

ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТЬЮ

Меликян Мартун Арменович

магистрант Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России),
РФ, г. Москва

Хевсаков Владимир Владимирович

научный руководитель, декан юридического факультета, доцент кафедры, канд. юрид. наук,
доцент, Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), РФ, г.
Москва

Мысли о том, что разделение властей является исключительно важным условием и эффективным средством рациональной организации власти в обществе, которое социально структурировано, возникали еще в глубокой древности. В частности, античному миру было присуще наличие специальных политических институтов, не позволявших сосредоточивать одному актору все властные полномочия в своих руках. Так, во времена Древней Греции (эпохи Солона и Перикла) было образовано особое собрание граждан, следившее за тем, как Народное Собрание, принимавшее законы, в последующем толковало их, а также наблюдавшее за верностью законам действий таких исполнительных органов власти, как Совет пятисот и Коллегия стратегов и архонтов [1]. Схожие институты функционировали и в Древнем Риме, где контрольные полномочия по отношению друг к другу были у Сената, Народного Собрания и плебейских (народных) трибун. В то время, крайне важным было соблюдение требования о том, что формирование органов, следящих за правильностью действий органов власти, происходило путем проведения народных собраний, т.е. со стороны самих граждан проявлялась активность в вопросе недопущения сосредоточения всего объема власти в одних руках. По мнению А.А. Югова, граждане руководствовались при этом, как чувством самосохранения, так и природной ответственностью за то, как весь народ, вся община будет существовать в целом. Учитывая это, распространенной практикой было формирование нескольких публично-властных органов, призванных функционировать одновременно, при этом, сбалансированно [2]

В период, именуемый как "Средние века", роль противовесов в системе публичного управления исполняли, с одной стороны, монарх, а с другой стороны, церковь. Однако, с учетом недостаточной эффективности этого механизма, именно в это время в условиях роста общественной и политической активности народа (подданных монарха), добивающегося ограничения абсолютного характера власти правителя, стали образовываться первые сословно-представительные учреждения в виде Парламента в Великобритании и Генеральных Штатов во Франции. Отдавая должное всем предыдущим этапам государственного строительства, нельзя не отметить, что практически общепризнанной сегодня считается точка зрения о том, что принцип разделения властей в его нынешнем понимании – это "продукт" эпохи "Нового времени". Так, в частности, С.Ю. Поярков и В.В. Гончаров утверждают, что именно в данный период (на рубеже XVII – XVIII вв.) идеи демократического гражданского общества и правового государства достигли наивысшего уровня созревания и развития, кроме того, тогда же возникли условия, в которых они могли быть практически воплощены [3] Полезное и важное значение принципа разделения властей подробно раскрыл в своих трудах Шарль де Монтескье. Он писал: "Для недопущения возможности злоупотребления властью, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти смогут взаимно сдерживать друг друга" [4]. И хотя в полном объеме данную идею о разделении властей удалось реализовать лишь в XVIII в. в США, истоки этой системы

оформлены не в текстах правовых актов, которыми, по утверждению А.А. Югова, были только формально закреплены конкретные представления о том, как должна быть разумно организована публичная власть, нет, эти истоки содержат общественное сознание народа и его природное ощущение справедливости [2]. Посредством утверждения и практического воплощения принципа разделения властей народ старался защищать себя от необоснованных ограничений его прав и свобод, от самоуправства и самодурства диктаторских режимов и абсолютистских форм правления [2]. Итак, можно прийти к выводу, что сформированный на протяжении многих столетий принцип разделения властей стал основополагающей концепцией публичного управления, позволившей гармонично существовать относительно независимым друг от друга властям в целях обеспечения процесса нормального функционирования государства [5]. В свою очередь, заложенная в его основу система "сдержек и противовесов" всегда была направлена на создание такой системы государственного управления, в рамках которой у каждой из ветвей власти имеется возможность нейтрализации узурпаторских поползновений другой [6]

