

*На правах рукописи*

**Гиздатов Антон Радикович**

**ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ  
ПОЛИЦИИ (КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;  
конституционный судебный процесс; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Екатеринбург – 2015

Диссертация выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Уральский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»

**Научный руководитель:** **Карасёв Анатолий Тиханович,**  
доктор юридических наук, профессор

**Научный консультант:** **Майоров Владимир Иванович,**  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор-консультант Института государства и права Тюменского государственного университета

**Официальные оппоненты:** **Лебедев Валериан Алексеевич,**  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист РФ, Заслуженный деятель науки РФ, Почетный работник высшего профессионального образования РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина

**Безруков Андрей Викторович,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
докторант кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России

**Ведущая организация:** **ФГБОУ ВПО «Челябинский государственный университет»**

Защита диссертации состоится «25» марта 2016 года в 10-00 часов на заседании диссертационного совета Д.212.274.06 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38, каб. 303.

С диссертацией можно ознакомиться в информационно-библиотечном центре федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Тюменский государственный университет», расположенном по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 18, а также на официальном сайте ТюмГУ: <http://d21227406.utmn.ru/alldef>.

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2016 года

*Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук, доцент*



*М.В. Бородач*

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В современных условиях развития общества и государства законодательные (представительные) органы власти наделяются значительными полномочиями в сфере осуществления контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Принятие Конституции РФ 1993 г. отразило новый этап развития российской государственности, организации и деятельности органов государственной власти, применительно к которым Конституция РФ в ст. 10 впервые закрепила принцип разделения властей в качестве основополагающего начала построения системы органов государственной власти. Следствием этого стало повышение роли законодательных (представительных) органов в системе публичной власти Российской Федерации. Федеральное Собрание Российской Федерации, а также законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ активно участвуют в жизни общества и государства, реализуя свои важнейшие функции, в том числе и в сфере парламентского контроля.

Организация контроля со стороны законодательных органов власти за деятельностью полиции как правоохранительного органа и в то же время элемента системы исполнительной ветви власти России, задачей которого является охрана прав и свобод человека и гражданина, является на современном этапе развития российской государственности актуальной проблемой обеспечения стабильности общества.

Актуальность темы исследования обусловлена также и ролью полиции в политической и общественной жизни страны. Значительный интерес общественности к деятельности полиции определяется коренным реформированием, которому была подвергнута система органов внутренних дел Российской Федерации. Реформа органов внутренних дел привела как к положительным результатам и решению имевшихся проблем, так и к появлению новых и обострению известных проблемных ситуаций. Глубокое изменение сложившейся, четко сбалансированной, а главное целостной структуры органов внутренних дел, создание качественно иной структуры – полиции, а также кадровые потери – все это послужило основанием к детальному рассмотрению видоизмененной структуры органов внутренних дел, выявлению механизма и изучению особенностей осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции в России.

Важно отметить, что институт парламентского контроля является внешним фактором обеспечения законности в деятельности полиции, повышения ее эффективности, одновременно выступая способом ограничения и предотвращения нарушения сотрудниками полиции прав и свобод человека и гражданина и законодательства Российской Федерации. В связи с чем научный анализ проблем реализации парламентского контроля за деятельностью полиции в Российской Федерации несомненно является актуальным.

Необходимость теоретического анализа института парламентского контроля за деятельностью полиции, обобщение практики его реализации, а также необходимость внесения предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего осуществление парламентского контроля за деятельностью полиции и обусловили выбор темы исследования и ее актуальность.

**Степень научной разработанности проблемы.** Исследование проблем парламентского контроля имеет глубокие исторические корни и впервые проявляется в трудах зарубежных ученых XVII–XVIII века: Дж. Локка, Ш.Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, А. Гамильтона, Д. Мэддисона и др.

Среди отечественных правоведов XIX – начала XX века изучение проблем становления и развития представительных органов власти, в том числе в Российской Империи, было в центре внимания таких ученых, как: А.А. Кизеветтер, В.О. Ключевский, С.А. Котляревский, П.Н. Милюков, М.Я. Острогорский и другие.

