

ской весны» должны учесть западный опыт демократического развития, соответствующие ценности, накопление которых в конечном счете способствуют преодолению экстремизма, нахождению пути к равновесию, согласию, толерантности. Дальнейшее демократическое развитие этих стран возможно в том случае, если сформировавшийся государственно-правовой режим способен гарантировать равновесие между политической системой и средой в соответствии с государственно-цивилизационными, правокультурными, этническими, конфессиональными и другими особенностями арабских обществ. Каждое современное информационное государство в Арабском мире должно выстраиваться через модернизацию экономической системы, формирование среднего класса – большинства населения страны и умножение его силы через поддержку консолидированным социумом. Принятие ценностей демократии – процесс сложный и трудный. Но другой альтернативы нет.

**Семенов Роман Исрафилович** – аспирант  
кафедры конституционного и муниципального права  
юридического факультета НИУ «БелГУ»

## **К ВОПРОСУ О ПАРЛАМЕНТСКОМ КОНТРОЛЕ<sup>1</sup>**

Одной из важнейших функций парламента является контроль над деятельностью правительства. Эта функция является необходимой для реализации принципа сдержек и противовесов в демократических государствах. Круг полномочий исполнительной власти сегодня столь же широк, сколь велики возможности злоупотребления ими. Чтобы избежать этого, необходимо контролировать деятельность органов исполнительной власти. Для этого создан институт парламентского контро-

---

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках государственного задания; регистрационный номер 6.2962.2011.

ля, целью которого является достижение более эффективной деятельности правительства, пресечение нарушения органами исполнительной власти прав и свобод граждан, анализ практики осуществления этими органами действующего законодательства.

Немецкий последователь школы юридического позитивизма Георг Еллинек под контролем понимал проверку важных для государства действий его органов и членов с точки зрения соответствия их определенным нормам. Выделял контроль политический и правовой, а разновидностями правового считал: административный, финансовый и парламентский контроль. Суть последнего состояла в критике действий органов правительства при помощи конституционных средств: интерпелляции, резолюции, назначения парламентского следствия<sup>1</sup>. В современной России эти названия сменились на парламентский запрос, парламентское расследование. Но данные институты пока не столь широко применяются в политико-правовой сфере нашего государства.

Теория парламентского контроля, в отличие от юридических исследований конституционного контроля в целом или конституционного контроля в иных ветвях власти, в российской правовой литературе изучена сравнительно слабо. 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 (систематизированным) и общетеоретическим характеристикам системы парламентского контроля как разновидности государственного контроля и второй по значимости (наряду с законотворчеством) организационно-правовой формы деятельности парламентов<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М: «Городец», 2005.

<sup>2</sup> Овсянян А.Г. Понятие и признаки парламентского контроля (теоретическая характеристика) // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 3.

Это особенно заметно на фоне развернутых исследований законодательных полномочий, законодательного процесса в парламентах, связанных с анализом стадий, субъектов, предметов (объектов) законодательного воздействия. Можно назвать лишь единичные примеры первых аналогичных исследований контрольных полномочий и контрольного производства в парламентах<sup>1</sup>. Вместе с тем есть целый ряд специальных научных анализов, комментариев законодательства по отдельным формам парламентского контроля<sup>2</sup>.

В Российской Федерации важной формой осуществления парламентского контроля может стать парламентское расследование. Соответствующий Закон был принят Федеральным Собранием РФ еще в декабре 2005 г.<sup>3</sup> Но практика таких расследований началась еще в 1993 г. Естественно, что одними парламентскими расследованиями парламентский контроль не ограничивается. Об этом говорил 14 июля 2010 г. на заседании Совета законодателей Президент Российской Федерации Д.А. Медведев. По его словам, необходимо в целом усилить контрольные полномочия законодательных органов. Многие участники заседания сформулировали дополнительные предложения по усилению института парламентского контроля. В частности, было предложено существенно расширить перечень оснований для создания комиссий по парламентским расследованиям<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005.

<sup>2</sup> См., например: Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации. М.: Юристъ, 1998; Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации. Постатейный комментарий к Федеральному закону / Под ред. С.Н. Бабурина. М.: ЗАО "Юридический дом «Юстицинформ», 2007.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. – 2005. – № 294.

<sup>4</sup> Шаклеин Н.И. Проблемы становления парламентского контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 7.

Изучение различных точек зрения убеждает, что парламентский контроль и такая его форма, как парламентское расследование, играют чрезвычайно важную роль. Однако закрепленный порядок проведения парламентского расследования не в полной мере предусматривает все возможности парламента и нуждается в совершенствовании. Функции высшего законодательного органа власти в вопросе необходимо расширить. Каждая палата Федерального Собрания должна иметь больше самостоятельности, необходимо исключить обязательный порядок рассмотрения итогового доклада обеими палатами. Наконец, на федеральном уровне необходимо урегулировать вопрос парламентского расследования в регионах. Ведь это не только парламентский, но и государственный процесс, и на всех уровнях власти к нему должно быть соответствующее отношение<sup>1</sup>.