Правда, рассматриваемая теория не позволяет дать однозначный ответ вопрос о возможности верховенства одной из ветвей власти над остальными. Так, Д. Локк в свое время писал о том, "во всех случаях, когда организовано правление, законодательной власти принадлежит ведущая роль. Ведь то, что создает законы для других, необходимо должно быть выше их" [7]. Наделение Д. Локком законодательной власти главенствующей позицией основывалось на том, что принятие всех общеобязательных норм поведения, оформленных в законы, – это компетенция именно законодательной власти в лице парламента. Ш.Л. Монтескье, напротив, полагал, что "законодательную власть не следует наделять правом останавливать действия исполнительной власти, т.к. в предмет деятельности последней входят вопросы, требующие быстрого разрешения... Но если в свободном государстве законодательная власть лишена права останавливать исполнительную, то она имеет право и должна рассматривать, каким образом исполняются утвержденные ею законы"[8]. Как видно, хотя Ш.Л. Монтескье и не ставит законодательную власть на вершину системы государственного управления, он видит необходимым предоставлять ей право и вменять в обязанности осуществление контрольных функций. Основное предназначение парламентского контроля – это обеспечение эффективности всей системы публичного управления, потому не удивительно, что в многочисленных диссертационных исследованиях парламентский контроль характеризуется, как: "фактор демократизации общества"[9], "непременное условие устойчивого конституционного строя в стране" [10], "законодательный и организационный процесс, направленный на достижение согласованности действий политических сил по реализации намеченного курса развития государства" [1], "организационно-правовая форма, обеспечивающая диалектическое развитие и становление российской государственности" [12], и т.п. Существенная черта парламентского контроля, отличающая его от иных разновидностей государственной контрольной деятельности, заключается в том, что его основной субъект – парламент – это орган, призванный "объединять народ и представлять его интересы" [13]. С учетом выражения воли всего народа, парламент должен быть в состоянии осуществлять контроль за тем, как реализуется (исполняется) государственная политика; на него возлагается обязанность обеспечения такого положения, при котором данная политика будет отвечать интересам этого народа[14]. Что, в свою очередь, возможно лишь тогда, когда парламентский контроль является в достаточной степени действенным.

Резюмируя изложенное, можно заключить, что парламентский контроль – это "деятельность парламента (в первую очередь, высшего законодательного представительного органа государственной власти), его членов и образуемых им структурных органов, регламентированная конституционными и иными правовыми нормами, заключающаяся в мониторинге и проверке законности осуществления полномочий органами исполнительной власти, их должностными лицами и иными лицами в целях последующего оценивания их деятельности и возможного применения мер реагирования". Парламент, избираемый народом, реализует власть от его имени и в его интересах. Наделенный этими чертами парламент, путем постоянного наращивания контроля за тем, как органы исполнительной власти осуществляют свою деятельность, позволяет повышать ответственность последних за собственные действия и, тем самым, улучшать качество их работы. Как следствие, образуется фундамент (основа) по гармоничному взаимодействию всех ветвей государственной власти, позволяющий укреплять и повышать эффективность функционирования всей системы государственного управления, а в целом – достигать согласованные цели, направленные на

поступательное развитие государства.

Список литературы:

1. История государства и права зарубежных стран: Учебник для вузов: В 2-х ч. / Под общ. ред. О.А. Жидкова, Н.А. Крашенинниковой. М.: Норма, 2004. Ч. 1. С. 624.
2. .: Югов А.А. Единство и дифференциация публичной власти: система разделения властей // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 5.
3. Поярков С.Ю., Гончаров В.В. Исполнительная власть в идеологической системе российского конституционализма // Административное и муниципальное право. 2009. № 11. С. 15.
4. Цит. по: История политических и правовых учений: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. С. 736.
5. Краснов Э.В. Принцип разделения властей в трудах отечественных ученых // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 6. С. 81.
6. Авакьян С.А., Арбузкин А.М., Кененова И.П. и др. Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / Рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 675.
7. Локк Д. Сочинения: в 3-х т. Т. 3 / Ред. и сост., авт. примеч. А.Л. Субботина. М.: Мысль, 1988. С. 350.
8. Монтескье Ш. Избранные произведения: в 2-х т. Т. 1 / Под общ. ред. М.П. Баскина. М.: Госполитиздат, 1955. С. 296.
9. Бессолицына Е.А. Парламентский контроль как фактор демократизации российского общества: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2006. С. 6.
10. Плюта Е.В. Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. С. 3.
11. Ненилин К.К. Парламентский контроль в Российской Федерации и в Республике Болгарии: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 5.
12. Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2005. С. 3.
13. Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2-х т. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. Т. 2. [Эл. ресурс]. Режим доступа: <https://www.twirpx.com/file/1882750/> (дата обращения: 17.10.2018).
14. См.: Каримова Г.Ю. Институт парламентского контроля в зарубежных странах // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2018. № 1. С. 41.