

А.Н.НИКУЛИН
*аспирант кафедры
конституционного и муниципального права
ИГиП ТюмГУ*
Научный руководитель:
Г.В. МАЛЬЦЕВ
*Заведующий кафедрой
Государственного строительства и права
РАГС при Президенте РФ,
доктор юридических наук*

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Законодательная власть является представительным органом и по своей природе должна работать открыто и в постоянном контакте со своими избирателями. Таким образом, парламент может играть существенную роль в повышении правовой культуры общества. Поскольку граждане избирают парламент, тем самым, делегируя ему право принимать законы, то, законодательная власть, по справедливости, должна иметь право контролировать исполнение этих законов, иначе считать такую власть полноценной будет невозможно. Такие меры как парламентские расследования комитетов и комиссий, депутатские запросы, «правительственный час» создают определенный климат общественного мнения, заставляя исполнительную власть корректировать и проводить более взвешенную политику. Но любые усилия по созданию эффективного парламентского контроля будут малоэффективными, пока сама организация власти в нашей стране не станет в полной мере отвечать принципу разделения властей. Теория разделения властей предусматривает систему сдержек и противовесов, что в очередной раз доказывает необходимость усиления контрольной роли парламента. Парламентский контроль за деятельностью правительства, в ряде стран Западной Европы выступает инструментом правовой ответственности должностных лиц органов исполнительной власти перед государством и обществом.

Оптимизировать баланс возможно, только наделив законодательную власть определенными полномочиями и повысив ответственность исполнительной за проводимую ею деятельность. Активизировать работу институтов парламентского контроля можно путем создания нормативно-правовой базы регулирования контрольных полномочий представительных органов как на федеральном, так и региональном уровнях с юридическим механизмом их реализации.

Проблемы осуществления контрольных полномочий российским парламентом стали ключевыми на многих научно-практических конференциях в последние годы, где подчеркивалось, что в современных условиях происходит расширение контрольных полномочий Федерального Собрания РФ. О необходимости такого расширения неоднократно заявлял Президент Российской Федерации. В первую очередь нужно разграничить контрольные полномочия законодательных и исполнительных органов государственной власти.

Для этого в специальном законе нужно четко прописать в деталях порядок осуществления этих полномочий с закреплением взаимных прав и обязанностей в этом процессе обеих сторон.

Если проследить исторический путь организации подобного контроля на государственном уровне в России, то в начале XX века его осуществлял Государственный контроль - это государственное учреждение, являвшееся высшей ревизионной инстанцией. Оно представляло собой единую многофункциональную централизованную государственную систему, использовавшую различные формы контрольной деятельности: документальный и упреждающий контроль, проверка исполнения принятых государственных решений, ревизия финансовой деятельности, инспектирование, надзор. Попытка вывести его из состава Совета министров и сделать подотчетным Думе вызвала резкий отпор со стороны высших чинов того времени. Дума получила только право обращения с запросами в Совет министров, министерства и главные управления.

В Советских конституциях такая форма контроля как отчетность была обязательной не только для государственных органов, организаций, предприятий перед депутатским корпусом, но и специальным средством контроля трудящихся за работой непосредственно Советов. После распада СССР трансформация политической системы в нашем государстве естественным образом повлекла за собой изменение правового положения представительного органа власти. Новый законодательный орган Российской Федерации - Федеральное Собрание – уже существенно отличается не только по названию, но и по структуре, способу формирования, порядку работы, характеру функций от своих предшественников - Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета РСФСР. С принятием Конституции 1993 года российский парламент потерял целый ряд полномочий, позволяющих контролировать органы исполнительной власти, таким образом, из сферы ведения были исключены распорядительные функции, претерпели изменения контрольные функции законодательного органа.

Если сравнить контрольную деятельность за исполнительной властью институтов парламентского контроля с институтами гражданского общества, то все они похожи тем, что не наделены самостоятельными императивными полномочиями, которые позволили бы применять санкции юридической ответственности по итогам своей контрольной деятельности.