В советской правовой науке разработкой теоретических аспектов правовой природы, сущности и осуществления функций представительных органов государственной власти занимались С.А. Авакьян, М.И. Кукушкин, С.С. Кравчук, А.А. Мишин, и другие.

После принятия Конституции РФ 1993 г. проведение коренных преобразований в Российской Федерации потребовало разработки новых и переосмысления прежних конституционно-правовых доктрин, что затронуло практически все институты конституционного права, включая значимые для раскрытия темы диссертационного исследования теории – правового государства, обеспечения прав и свобод личности, единства и разделения государственной власти, представительной демократии. В исследование указанных научных направлений значительный вклад внесли, С.А. Авакьян, П.А. Астафичев, М.В. Баглай, О.Н. Булаков, О.Ю. Винниченко,

И.В. Гранкин, Н.М. Добрынин, А.Т. Карасёв, А.Д. Керимов, В.В. Киреев, А.Н. Кокотов, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, В.А. Лебедев, А.П. Любимов, М.С. Матейкович, В.И. Майоров, О.О. Миронов, В.И. Осейчук, М.И. Пискотин, Г.Д. Садовникова, М.С. Саликов, А.П. Сунцов, В.А. Туманов, В.И. Фадеев, Г.Н. Чеботарев, В.Е. Чиркин, С.М. Шахрай, Б.С. Эбзеев, Ю.А. Юдин и другие.

Теоретико-правовые аспекты парламентского контроля, его места в механизме современного демократического государства нашли отражение в трудах А.С. Автономова, А.В. Безрукова, С.В. Бендюриной, Д.А. Гусарова, Г.Ю. Диваевой, Р.Ш. Караева, А.И. Козлова, А.А. Корнилаевой, А.В. Кузнецова, Е.А. Маштаковой, Ю.В. Плюты, А.М. Тарасова, М.М. Утяшева, Ю.Г. Федотовой, В.А. Четвернина, О.В. Яценко.

В рамках диссертационного исследования изучались труды по фундаментальным аспектам государственного контроля таких ученых, как Л.В. Акопов, Г.В. Атаманчук, М.Л. Баранов, Д.Н. Бахрах, А.А. Спектор, М.С. Студеникина, и других.

В процессе рассмотрения и раскрытия поставленных вопросов использовались также труды Э.А. Вознесенского, В.А. Галицкова, Е.Ю. Грачевой, А.В. Гусева, В.О. Лучина, А.В. Савоськина. В последнее время вопросы реализации парламентского контроля находят все большее отражение в трудах отечественных и зарубежных ученых, однако, несмотря на это, насущными остаются его дальнейшие комплексные конституционно-правовые исследования.

**Объектом диссертационного исследования** является система общественных отношений, складывающихся в сфере правового регулирования и реализации парламентского контроля.

**Предметом исследования** являются нормативные правовые акты, регламентирующие основания и порядок реализации парламентского контроля за деятельностью полиции, совокупность теоретических положений, анализирующих институт парламентского контроля за деятельностью полиции, правоприменительная практика.

**Правовую основу диссертационного исследования** составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты, регулирующие основания и порядок реализации парламентского контроля за деятельностью полиции. Проанализированы указы Президента Российской Федерации,

решения Конституционного Суда Российской Федерации, регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов РФ, а также нормативные акты, принятые в СССР и РСФСР, отражающие подходы советского государства к регулированию контрольной деятельности представительных органов власти, в том числе по контролю за деятельностью органов милиции.

**Теоретической основой** исследования стали работы таких ученых, как С.А. Авакьян, Д.Н. Бахрах, А.В. Безруков, А.А. Безуглов, Р.М. Дзидзоев, А.В. Зиновьев, А.Т. Карасёв, А.Н. Кокотов, А.А. Кондрашев, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, М.И. Кукушкин, В.А. Лебедев, В.О. Лучин, В.И. Майоров, Ж.И. Овсепян, А.П. Сунцов, Г.Н. Чеботарев, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев.