В настоящее время отсутствует единый подход к определению необходимости принятия закона, предметом регулирования которого являлся бы парламентский контроль. Весьма распространена точка зрения о том, что необходим закон не о парламентском контроле, а более широкий, предметом регулирования которого был бы государственный контроль. Авторы приведенного подхода обращают внимание на положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которыми законодатель оперирует понятием «государственный контроль», а не «парламентский контроль». Так, А.В. Кузнецов считает необходимым принять федеральный закон об основах го-

---

<sup>1</sup> Жигжитжапов Б.Ж. Специфика конституционно-правового регулирования парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Адвокат. - 2009. - № 12; Ишеков К.А. Некоторые направления парламентского контроля: уровень субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2010. - № 5. Шаклеин Н.И. Проблемы становления парламентского контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. - 2011. - № 7.

сударственного контроля в Российской Федерации, в котором было бы сформулировано понятие государственного контроля, определен его предмет, цели и принципы, органы, осуществляющие государственный контроль на федеральном и региональном уровнях, их правовой статус<sup>1</sup>.

Кроме того, необходимо создание в каждом субъекте Федерации единого законодательного акта о контрольной деятельности парламента, который бы системно кодифицировал все разбросанные по различным источникам неупорядоченные нормы, регламентирующие парламентский контроль. Соглашаясь с необходимостью систематизации правового регулирования парламентского контроля в субъектах Федерации, хотелось бы возразить в отношении кодификации соответствующих норм, поскольку правовые нормы субъектов, регламентирующие парламентский контроль, ни по объему, ни по характеру регулирования не могут претендовать на объединение в кодификационный акт.

С целью повышения эффективности депутатского контроля, выражающейся в создании единой системы его организации, придании ей планомерности и целенаправленности, предлагается обобщить накопленную практику в модельном законе о парламентском контроле, четко определяющем не только компетенцию законодательных органов субъектов Федерации в контрольной сфере, но и механизм реализации парламентского контроля, на основе которого субъекты смогут создать адаптированные к своим уставам законы о контрольных полномочиях законодательных (представительных) органов. Тем не менее целесообразность создания модельного закона вызывает сомнения. Учитывая практику «дублирования» норм федерального законодательства на уровне субъектов, а также необяза-

---

<sup>1</sup> Кузнецов А.В. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 11.

тельный характер модельного закона, более предпочтительным представляется рамочное регулирование порядка и форм парламентского контроля на федеральном уровне. Это будет оптимальный вариант исходя из необходимости выработки общепринятой концепции регулирования парламентского контроля, которая на сегодняшний день отсутствует, а также обеспечения возможности реализации субъектами Федерации своей компетенции в сфере регулирования и осуществления парламентского контроля<sup>1</sup>.

Кроме того, необходимо обратить внимание на то, что в последнее десятилетие очевидна тенденция снижения роли органов законодательной (представительной) власти как на федеральном уровне, так и в субъектах Федерации. Возможно, что именно фактом подобного ослабления контрольных полномочий законодательных органов объясняется отсутствие до настоящего времени специального закона, регламентирующего парламентский контроль. Как отмечает С. Корепанов, существенной предпосылкой для эффективного применения контроля являются четкое разграничение в законе контрольных полномочий законодательных и исполнительных органов государственной власти, а также детальный порядок осуществления этих полномочий с закреплением взаимных прав и обязанностей в этом процессе обеих сторон. К сожалению, буквальное толкование принципа разделения властей длительное время существенно ослабляло влияние представительных органов государственной власти на неотвратимость ответственности за неисполнение законов. Решение этих проблем во многом приблизило бы к действенному механизму парламентского контроля как на федеральном, так и на региональном уровнях<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Жигжитжапов Б.Ж. Специфика конституционно-правового регулирования парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Адвокат. – 2009. – № 12.

<sup>2</sup> Корепанов С. Строже спрашивать за неисполнение закона // Парламентское обозрение. – 2005. – № 9. – С. 15-29.

Таким образом, можно утверждать, что отсутствие общей концепции и системного подхода к регулированию и осуществлению парламентского контроля влечет несогласованность правовых норм (в том числе пробелы, противоречия, дублирование норм федерального и регионального законодательства). Предлагается рамочное урегулирование видов парламентского контроля в субъектах Федерации, форм и средств его осуществления на федеральном уровне<sup>1</sup>. Оптимальность такого решения обусловлена необходимостью выработки единой концепции регулирования и осуществления парламентского контроля, а также обеспечения возможности реализации субъектами Федерации своей компетенции в сфере регулирования и осуществления парламентского контроля.

**Старцева Лариса Ивановна** – начальник правового управления аппарата Белгородской областной думы, кандидат юридических наук

**Кузнецова Елена Николаевна** – аспирантка кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета НИУ «БелГУ»

## **СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВОВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА**

Гарантированность судебной защиты законных интересов граждан, юридических лиц, органов публичной власти является базовым принципом любого демократического правового государства. Право местного самоуправления на судебную защиту закреплено в ст. 133 Конституции РФ и ст. 11 Европейской хартии местного самоуправления<sup>2</sup>, что свидетельствует о значимости этого права как важнейшей гарантии местного самоуправления

<sup>1</sup> Жигжитжапов Б.Ж. Специфика конституционно-правового регулирования парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Адвокат. – 2009. – № 12.

<sup>2</sup> Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122) принята в г. Страсбурге 15 октября 1985 г. // Дипломатический вестник. – 1998. – №10.