

УДК 342.53

А. Р. Гиздатов

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО КАК ОДНА ИЗ ОСНОВ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

A. R. Gizdatov

CIVIL SOCIETY AS ONE OF THE PRINCIPLES OF PARLIAMENTARY CONTROL

В статье рассматриваются особенности взаимодействия гражданского общества с парламентом в рамках осуществления парламентского контроля.

Представлен анализ сущности парламента и осуществляемых им функций, вследствие чего сделан вывод о том, что парламентский контроль — функция, неотъемлемо присущая парламента демократического государства, так как народ, делегируя свою власть государственным органам, имеет право контролировать деятельность таких органов посредством своих представителей. Далее в статье анализируется гражданское общество, отличающееся общностью интересов его членов, в связи с чем отмечается особое значение парламентского контроля как рычага воздействия гражданского общества на органы исполнительной власти с целью повышения эффективности их деятельности.

На основании изложенного материала сделаны выводы о взаимосвязи и взаимообусловленности существования гражданского общества и осуществления эффективного парламентского контроля в демократическом государстве.

Ключевые слова: гражданское общество, парламент, парламентский контроль, основы парламентского контроля.

This article considers the features of the interaction of civil society with the parliament under parliamentary control.

The article deals with the essence of parliament and its exercised functions, hereupon it's been concluded that the parliamentary control is a function inherent to the parliament of a democratic state, as people delegating their authority to state bodies have the right to control the activities of such bodies by their representatives. The author analyzes the civil society, characterized by common interests of its members, due to which the particular importance of parliamentary control as a lever of influence of civil society on the executive authorities to improve the efficiency of their activity is noted.

On the basis of the presented material it's been concluded about the interconnection and interdependence of the existence of civil society and the implementation of effective parliamentary control in a democratic state.

Keywords: civil society, parliament, parliamentary control, basics of the parliamentary control.

Каждое суверенное государство, следуя индивидуальному пути развития, самостоятельно определяет структуру собственных органов государственной власти. Не являются исключением и вопросы организации и функционирования парламента — высшего представительного и законодательного органа государственной власти.

Необходимо согласиться с мнением Р. М. Романова, который справедливо

отмечает, что механизм парламентского строительства «обладает некоей универсальностью, способной обретать формы в зависимости от характера государственности, социально-политических и экономических условий» [8, с. 33]. Однако, несмотря на указанную универсальность, порядок наделения и осуществления парламентами своих функций, в том числе и функции парламентского контроля, имеет определенные общие признаки.

39

Конституция,
государство и общество



Первым моментом, который обращает на себя внимание при изучении парламентского контроля, является вопрос о том, на самом ли деле современному парламенту должна быть присуща контрольная функция. Наше мнение выражается в следующем. Парламент, исходя из общепризнанной теории разделения властей, является высшим представительным и законодательным органом государства. Основным критерием наделения парламента контрольными функциями является природа взаимоотношений между законодательной и исполнительной ветвями власти. Парламент, принимая нормативные правовые акты, затрагивающие важнейшие аспекты жизни общества и государства, не может не осуществлять контроль над процессом их реализации органами исполнительной власти, не вмешиваясь при этом в контрольно-распорядительные функции последней. Представительная же природа парламента вытекает из признания народа единственным источником государственной власти. Конституция Российской Федерации закрепляет данное положение в нормах ст. 3.

С. А. Авакьян по данному вопросу справедливо отмечает, что парламент не может оставаться в стороне от многих вопросов внутренней и внешнеполитической жизни страны и потому, что он является органом государственной власти, и потому, что это вытекает из его представительной природы [1, с. 30].

Вышеизложенное позволяет заключить, что парламентский контроль — функция, неотъемлемо присущая парламенту демократического государства, так как народ, делегируя свою власть государственным органам, имеет право контролировать деятельность таких органов; а парламенты, с одной стороны, наделенные высшей степенью легитимности при осуществлении указанных контрольных полномочий, с другой стороны, сами контролируются народом через институты непосредственной демократии.

Парламентский контроль, таким образом, однозначно является важнейшей функцией парламента исходя из правовой природы самого высшего представительного и законодательного органа государственной власти.

Как и любая деятельность, осуществление парламентского контроля предполагает наличие юридической (конституционно-правовой) и фактической основ.

