

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

***Аннотация:** Статья посвящена проблемам развития административной и политической функции парламентского контроля. Актуальность выбранной темы исследования обусловлена тем, что использование парламентского контроля в государственном управлении позволяет существенно повысить эффективность решения ряда прикладных задач в различных сферах, однако полномасштабное внедрение инструментов парламентского контроля в сферу государственного управления в значительной мере сдерживается несовершенством государственного регулирования реализации этих процессов, которое отражается в его отставании от современных трендов правового развития. В статье проведен анализ инструментов парламентского контроля, его роли и места в государственном управлении, рассмотрены существующие и перспективные правовые акты управления в рассматриваемой предметной области, выявлены основные проблемы государственного регулирования и предложены пути их решения.*

***Ключевые слова:** парламентский контроль, государственное регулирование, государственное управление, правовое развитие, административная и политическая функция.*

***Annotation:** The article is devoted to the problems of the development of the administrative and political functions of parliamentary control. The relevance of the*

chosen research topic is due to the fact that the use of parliamentary control in public administration can significantly improve the efficiency of solving a number of applied tasks in various fields, however, the full-scale introduction of parliamentary control tools in the field of public administration is largely constrained by the imperfection of state regulation of the implementation of these processes, which is reflected in its lagging behind modern trends in legal development. The article analyzes the tools of parliamentary control, its role and place in public administration, examines existing and prospective legal acts of governance in the subject area under consideration, identifies the main problems of state regulation and suggests ways to solve them.

Key words: *parliamentary control, state regulation, public administration, legal development, administrative and political function.*

Понятие парламентского контроля, его роль и место в государственном управлении

Совершенствование механизмов государственного контроля обозначено поиском эффективной модели государственного управления, необходимостью повышения качества жизни населения. В. И. Чиркин справедливо отмечает, что во всех сферах государственного управления вышестоящий государственный орган всегда осуществляет в какой-либо форме контроль над подчиненными ему органами, к такому положению вещей приводит факт наличия у любого государства универсальной контрольной функции, вытекающей из существа публичной, государственной власти¹.

Исторически, в период формирования теории разделения власти, законодательная ветвь обозначалась Джоном Локком как вышестоящая,

¹ Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. No 4. С. 11—12.

верховная². Современные зарубежные исследователи признают значимость парламентского контроля.

Российской наукой конституционного права контрольные полномочия Федерального Собрания Российской Федерации также определяются как одни из самых значимых в его компетенции³. Однако этот парламентский контроль значительно меньше распространен в Российской Федерации по сравнению с иными видами контрольно-надзорной деятельности, несмотря на значительное количество его прямо предусмотренных форм (их 18) и открытый перечень неклассических механизмов, таких как публичные консультации и мониторинг правоприменения⁴.

В условиях, когда развитие положений о парламентском контроле общего характера отсутствуют превалируют нормы процедурного характера, положения о гарантиях.

Ответом на вопрос того, почему парламентский контроль имеет сравнительно небольшое распространение в сравнении с иными видами контрольно-надзорной деятельности является именно его недостаточная правовая регламентация. Более того, до сих пор не определена научно обоснованная концепция для дальнейшего развития института парламентского контроля, все меньший интерес эта тема вызывает у современных исследователей. Данная тенденция отмечалась еще О.Е. Кутафиным, который писал о постепенной утрате доверия населения к федеральному представительному органу, о силах, стремящихся минимизировать его значение в государственной системе, превратив его в не играющую самостоятельной роли ассамблею⁵.

² ЛоккД.Соч.:в3т./пер.сангл.илат.Т.3/ред.исост.,авт.примеч.А.Л.Субботина. М.: Мысль, 1988. С. 350.

³ Авакьян С.А. Федеральное Собрание — парламент России. М.: Рос. юрид. изд. дом, 1999.

⁴ Бендюрина С.В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации (конституционно правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 10.

⁵ Кутафин О.Е. Избранные труды / сост. В. В. Комарова. М., 2016. С. 290.

Представляется, что развитие административной и политической функции в компетенции Федерального Собрания Российской Федерации станет одним из необходимых условий повышения авторитета представительного органа, устойчивости системы сдержек и противовесов и укрепления демократического режима. Как указывал В. И. Фадеев, «идея народного представительства — конституционная по своей природе, ибо ее признание и реализация предполагают переход к конституционному порядку управления государством», а это обязательное условие легитимности парламента⁶.

К традиционным функциям контроля можно отнести информационную, диагностическую, прогностическую, корректирующую, защитную и иные. Государственный контроль, в том числе парламентский, в силу особенности его публично-правовой сферы осуществления, а также субъектов реализации может осуществлять и иные функции, опосредованные указанными элементами его правовой природы. Наиболее значимыми в этом аспекте становятся административная и политическая функции.