**Эмпирическая база диссертационного исследования.** Проанализирована практика осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции, для чего в работе используются фрагменты из стенограмм заседаний палат Федерального Собрания Российской Федерации, запросов палат Федерального Собрания РФ, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, отчетов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Кроме того, проанализированы обращения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, их депутатов в органы внутренних дел, а также практика проведения отчетов должностных лиц полиции перед законодательными (представительными) органами субъектов РФ.

**Методологическая основа исследования.** Достижение поставленной цели и решение задач диссертационного исследования обусловило необходимость применения общенаучного диалектического метода. Работа построена на применении общенаучных методов анализа, синтеза, индукции и дедукции; частнонаучных методов – историко-правового, формально-юридического, сравнительно-правового, метода научного абстрагирования, а также законов формальной логики. Используемые методы позволили определить поставленные в работе задачи и предложить пути их решения.

**Целью диссертационного исследования** является комплексный конституционно-правовой анализ, включающий в себя, в том числе, рассмотрение исторических, теоретико-правовых аспектов осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции, а также выявление

противоречий и недостатков правового регулирования парламентского контроля законодательством Российской Федерации, изучение практических проблем реализации парламентского контроля за деятельностью полиции, а также разработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства в исследуемой сфере.

Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих **задач**:

- проанализировать институт парламентского контроля, его правовую природу и сущность, показать место в системе государственного контроля в Российской Федерации, а также проследить исторические тенденции становления и развития института парламентского контроля в Российской Федерации;

- исследовать конституционно-правовые основы осуществления парламентского контроля в Российской Федерации, раскрыть понятие и содержание форм парламентского контроля в Российской Федерации;

- раскрыть систему взаимосвязанных положений нормативных правовых актов, определяющих порядок, формы и условия реализации, а также конституционно-правовую природу парламентского контроля за деятельностью полиции;

- проанализировать формы осуществления палатами Федерального Собрания РФ, депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, образуемыми ими органами и должностными лицами парламентского контроля за деятельностью полиции, уточнить конституционную практику их реализации;

- исследовать теоретические аспекты осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции в субъектах Российской Федерации, раскрыть особенности практики их реализации;

- сформулировать предложения по совершенствованию действующего законодательства, направленные на повышение эффективности осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции.

**Научная новизна исследования** заключается в представлении исследования парламентского контроля за деятельностью полиции как элемента системы государственного контроля, объединяющего в себе черты публично-властного и общественного контроля.

В работе раскрывается значимость историко-правовых периодов возникновения и формирования института парламентского контроля в России. Парламентский контроль рассмотрен как неотъемлемый элемент системы государственного контроля, однако наделенный рядом специфических черт, качественно его выделяющих.

В работе доказана ведущая роль конституционных принципов в сфере регулирования парламентского контроля в Российской Федерации, в том числе в связи с тем, что законодательство, касающееся вопросов реализации парламентского контроля, находится на этапе своего развития и не в полном объеме регулирует общественные отношения, возникающие при осуществлении парламентского контроля

Обосновывается необходимость осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции как одного из ключевых звеньев правоохранительной системы в целях повышения эффективности деятельности полицейского аппарата и обеспечения защиты прав и свобод личности в Российской Федерации. В ходе исследования в результате обобщения и анализа правоприменительной практики сделан вывод о необходимости корректировки действующих законодательных актов, регламентирующих вопросы осуществления парламентского контроля.

Проведенный анализ практики реализации различных форм парламентского контроля за деятельностью полиции позволил выявить как положительные моменты, так и недостатки правового регулирования института парламентского контроля и его реализации применительно к деятельности полиции, а также предложить меры по совершенствованию института парламентского контроля.

На защиту выносятся следующие основные положения, **являющиеся новыми или содержащие элементы научной новизны:**

1. На основе имеющихся в литературе взглядов и положений законодательства дано авторское определение парламентского контроля как конституционно-правовой деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти, его членов и образуемых им органов по мониторингу законности осуществления полномочий органами исполнительной власти, их должностными лицами, иными лицами с целью последующей оценки их деятельности и возможного применения мер реагирования.