Познание конституционно-правовых основ парламентского контроля является

по своему масштабу предметом отдельного научного изыскания, в связи с чем считаем необходимым обозначить лишь общую характеристику данной юридической категории.

Конституционные основы парламентского контроля, являясь его ядром, могут быть представлены через систему конституционных принципов, на которые опирается деятельность парламента в целом, а также через иную нормативную правовую базу, регуливающую конкретные аспекты контрольной деятельности парламента. Однако следует упомянуть, что устанавливаемые Конституцией РФ нормы, относящиеся к осуществлению парламентского контроля, являются основополагающими и задают тон всему остальному национальному законодательству в сфере регулирования парламентского контроля.

Под фактическими же основами парламентского контроля в настоящей статье понимаются такие условия общественной, политической, экономической жизни государства, при которых население заинтересовано в осуществлении эффективного парламентского контроля и ориентировано на вышеуказанное взаимодействие с парламентом.

Материальным выражением указанных условий может являться сформированное гражданское общество.

В юридической науке не сложилось единого представления о понятии и существенных признаках гражданского общества.

А. Н. Аринин дает следующую дефиницию термина «гражданское общество» — это исторически сложившаяся, относительно обособленная от государства сфера общественных отношений (экономических, политических, социальных и др.), где человеку гарантируется экономическая и политическая свобода, признаются и защищаются его естественные права, а отношения с властью строятся на их взаимной ответственности [3, с. 44]. Данное определение не информирует нас о цели существования гражданского общества, а значит, не отражает интересующий нас аспект существования гражданского общества.

Далее следует обратить внимание на мнение Н. А. Богдановой, которая, в свою очередь, определяет гражданское общество как систему отношений между людьми, их формальными и неформальными объединениями, сообществами, в рамках которых через различные институты и структуры реализуются частные и публичные интересы и потребности в

политической, экономической, духовной и культурной сферах жизнедеятельности социума [4, с. 42]. В данном случае Н. А. Богданова указывает на то, что через систему отношений гражданского общества индивиды и общественные объединения реализуют частные и публичные интересы. Предложенное определение в большей степени отражает суть гражданского общества в рамках темы настоящей статьи, поскольку было отмечено, что гражданское общество появилось не случайно и не бесцельно, а в результате исторически сложившихся обстоятельств и с целью осуществления и защиты взаимных интересов его членов.

Исходя из дефиниции понятия «гражданское общество» и для определения его сущности следует раскрыть наиболее значимые признаки гражданского общества, позволяющие рассматривать данную категорию как одну из основ осуществления парламентского контроля в государстве.

Я. П. Харченко формулирует ряд признаков гражданского общества, из которых важно отметить следующие: во-первых, гражданское общество представляется совокупностью свободных и равноправных граждан, осознающих свои стремления и потребности, то есть обладающих развитым правосознанием; во-вторых, существование индивидов в рамках гражданского общества подразумевает наличие между ними правовых связей, их взаимоотношений в процессе совместной жизнедеятельности; в-третьих, члены гражданского общества осознают наличие общего интереса как фактора объединения, осознание которого произрастает в результате осознания и осуществления частных интересов индивидов [9, с. 41].

Под общими интересами, упомянутыми выше, очевидно следует понимать те сферы общественных отношений, которые затрагивают либо всех членов гражданского общества, либо значительную его часть. В качестве примеров совокупностей отношений, исход которых зависит не только от усилий членов гражданского общества, но и от деятельности государственных органов (вернее их служащих), можно отметить следующие: развитие производственной сферы (сельское хозяйство, легкая и тяжелая промышленность); поддержание обороноспособности государства, обеспечение безопасности граждан; грамотное распределение бюджетных средств, в том числе обеспечение достаточных расходов на социальную сферу; борьба с корруп-

цией и т. д. Обеспечение реализации обозначенных общих интересов, таким образом, не всегда напрямую зависит от участников гражданского общества и большей частью регулируется, контролируется и исполняется государственными служащими, наделенными государством определенными полномочиями.

Оценка деятельности госслужащих (а следовательно и органов исполнительной власти) зависит, в частности, от качественного оказания гражданам и организациям государственных услуг, от того, насколько высок процент отсутствия культуры общения с гражданами, проявления бюрократизма и коррупции [7, с. 68].