Современный механизм парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти должен включать в себя следующие элементы. Во-первых, он должен осуществляться на основе конституционных и иных правовых норм; во-вторых, осуществлять полномочия конкретным кругом субъектов; в-третьих, осуществлять полномочия в надлежащем процессуальном порядке; в-четвертых, делать это в отношении установленных объектов; в-пятых, в связи с конкретными обстоятельствами¹. Практически это должно выразиться в создании специальных комитетов по контролю в структуре палат

¹ Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля-Ростов-на-Дону,2005. -22 с

Федерального Собрания и законодательных (представительных) органов субъектов РФ.

А в предметную сферу их контрольной деятельности должны быть включены финансово-бюджетные и правозащитные отношения, прежде всего, в связи с деятельностью органов исполнительной власти.

На данный момент одним из институтов парламентского контроля является Счетная палата. На взгляд автора, ей необходимо усилить полномочия в сфере бюджетного законодательства. Во-первых, уточнить и дополнить ее полномочия относительно принимаемых ею мер в случае выявления нарушений законодательства; во-вторых, законодательно ввести ее право непосредственно обращаться в суд по поводу возмещения государству материального ущерба; в-третьих, необходимо наделить полномочиями, во взаимоотношениях с законодательной властью проводить финансовую экспертизу не только проектов федеральных законов, но и широкого круга проектов документов, затрагивающих интересы государственного бюджета, которые готовят исполнительные органы государственной власти. Повышение эффективности осуществления финансового контроля Счетной палатой требуют более действенных форм воздействия на нарушителей бюджетного законодательства.

Еще одним институтом парламентского контроля является институт омбудсмана. Уполномоченный по правам человека во взаимодействии с Государственной Думой: направляет отчеты о деятельности, специальные доклады, вправе инициировать парламентское расследование и парламентские слушания. В Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» о каком-либо контроле как таковом не говорится, однако существуют причины для отнесения Уполномоченного к постоянно действующим органам парламентского контроля. Во-первых, он назначается на должность Государственной Думой, таким образом, его можно отнести к институту парламентского контроля; во-вторых, Уполномоченный по правам человека назначается на 5 лет, а в случае его досрочного освобождения от должности новый Уполномоченный должен быть назначен в течение 2

месяцев, истечение срока полномочий Государственной Думы или ее роспуск не влекут прекращения его полномочий, его деятельность не прекращается, не приостанавливается, а компетенция не ограничивается даже в условиях режимов чрезвычайного и военного положения, что позволяет охарактеризовать его как постоянно действующий орган; в-третьих, Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, ранее обжалованные заявителем в судебном или административном порядке,¹ но принятые по жалобе решения не удовлетворили его, что указывает на его полномочия рассматривать, проверять и давать правовую оценку деятельности органов исполнительной власти. Это все можно отнести к контрольной деятельности Уполномоченного. Таким образом, можно сделать вывод о его независимости от должностных лиц и других государственных органов. Главная особенность статуса Уполномоченного по правам человека в том, что правозащитный парламентский контроль, им осуществляемый можно назвать «контролем реагирования», поскольку направления его контрольной деятельности инициируются поступившими жалобами. Другая важная особенность состоит в том, что он является единственным лицом, который законодательно наделен правом извне инициировать парламентские слушания и создание парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан в Государственной Думе и участвовать в них. Также в отличие от Счетной палаты Уполномоченный по правам человека по итогам своих правозащитных мероприятий может обратиться в суд. Эти полномочия еще раз подчеркивают его статус как особого субъекта парламентского контроля за исполнительной властью. Контрольные полномочия парламента позволяют вскрыть противоправные (неконституционные) и неэффективные действия лиц, осуществляющих исполнительную власть и способствовать привлечению их к

¹ ФКЗ от 26.02.1997 «об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»

различным формам юридической ответственности, включая конституционно-правовую.

В результате парламентского контроля за деятельностью правительства повышается качество принятых исполнительной властью решений, которые начинают лучше отражать основные интересы общества и государства в целом, и могут повлиять на эффективность государственной политики. Это еще раз подчеркивает, что закрепление за Федеральным Собранием контрольных полномочий становится все более нарастающей тенденцией в законодательстве последнего времени.