2. В ходе исследования установлено, что конституционно-правовые основы парламентского контроля в Российской Федерации представляют собой систему норм права, которая включает в себя:

во-первых, нормы, закрепляющие основополагающие начала, содержащиеся в Конституции Российской Федерации и регулирующие наиболее общие аспекты реализации парламентского контроля;

во-вторых, нормы, принятые в развитие конституционных положений, содержащиеся в иных нормативно-правовых актах и регулирующие отдельные аспекты осуществления контрольной деятельности палат Парламента, их должностных лиц и образуемых ими органов.

3. В работе аргументировано понятие конституционно-правовой природы парламентского контроля за деятельностью полиции, определяемой как совокупность фактических и нормативных основ осуществления контроля законодательными (представительными) органами государственной власти за деятельностью полиции, обусловленных как природой взаимоотношений законодательной и исполнительной власти, так и исключительной ролью полиции в обеспечении безопасности общества.

4. Сделан вывод о том, что большинство мер реагирования, применяемых по результатам осуществления парламентского контроля, не носят императивного характера, а являются лишь рекомендацией к совершению тех или иных действий соответствующими органами (в том числе полицией). Подобное направление развития парламентского контроля в Российской Федерации представляется недостаточно эффективным ввиду отсутствия реального и оперативного механизма воздействия на общественные отношения, требующие вмешательства парламентариев. С учетом этого высказано мнение о том, что органы и должностные лица, осуществляющие парламентский контроль, не только могут, но и должны реагировать на то или иное изменение общественных отношений с помощью законотворчества.

5. Исследование практики реализации права палат Федерального Собрания РФ на внесение парламентских запросов позволило установить, что парламентарии не акцентируют внимание на конечном результате – вынесении обязательных рекомендаций, принятии конкретных решений, предполагаемых санкциях. С целью совершенствования данной формы парламентского контроля обосновывается необходимость соответствия парламентских запросов двум критериям: во-первых, обязательное

присутствие должностного лица, которому был адресован запрос, на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания; во-вторых, применение по результатам рассмотрения ответа на парламентский запрос соответствующих мер реагирования.

6. На основании проведенного анализа осуществления парламентского контроля в Российской Федерации, а также практики реализации отдельных форм парламентского контроля за деятельностью полиции, сделан вывод о том, что исчерпывающее толкование круга субъектов парламентского контроля не позволяет отнести к органам, осуществляющим парламентский контроль, органы представительной (законодательной) власти субъектов Российской Федерации. Подобная позиция законодателя представляется спорной. Исходя из сущности, природы и правового смысла парламентского контроля, законодательные (представительные) органы субъектов федерации следует включить в систему парламентского контроля. С учетом этого предлагается внести изменения в ст. 1 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле», расширив круг субъектов парламентского контроля.

7. Установлено, что практика ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности перед Государственной Думой Федерального Собрания РФ представляется недостаточно эффективной. Сложившаяся ситуация может быть разрешена путем внесения изменений в Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле», касающихся необходимости оценки деятельности Правительства РФ за отчетный период и представления рекомендаций по устранению выявленных недостатков, в том числе в сфере охраны прав и свобод человека и гражданина.

8. В целях реализации принципа гласности парламентского контроля, предусмотренного п. 6 ч. 1 ст. 3, ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле», при направлении палатами Федерального Собрания РФ парламентских запросов, направлении членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы депутатских запросов внесены предложения по дополнению ч. 12 ст. 30 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; ст. 47 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации положениями о необходимости учета парламентских и

депутатских запросов, а также ответов на них, с последующим опубликованием на официальном сайте соответствующей палаты Федерального Собрания РФ.

9. Установлено, что заслушивание министра внутренних дел Российской Федерации в рамках «правительственного часа» является эффективной формой парламентского контроля, в связи с чем предлагается дополнить ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» нормой об обязанности ежегодного отчета руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел Российской Федерации перед палатами Федерального Собрания Российской Федерации.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что в нем комплексно раскрывается проблема правового регулирования и практики реализации парламентского контроля за деятельностью полиции.