Существующие и перспективные правовые акты управления, регулирующие использование парламентского контроля в государственном управлении

Парламентский контроль при издании Правительством РФ нормативных правовых актов необходим в целях поддержания высокого качества федерального нормотворчества и отсутствия противоречий между законом и принятым в целях его исполнения нормативным правовым актом Правительства.

⁶ Фадеев В.И., Варлен М.В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М.: Норма, 2008. С. 22.

Такие формы парламентского контроля, как парламентские слушания, как и публичные консультации, ведение рубрики на сайте Государственной Думы «Народное мнение» (сбор предложений граждан по исполнению законов), несут в себе высокий потенциал реализации политической функции в силу правовой природы их механизмов как каналов обратной связи с населением. Их эффективность опосредуется степенью открытости и широтой освещенности для представителей средств массовой информации и общественности.

Особое значение в плане осуществления административной функции имеет ст. 15 Федерального закона «О парламентском контроле», устанавливающая виды решений по результатам парламентского контроля. В частности, в ходе проведения парламентского контроля палата парламента имеет право предложить государственному органу и соответствующим должностным лицам принять меры по устранению выявленных нарушений законодательства РФ, по устранению причин и условий, способствовавших совершению выявленных нарушений (п. 2 ст. 15).

Крайне действенным средством контроля выступает предоставленная парламенту возможность назначения на должность и освобождение от должности лиц, которые отнесены к ведению соответствующей палаты. Не менее важным представляется правомочие палат обратиться к лицам, имеющим в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами право принимать решения об освобождении от должности лиц, деятельность которых носила неудовлетворительный характер, либо право вносить представления об отстранении указанных лиц от должности, т.е. право обращения к Президенту или Председателю Правительства РФ в отношении министров и иных должностных лиц. Также парламентарии наделены правом непосредственного обращения в органы прокуратуры Российской Федерации или Следственный комитет.

Основные проблемы государственного регулирования использования парламентского контроля в государственном управлении

Высокий административный и политический потенциал парламентского расследования несет диспозитивно установленное полномочие по направлению итогового доклада в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, Генеральному прокурору РФ, Председателю Следственного комитета РФ и в соответствующие органы местного самоуправления. Такое же значение приобретает и полномочие по включению в итоговый доклад конкретных предложений по совершенствованию структуры и основ деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, если действующие основы привели к формированию причин или отягчению последствий событий, являвшихся основанием для парламентского расследования.

В настоящее время можно вести речь о появлении нового механизма, связанного с освещением результатов парламентского расследования в средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети Интернет, — информирования населения страны о тех или иных обстоятельствах и фактах нарушения законодательства должностными лицами Правительства РФ, на основе чего возникает юридическая ответственность (уголовная, гражданская, административная, конституционная или парламентская). Путем информирования граждан воплощается в жизнь конституционный принцип: обеспечиваются право каждого на получение информации и участие граждан в управлении делами государства посредством вовлечения их в механизмы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти.

Заключение

Таким образом, анализ реализации парламентского контроля в России показывает перспективное, но на сегодняшний день минимальное значение использования административного и политического потенциала данного института, в том числе в системе сдержек и противовесов. В ходе выполнения исследований, направленных на системный анализ инструментов парламентского контроля в государственном управлении, были получены следующие основные результаты:

1. Установлено, что использование парламентского контроля в государственном управлении является перспективным научным путем совершенствования системы государственного и муниципального управления РФ. При этом проблема нормативного правового регулирования использования парламентского контроля на всех этапах его жизненного цикла, в том числе и решения ряда прикладных задач, в настоящее время, решена фрагментарно.

2. Рассмотрены основные проблемы государственного регулирования парламентского контроля. Проанализированы пути решения проблем, в настоящее время нашедшие отражение в законодательстве и правоприменительной практике Российской Федерации. Определены в настоящее время не решенные проблемы государственного регулирования парламентского контроля в государственном управлении.

3. Предложены направления совершенствования правового регулирования парламентского контроля в государственном управлении, в частности:

– подход к решению проблемы распределения ответственности за действия внутри парламентских структур, повлекшие причинение вреда, ввиду недостаточности правового регулирования отдельных норм права и направленный на дополнение КоАП РФ, УК РФ, ГК РФ нормами,

регламентирующими основания и особенности административной, уголовной и гражданской ответственности парламентариев.

Использованные источники:

1. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. No 4. С. 11—12.А.В.
2. ЛоккД.Соч.:в3т./пер.сангл.илат.Т.3/ред.исост.,авт.примеч.А.Л.Субботина. М.: Мысль, 1988. С. 350.
3. Авакьян С.А. Федеральное Собрание — парламент России. М.: Рос. юрид. изд. дом, 1999.
4. Бендюрина С.В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 10.
5. Кутафин О.Е. Избранные труды / сост. В.В. Комарова. М., 2016. С. 290.
6. Фадеев В.И., Варлен М.В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М.: Норма, 2008. С. 22.