Центральное место в парламентском контроле за исполнительной властью занимает вопрос о роли парламента в образовании правительства, в назначении и освобождении от должности Председателя и членов правительства в случае признания их деятельности неудовлетворительной. Автор полагает, что со временем тенденция усиления контрольной функции за деятельностью органов исполнительной власти передаст Государственной Думе полномочия по образованию нового состава правительства, который будет определяться партией парламентского большинства. И как следствие Дума будет нести свою долю ответственности за проводимые правительством реформы.

Стоит понимать, что целью парламентского контроля является именно контроль, а не надзор, заключающийся в проверке не только законности действий органов, организаций, должностных лиц, но и целесообразности их действий по исполнению законодательства. На данном этапе практика осуществления российской модели парламентского контроля предусматривает его осуществление посредством предоставления отчетов и выступлений министров с докладами. При этом парламент «контролирует» министерства, а последние, в свою очередь, контролируют своих государственных служащих, затем отчитываются перед парламентом. Существенным недостатком этой формы является то, что решения Государственной Думы по итогам таких выступлений носят рекомендательный характер и как следствие ни к чему не обязывают членов Правительства. В законодательстве установлена лишь

уголовная ответственность в уголовном кодексе за непредоставление информации Федеральному собранию¹.

В российском законодательстве существует еще одна форма парламентского контроля – это отрешение Президента от должности. В основном мировая практика знает два способа решения вопроса об отрешении главы государства от должности. Во-первых, возбуждение обвинения в отношении президента парламентом и разрешение дела по существу особым конституционным судом (ФРГ, Италия); во-вторых, возбуждение обвинения нижней палатой парламента и принятие решения верхней палатой (Россия, США). Стоит признать, что Президент надежно защищен от такого рода парламентского контроля. Участие в процедуре отрешения от должности не только обеих палат парламента, но и органов судебной власти - Конституционного Суда и Верховного Суда, придают рассматриваемой процедуре особую значимость. Сложность и своеобразие проанализированных процессуально-правовых форм парламентского контроля не позволяет Федеральному Собранию превратить их в эффективный механизм воздействия на Президента в силу несовершенства российского законодательства. Недостаточная правовая урегулированность отношений может создать конфликтные ситуации между Главой государства и Парламентом. При этом существенным фактором дестабилизирующих эффективную контрольную деятельность является отсутствие четко проработанных и законодательно закрепленных детальных процедур, а также конкретной роли, прав и обязанностей каждого в процессе контрольной деятельности, не нашедших прямого отражения в нормах Конституции Российской Федерации.

Возникает необходимость выделения двух направлений совершенствования контрольной функции представительного органа. Первое из них - совершенствование правовых норм, закрепляющих функцию парламентского контроля и полномочия по ее осуществлению, и второе - более детальное регулирование процедуры реализации контрольной функции.

¹ ст. 287 Уголовный кодекс Российской Федерации

Следовательно, необходимо более интенсивное развитие материальных и процессуальных норм права, которое может вылиться в создание специального федерального закона о парламентском контроле.

В деле развития правосознания и повышения правовой культуры в обществе парламентские слушания являются самой работающей из всех перечисленных форм парламентского контроля. Во-первых, парламентские слушания предполагают общественную значимость затрагиваемых вопросов. Как следствие, подразумевает масштабность охвата вопросов, подлежащих обсуждению. Во-вторых, на современном этапе такой механизм принятия решений стал более открытым благодаря средствам массовой информации, что позволяет каждому непосредственно гражданину наблюдать за всеми процессами происходящими в парламенте.

Е.В. НЕЛЮБИНА

*аспирантка кафедры
конституционного и муниципального права
ИГиП ТюмГУ,*

Научный руководитель:

Н.М. ДОБРЫНИН

*профессор кафедры
конституционного и муниципального права
ИГиП ТюмГУ,
доктор юридических наук*

РОЛЬ ПРАВОВОГО СОЗНАНИЯ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

*«Повышение правосознания - процесс перманентный, у него нет границ.
Право - элемент нашей жизни, а жизнь - это постоянное развитие»
В.Д. Зорькин*

Правосознание является одной из форм человеческой жизни и им обладает каждый человек независимо от того, знает он об этом или нет. На формирование и развитие правосознания оказывают воздействие социально - экономические, политические, культурные факторы, оно взаимосвязано и взаимодействует с политическим сознанием, моралью, религией.