Полученные результаты могут быть применимы в конституционно-правовых исследованиях, а также стать основой для развития законодательства в сфере парламентского контроля за деятельностью полиции.

Положения диссертации могут быть использованы при подготовке учебных и методических материалов, а также при проведении занятий по дисциплинам «Конституционное право России», «Парламентское право».

**Апробация результатов исследования** осуществлена по следующим направлениям:

– основные концептуальные положения и выводы диссертации были отражены в 10 опубликованных статьях по теме исследования, в том числе в 5 статьях, опубликованных в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК Минобрнауки РФ;

– ключевые положения работы обсуждены на научно-практических конференциях, в частности, Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы права и государства в XXI веке» (г. Уфа, 2012); Всероссийской конференции, посвященной 20-летию со дня принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, «Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности» (г. Екатеринбург, 2013); Межвузовской научной конференции «Преемственность и новации в юридической науке»;

– материалы, составляющие основу диссертационного исследования, используются при чтении лекций и проведении семинарских занятий по дисциплине «Конституционное право России» в ФГКОУ ВО «Уральский юридический институт МВД России».

**Структура работы** обусловлена целью и задачами исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка литературы

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, отражена степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, правовые, теоретические и эмпирические основы исследования, формулируются цель и задачи диссертационного исследования; характеризуется научная новизна работы, раскрывается теоретическая и практическая значимость исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, приведены данные об апробации результатов проведенного исследования.

**Первая глава «Парламентский контроль как форма государственного контроля: понятие, генезис, сущность»** посвящена исследованию вопросов становления, правового закрепления и функционирования такой формы государственного контроля, как парламентский контроль, анализируются теоретические подходы к определению сущности, содержания парламентского контроля, рассматриваются формы осуществления парламентского контроля и раскрываются их существенные характеристики.

В **первом параграфе «Парламентский контроль в системе государственного контроля»** исследуется юридическое значение контроля, его сущность, основные черты и элементы. Контрольная деятельность представлена как самостоятельная, целенаправленная, организующая работа по повышению эффективности механизма государственного управления. Контроль признается неотъемлемой функцией государства исходя из сущности публичной власти.

В работе выделены и проанализированы такие отличительные признаки государственного контроля, как публично-правовая природа контроля, его целевой характер и проверка законности. С учетом принципа разделения властей отмечается, что, так как контрольная деятельность присуща в целом государству, она делегируется органам законодательной, исполнительной и судебной власти. В диссертационном исследовании анализируются такие формы государственного контроля, как президентский, парламентский, контроль органов исполнительной власти, судебный. Отмечается, что парламентский контроль выступает не только одной из форм государственного контроля, но и занимает особое положение в системе

государственной контрольной деятельности, обладает собственными сущностными признаками и отличительными особенностями.

Диссертант обосновывает наличие у парламента контрольной функции исходя из природы законодательных (представительных) учреждений, их роли в обеспечении правопорядка и законности, а также места в системе органов государственной власти. Также отмечается значимость осуществления контрольной функции парламента наряду с функциями законотворчества и представительства.

Проведенный в работе историко-правовой анализ позволил сделать вывод о существовании институтов парламентского контроля и в предшествующие периоды российской истории. Выделено 4 периода развития института парламентского контроля в России: первый период – 1905–1918 гг.; второй период – 1918–1991 гг.; третий период – 1991–1993 гг.; четвертый – с 1993 г. – по настоящее время.

На основании анализа существующих теоретических положений и нормативных правовых актов, регулирующих осуществление парламентского контроля, в диссертационном исследовании он определяется как конституционно-правовая деятельность законодательного (представительного) органа государственной власти, его членов и образуемых им органов по мониторингу законности осуществления полномочий органами исполнительной власти, их должностными лицами, иными лицами с целью последующей оценки их деятельности и возможного применения мер реагирования. Такое определение парламентского контроля представляется более полным, так как значительно расширяет его границы.

