несовершеннолетних, активизацию мер по профилактике правонарушений несовершеннолетних, отработку механизма противодействия вовлечения детей и подростков в криминальную деятельность, продолжение активной работы с несовершеннолетними, состоящими на профилактическом учете. В предупреждении рецидивной преступности подростков необходимо максимально использовать возможности оперативно-технических и оперативно-поисковых структур, что серьезно расширит информационное поле участников процесса профилактики, даст возможность своевременного выявления противоправного и асоциального поведения, позволит принять опережающие меры. Данная работа должна проводиться в тесном взаимодействии со всеми субъектами профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних и, в первую очередь с Комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав.

***

1. Адамчик Н.В. Большой англо-русский словарь. М., 1998.
2. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. 2015.
3. Аналитические данные // Сведения ИЦ ГУ МВД России по Краснодарскому краю. 2019.
4. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ред. от 27.06.2018) // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

Удычак Ф.Н., Алибаш С.В.

Понятие и признаки парламентского контроля

*Адыгейский государственный университет
(Россия, Майкоп)*

doi: 10.18411/lj-02-2019-81

idsp: ljjournal-02-2019-81

Аннотация

В данной статье рассматриваются вопросы понятия парламентского контроля и даны характеристики его основных признаков. Наиболее широкое представление по поставленной теме - о теоретических признаках парламента и об определении понятия парламентского контроля, на наш взгляд, предполагает сопоставление его с различными, порой разнопорядковыми, категориями, представленными в данной статье. В статье делается вывод о значимости контрольной функции парламента России.

Ключевые слова: парламентский контроль, Федеральное собрание, элемент парламентского контроля.

Abstract

This article deals with the concept of parliamentary control and the characteristics of its main features. The broadest view on the topic-the theoretical features of the Parliament and the definition of the concept of parliamentary control, in our opinion, involves comparing it with different, sometimes disorderly, categories presented in this article. In the article the conclusion about the importance of oversight functions of the Parliament of Russia.

Key words: parliamentary control, Federal Assembly, element of parliamentary control.

Парламентский контроль является разновидностью конституционного контроля. Конституционный контроль как контроль над властью, прежде всего в высших ее звеньях, в России стал утверждаться по мере продвижения реформ конституционного строя России, предпринятых с 90-х годов XX столетия. В Конституции РФ 1993 г. Федеральное Собрание России называется законодательным (представительным) органом государственной власти, но нет его определения в качестве контрольного органа государственной власти. Из форм парламентского контроля деятельности исполнительной власти в Конституции 1993 г. вначале признавался лишь бюджетный контроль. Между тем, как справедливо замечено в литературе, сравнение действующей Конституции РФ и Конституции (Основного Закона) СССР 1977 г. показывает, что в

тексте Конституции СССР термины «контроль», «контрольный» употреблялись 16 раз, более того, ст. 111 Конституции (Основного Закона) СССР прямо назвала Верховный Совет СССР постоянно действующим законодательным и контрольным органом СССР.

В российской юридической литературе теория парламентского контроля, в отличие от научных исследований общей теории конституционного контроля, либо конституционного контроля в системах иных ветвей власти является относительно менее исследованной сферой. Хотя к этому вопросу обращаются почти все авторы, занимающиеся вопросами парламента и парламентаризма, но чаще развернуто анализируются отдельные формы парламентского контроля. Меньше внимания уделяется комплексным и общетеоретическим характеристикам системы парламентского контроля как разновидности государственного контроля и второй по значимости организационно-правовой формы деятельности парламентов. Это особенно заметно на фоне развернутых исследований законодательных полномочий, законодательного процесса в парламентах, связанных с анализом стадий, субъектов, предметов (объектов) законодательного воздействия.

Такая последовательность в развитии концепции парламентаризма связана с тем, что лишь 30 декабря 2008 г., т.е. через пятнадцать лет после принятия Конституции, был принят Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации», который радикально меняет ситуацию, предусматривает такую важную форму парламентского контроля, как общая отчетность Правительства перед парламентом в Российской Федерации, несмотря на то, что Закон говорит о контрольных полномочиях только одной палаты. Соответствующая реформа чрезвычайно актуализирует исследования российского парламентского контроля, придает им особую теоретическую и практическую востребованность.

Наиболее широкое представление по поставленной теме - о теоретических признаках парламента и об определении понятия парламентского контроля, на наш взгляд, предполагает сопоставление его с различными категориями, а именно: а) его сравнение с иными формами принудительного государственного обеспечения процессов реализации (соблюдения, исполнения, использования) права: охрана, защита, надзор, проверка отчетов о деятельности по применению мер юридической ответственности, мониторинг (наблюдение), сбор информации о положении дел в стране и др.; б) анализ парламентского контроля в контексте разных форм правления и политических режимов; в) исследование с позиции функционирования системы «сдержек и противовесов» в системе разделения властей и в плане соотношения с такой категорией, как «парламентаризм»; г) сопоставление с иными функциями (организационно-правовыми формами деятельности) парламента; д) выявление перечней объектов и субъектов парламентского контроля; е) систематизация и сравнительные анализы форм парламентского контроля, определение общего и специфики каждой из них; ж) определение стадий парламентского контроля; з) установление критериев эффективности парламентского контроля.

