деятельности парламента; как комплексный правовой институт в структуре парламентского права, объединяющий нормы конституционного административного, уголовного права (в том числе, их институтов, регулирующих отношения в сфере обороны и безопасности, противодействия коррупции), а также финансового права.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
2. Федеральный закон от 07.05.2013 N 77-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О парламентском контроле" // "Собрание законодательства РФ", 13.05.2013, N 19, ст. 2304, "Собрание законодательства РФ", 06.08.2018, N 32 (Часть II), ст. 5135.
3. Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) "О Счетной палате Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // "Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, N 14, ст. 1649, "Собрание законодательства РФ", 02.01.2017, N 1 (Часть I), ст. 46.
4. Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 N 1920-1 "О Декларации прав и свобод человека и гражданина" // "Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР", 26.12.1991, N 52, ст. 1865.
5. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М., 2008.
6. Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций. Т. 1. Свердловск. 1973.
7. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М. 1975.
8. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М. 1968.
9. Бендюрина С.В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003.
10. Богданова Н. А. Некоторые проблемы народного представительства и их воплощение в деятельности современного парламента // Народное

представительство в современном мире: материалы круглого стола (3 февраля 2012 г.) под общ. ред. Б.А. Страшуна и А.Ш. Будаговой. М., 2013.

11. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987.

12. Гранкин И.В. Парламентское право России: курс лекций. М., 2013.

13. Зенин Г.Е. Конституционно-правовые дефекты системы законодательного регулирования парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. N 9.

14. Зубарев С.М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. N 10.

15. Игнатова Н.С. Судебная власть: прерогативы контроля над законодательной и исполнительной ветвями власти // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 2.

16. Караев Р.Ш. Контрольные формы воздействия законодательного (представительного) органа за исполнительной властью в субъектах ЮФО РФ // Сборник научных трудов юридического факультета РГТЭУ. Пятигорск. 2009. № 2.

17. Карасев А.Т., Гиздатов А.Р. Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 9.

18. Корнилаева А.А., Утяшев М.М. Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ // Право и политика. 2001. № 1.

19. Парламентское право России. Под общей ред. Булакова О. Н. М., 2006.

20. Петухова Н.В. Парламентский контроль в системе народного представительства Российской Федерации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2017.

21. Садовникова Г.Д. Парламентские расследования и развитие института парламентского контроля в РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2.

22. Словарь современного русского литературного языка / Под ред. А.М. Бабкина, Ю.С.Сорокина. Т. 5. М. 1999.
23. Социальное управление: Словарь. М, 1994.
24. Спектор А.А. Виды контроля в сфере предпринимательства // Пробелы в российском законодательстве. 2011. N 6.
25. Страшун Б.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М. 1996 .
26. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М. 1974.
27. Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). М., 2009.