Во втором параграфе **«Конституционно-правовое регулирование парламентского контроля в Российской Федерации»** отмечается, что ядром правовых основ парламентского контроля выступают конституционные положения, выраженные в системе принципов, на которые опирается деятельность парламента в целом, а также иная нормативная правовая база, принятая в развитие конституционных положений и регулирующая конкретные аспекты контрольной деятельности российского Парламента. При этом устанавливаемые Конституцией РФ нормы, относящиеся к осуществлению парламентского контроля, признаются основополагающими и задающими тон всему остальному национальному законодательству в сфере регулирования парламентского контроля. С учетом этого в работе проанализированы такие конституционные принципы, как

народовластие, федерализм, разделение властей, идеологического многообразия и политического плюрализма. При этом автором указывается на то, что лишь в совокупности данные фундаментальные основополагающие начала могут быть правовой основой построения качественной деятельности парламента, в том числе и осуществления парламентского контроля.

В диссертационном исследовании представлен анализ положений Федерального закона Российской Федерации от 13.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле», который урегулировал основы парламентского контроля: его предмет, цели, основополагающие начала и субъекты осуществления, а также предусмотрел отдельные его формы. Поэтому Закон «О парламентском контроле» является наиболее систематизированным и внутренне наполненным источником права, регулирующим вопросы осуществления парламентского контроля в Российской Федерации. Отмечается, что дальнейшее развитие правового института парламентского контроля связывается с внесением изменений в действующее федеральное законодательство, в частности, предлагается уточнить круг объектов, подлежащих парламентскому контролю. Однако в процессе этой деятельности следует обратить внимание на то, что конституционные нормы-принципы должны быть органично вписаны в структуру контрольной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации.

**В третьем параграфе «Формы парламентского контроля: понятие и виды»** представлен анализ правовых положений, регламентирующих реализацию отдельных форм парламентского контроля в Российской Федерации. На основании имеющихся взглядов ученых, форма парламентского контроля рассматривается как не всегда нормативно определенная организационно-правовая структура методов и приемов осуществления парламентского контроля. В работе анализируются позиции ученых по вопросу классификации форм парламентского контроля по различным основаниям, в том числе: по правовому акту, их закрепляющему; по режиму осуществления; по степени опосредованности; по сферам жизнедеятельности и др.

При этом в работе последовательно рассмотрены формы осуществления парламентского контроля, предусмотренные Федеральным законом «О парламентском контроле»: заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности; направление палатами Федерального Собрания РФ парламентских запросов;

направление запросов членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы; заслушивание на заседаниях палат Федерального Собрания РФ информации членов Правительства РФ, иных должностных лиц в рамках «правительственного часа»; осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации; проведение парламентских расследований.

Рассмотрение положений нормативных правовых актов о парламентском контроле в Российской Федерации позволило сделать выводы о наличии ряда проблем, связанных с реализацией контрольных функций парламента. Результаты лишь некоторых из закрепленных в законодательстве форм парламентского контроля (например, рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству Российской Федерации) могут служить основанием для возникновения юридических последствий. Большинство же мер парламентского реагирования не носит императивно-волевого характера, что снижает оперативность воздействия на объекты контроля. Вместе с тем в работе поддерживается позиция, что парламентский контроль является средством взаимодействия парламентариев с органами государственной власти и должностными лицами, в результате которого парламентарии имеют возможность получить актуальную информацию об объективно складывающихся ситуациях в различных сферах жизнедеятельности общества и государства, а также вносят предложения, направленные на повышение эффективности и результативности парламентского контроля. В частности, в исследовании подчеркивается необходимость обязательного принятия Государственной Думой постановлений по результатам ежегодного отчета Правительства, в которых бы отражались комментарии, замечания и предложения депутатов Государственной Думы, представителей думских фракций, Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, иных комитетов и комиссий Государственной Думы по каждому направлению, указанному в отчете Правительства.

**Вторая глава «Основные направления осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции»** посвящена рассмотрению теоретико-правовых и организационных основ осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции. Показана роль полиции в системе органов исполнительной власти, обосновывается необходимость осуществления контроля за ней со стороны законодательных



(представительных) органов. Последовательно рассмотрены формы реализации парламентского контроля за деятельностью полиции, осуществляемые палатами Федерального Собрания РФ, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ в аспекте теоретического, нормативного регулирования и изучения правоприменительной практики.