Проанализируем понятие парламентского контроля через его сравнения в контексте указанных выше категорий, выделяя в процессе такого анализа квалифицирующие признаки парламентского контроля.

В первую очередь, парламентский контроль - это разновидность государственной деятельности по принудительному обеспечению процессов реализации конституции и законов государства в случае их отторжения (неисполнения) в системе высшей власти, прежде всего исполнительной.

Во-вторых, важным признаком парламентского контроля является его совместимость с той или иной формой правления, объемы такой совместимости и причинная связь с политическим режимом. Большинство специалистов, как правило, указывают на зависимость парламентского контроля от формы правления. По этому вопросу следует поддержать позицию профессора А.А. Мишина, который считает, что в

первую очередь парламентский контроль зависит от политического режима, он «присущ лишь демократическому политическому режиму».

В-третьих, парламентский контроль является элементом механизма «сдержек и противовесов», включен, таким образом, в систему разделения властей. В этой связи, по нашему мнению, законодательную ветвь власти более точным было бы называть парламентской ветвью власти и различать в классической триаде парламентскую, исполнительную и судебную ветви. При таком подходе в парламентском статусе поддержится не только ее основная функция и организовано-правовая форма деятельности - законодательная, но и другая - контрольная форма деятельности, контрольная функция парламента.

Признаками парламентского контроля являются его связь не только с формой правления, но и с системой парламентаризма, который стоит в одном ряду с указанными выше двумя институтами. В конституционном праве под парламентаризмом, в частности, понимается «система организации государственной власти на основе принципа разделения властей, при которой функции парламента и правительства четко разграничены; при этом роль парламента признается приоритетной: правительство, являясь органом исполнительной власти, образуется парламентом и несет перед ним ответственность».

Отсюда парламентский контроль может быть определен как компонент системы организации государственной власти.

В-четвертых, важным показателем в характеристике парламентского контроля является выявление его объектов и субъектов. В связи с исследованием объектов парламентского контроля в конституционном праве указывается, что таким объектом чаще всего выступает деятельность исполнительной власти, ее органов и должностных лиц с целью выявления ее неправомерности или неэффективности.

Объектом парламентского контроля чаще всего выступает исполнительная власть, но контроль этот может в отдельных случаях распространяться на главу государства, судебную власть, местное самоуправление, вооруженные силы и др. Кроме того, специалисты отмечают, что в отдельных случаях объектом расследования может стать деятельность государственных и частных корпораций, а также определенных предпринимательских объединений (палат) в случаях, когда они осуществляют публичные функции.

К субъектам парламентского контроля, думается, относятся все подразделения парламентской системы, участвующие одновременно и в законотворчестве, имеющие свою долю полномочий в законодательном процессе.

В-пятых, важным аспектом в характеристике парламентского контроля является система форм парламентского контроля. Современной парламентской практике известны такие основные методы парламентского контроля над деятельностью правительства, как: постановка по инициативе правительства вопросов о доверии парламента правительству; резолюция порицания деятельности правительства парламентом; интерпелляция; устные и письменные вопросы депутатов к правительству на заседании парламента; - «деятельность расследовательских комитетов и комиссий, которые создаются парламентами всех стран, вне зависимости от формы правления».

В-шестых, теоретическая характеристика парламентского контроля связана, помимо вышеизложенных аспектов, и с определением стадий его осуществления. Ограничимся указанием на то, что они специфичны: их число; круг субъектов и объектов, соответствующих каждой из стадий; содержание контрольных действий зависят от формы (метода) парламентского контроля, специфичны для каждой из форм.

В-седьмых, в завершение отметим, что важным аспектом в характеристике парламентского контроля является установление критериев эффективности парламентского контроля.

Таким образом, парламентский контроль – это неотъемлемая часть всей государственно-управленческой системы. И важно подчеркнуть, что основы

парламентского контроля в Российской Федерации представляют собой систему взаимосвязанных элементов.

***

1. Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации » // Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 2.
2. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. 5-е изд. М., 1996. С. 186.
3. Окулич И.П., Усатов Д.М. Конституционно-правовые основы деятельности государственных контрольно-счетных органов в Российской Федерации. Челябинск, 2008. С. 21.
4. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005. С. 14.
5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б.А. Страшуна. Общая часть. 3-е изд. Т. 1 - 2. М.: БЕК, 1999. С. 186.
6. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 620.