**В первом параграфе «Конституционно-правовая природа парламентского контроля за деятельностью полиции»** рассмотрены нормативно-правовые и организационные основы осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции. На основании проведенного анализа сделан вывод о том, что необходимость осуществления парламентского контроля за органами исполнительной власти проистекает в первую очередь из природы взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти.

В работе представлен анализ системы органов исполнительной власти в Российской Федерации, отражена ее специфика, заключающаяся в разветвленности, многоуровневости исполнительной власти, а также специфической компетенции, что позволило выделить фактические предпосылки к осуществлению парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти исходя из двух аспектов: органы исполнительной власти в своей деятельности нацелены на оперативное управление общественными процессами и имеют своим содержанием исполнительно-распорядительную деятельность, предполагающую распоряжение колоссальными ресурсами; деятельность органов исполнительной власти должна быть подчинена определенным нормативным принципам, что гарантирует ее законность и эффективность при обеспечении публичных интересов.

Проанализирована система и структура органов исполнительной власти, это позволило показать место Министерства внутренних дел Российской Федерации в системе органов исполнительной власти, анализ компетенции Министерства внутренних дел Российской Федерации дал возможность сделать вывод об особой роли МВД России в жизни общества. Полиция представлена как составная часть единой системы МВД России, выполняющая наиболее значимые функции, возложенные на Министерство, основное предназначение которой в соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О полиции» состоит в защите жизни и здоровья, прав и свобод

человека и гражданина, противодействию преступности, охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Все это и привлекает пристальное внимание к деятельности полиции со стороны общества.

Это означает, что необходимость осуществления парламентского контроля непосредственно за деятельностью полиции обусловлена исключительной ролью полиции в выполнении социально значимых функций по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, профилактике и раскрытию преступлений, а также необходимостью применения в ее деятельности ограничения прав и свобод граждан.

Это подтверждается положениями Федерального закона «О полиции», в котором предусмотрено наличие различных видов контроля за деятельностью полиции, в том числе выделяется контроль палат Федерального Собрания Российской Федерации

**Во втором параграфе «Формы осуществления контроля за деятельностью полиции Парламентом Российской Федерации»** на основе сущности и природы парламентского контроля обосновывается необходимость классификации форм парламентского контроля за деятельностью полиции на формы, осуществляемые палатами Федерального Собрания, образуемыми ими структурными подразделениями, членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, и формы, реализуемые в субъектах Федерации.

В диссертационном исследовании последовательно рассмотрены федеральные формы парламентского контроля за деятельностью полиции: направление палатами Федерального Собрания РФ парламентских запросов; направление членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы запросов членов Совета Федерации, запросов депутатов Государственной Думы (депутатский запрос); заслушивание на заседаниях палат Федерального Собрания РФ информации членов Правительства РФ, должностных лиц федеральных государственных органов, ответов указанных должностных лиц на вопросы в рамках «правительственного часа»; осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации; проведение парламентских расследований.

На основании обобщения правоприменительной практики указывается, что, несмотря на наличие обозначенных в работе положительных моментов и значительных результатов, связанных с осуществлением большинства форм парламентского контроля за деятельностью полиции, существует комплекс проблем нормативно-правового регулирования и правоприменения, обусловленных недостаточной эффективностью реализации отдельных форм парламентского контроля в силу различных обстоятельств, которые могут быть устранены путем внесения изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты палат Федерального Собрания Российской Федерации, а также обобщением правоприменительной практики.

**В третьем параграфе «Особенности осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции в субъектах Российской Федерации»** освещаются вопросы реализации контрольных функций за деятельностью полиции законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов федерации. Диссертантом проведен анализ положений законодательства ряда субъектов Российской Федерации, который позволил привести примеры отражения контрольной функции в наименовании парламента субъекта федерации (2 субъекта из 85), что, по мнению автора, в большей степени отражает природу и сущность указанных органов.

Рассмотрена практика направления депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов федерации депутатских запросов и вопросов. Отмечается, что депутаты законодательных (представительных) органов власти субъектов в соответствии с действующим законодательством имеют право на обращение к должностным лицам полиции с депутатским (парламентским) запросом и вопросом. Как правило, право на направление депутатских запросов отражается в уставе субъекта РФ и получает свое развитие в законодательстве субъекта РФ, однако процедура формирования и направления депутатами запросов является различной в разных субъектах РФ. На основании проведенного анализа направления депутатских запросов показано, что указанная форма парламентского контроля за деятельностью полиции является эффективной. Вместе с тем запросы депутатов часто содержат факты, разрешение которых не относится к компетенции органов внутренних дел, в связи с чем обращается внимание на необходимость

обоснованного и мотивированного обращения с запросом в территориальные органы полиции в целях оптимизации работы полицейских и исключения несвойственной полиции деятельности.

Изучена практика представления отчетов руководителей территориальных органов полиции перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ. При этом отмечается, что проведение отчетов руководителей совмещает в себе как общественный контроль за деятельностью полиции, так и парламентский контроль.

В **заключении** подводятся итоги исследования и формулируются основные теоретические и практические выводы.

## ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА

### **Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикации научных результатов диссертаций**

1. *Гиздатов А.Р.* Сущность и формы парламентского контроля в Российской Федерации / А.Р. Гиздатов // Вопросы управления. – 2014. – № 2 (8). – С. 71–77. – 0,5 п. л.

2. *Гиздатов А.Р.* Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Российской Федерации / А.Р. Гиздатов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. – № 4. – С. 232–236. – 0,46 п. л.

3. *Гиздатов А.Р.* Депутатский запрос – элемент системы парламентского контроля в Российской Федерации / А.Р. Гиздатов // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. – 2014. – № 3. – С. 61–64. – 0,33 п. л.

4. *Гиздатов А.Р.* Гражданское общество как одна из основ парламентского контроля / А.Р. Гиздатов // Проблемы права. – 2014. – № 4 (47). – С. 39–43. – 0,33 п. л.

5. *Карасёв А.Т.* Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации / А.Т. Карасёв, А.Р. Гиздатов // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 9. – С. 34–38. – 0,33 п. л.

### **Другие статьи, тезисы докладов и выступлений на научных конференциях**

6. *Гиздатов А.Р.* К вопросу о парламентском контроле за деятельностью полиции в Российской Федерации / А.Р. Гиздатов // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке [текст] : материалы V Международной научно-практической конференции (г. Уфа, 25–26 апреля 2013 г.) : в VI ч. / под общ. ред. Ф.Б. Мухаметшина. – Уфа : УЮИ МВД России, 2013. – Ч. III. – С. 162–165. – 0,2 п. л.

7. *Гиздатов А.Р.* Становление парламентского контроля Российской Федерации : историко-правовой анализ и современное состояние / А.Р. Гиздатов // Актуальные вопросы фундаментальной и прикладной науки : сборник научных трудов. – Екатеринбург : УрЮИ МВД России, 2013. – С. 10–16. – 0,33 п. л.

8. *Гиздатов А.Р.* Парламентский контроль в механизме обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации / А.Р. Гиздатов // Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности

в России : сборник научных трудов. – Екатеринбург : УрЮИ МВД России, 2014. – Вып. 2. – С. 61–64. – 0,2 п. л.

9. *Гиздатов А.Р.* Институт Уполномоченного по правам человека : история становления и функционирование в современной России / А.Р. Гиздатов // Актуальные вопросы фундаментальной и прикладной науки : сборник научных трудов. – Екатеринбург : УрЮИ МВД России, 2014. – № 4. – С. 13–16. – 0,25 п. л.

10. *Гиздатов А.Р.* Правительственный час как форма парламентского контроля за деятельностью органов внутренних дел в Российской Федерации / А.Р. Гиздатов // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. – 2014. – № 4. – С. 31–35. – 0,3 п. л.