Наиболее близка государственными институтам власти политическая составляющая гражданского общества. В своем политическом содержании государство — это квинтэссенция гражданского общества, поскольку его цели и задачи направлены на процветание и благополучное существование этого общества. Для этого в самом гражданском обществе должны быть созданы надежные каналы проведения воли участников гражданского общества и рычаги воздействия этой воли на институты государственной власти [2, с. 519]. Одним из таких рычагов является институт парламентского контроля.

Именно парламентский контроль может рассматриваться как наиболее доступный с точки зрения возможности осуществления для членов гражданского общества, рычаг контроля за деятельностью органов государственной власти, в первую очередь исполнительной ее ветви, как распорядителя большей части бюджетных средств.

Предпосылки к такому рассмотрению парламентского контроля находят отражение в двух ключевых моментах. В первую очередь, к подобному умозаключению приводит сама сущность парламента как представительного органа. Участники формирующегося гражданского общества Российской Федерации, реализуя свои избирательные права, формируют состав нижней палаты Парламента России, легитимизируя ее законотворческую деятельность; верхняя палата Парламента формируется исходя из принципа членства представителей всех субъектов Российской Федерации, благодаря чему обеспечивается двойное представительство граждан — участие депутатов, представляющих партии, которые получили голоса избирателей, в законотворческом процессе и осуществлении контрольных полномочий, а также представительство интересов того или иного субъекта





Российской Федерации сенаторами Совета Федерации.

Во вторую очередь, следует отметить то, что парламентский контроль является наиболее эффективной разновидностью общественного контроля в силу наделения отдельных парламентариев и парламента действенными рычагами воздействия на органы исполнительной власти на законодательном уровне. Так, в Российской Федерации осуществление парламентского контроля основывается на правовых нормах, закрепленных в Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах. Однако В. И. Майоров отмечает, что современное законодательство недостаточно полно и исчерпывающе регулирует вопросы обеспечения эффективности деятельности госслужащих. Гражданское общество предъявляет все более высокие требования к функционированию институтов государственной службы [7, с. 66].

Исходя из вышеизложенного, необходимо сделать вывод о том, что гражданское общество, как общество индивидов, характеризующихся высоким уровнем культурного и правового развития и осознающих общность стоящей перед ними цели — достижения процветания этого общества, нуждается в эффективном парламентском контроле за деятельностью исполнительной власти.

Очевидно, что каждый член гражданского общества не может и не должен участвовать в деятельности парламента. Для этого избираются парламентарии. Сложившаяся в настоящее время практика свидетельствует о том, что Конституциями и иными нормативными правовыми актами многих государств (в том числе и Российской Федерации) не устанавливаются профессиональные либо квалификационные требования (уровень образования, стаж деятельности, специальность) к кандидатам в депутаты. Вместе с тем

законодательная деятельность депутатов требует определенного уровня подготовки и вовлеченности в данный процесс. Рассматривая данный вопрос, нельзя не согласиться с мнением Т. Я. Хабриевой о том, что специфика осуществляемой депутатами деятельности, в том числе в сфере законодательного процесса и осуществления парламентского контроля, актуализирует вопрос о наличии определенного уровня подготовки, образования и квалификации парламентариев [5].

Учитывая сказанное, становится очевидно, что деятельность парламента может быть эффективной лишь при определенной степени развития общества, члены которого осознанно предъявляют парламентариям высокие требования, стремясь наделить мандатом лишь наиболее достойных граждан.

Преломив данный вывод к российским реалиям, необходимо сказать о том, что в Российской Федерации процесс становления гражданского общества еще далек от завершения.

По мнению О. А. Косоруковой, в настоящее время основными проблемами, препятствующими формированию гражданского общества в России, являются: расколотость российского социума по различным основаниям (богатые и бедные, центр и регионы, и т. д.); отсутствие консолидации гражданских интересов; распространение коррупции; низкий уровень правосознания [8].

Таким образом, можно отметить, что гражданское общество как социально-политический феномен и институт парламентского контроля тесно взаимосвязаны и в некотором роде взаимообусловлены, так как наличие гражданского общества, которое стремится к обеспечению достижения «общего интереса», является предпосылкой формирования эффективного парламентского контроля, а эффективно действующий легитимный парламент является основой для становления институтов гражданского общества.

References

1. Avak'yan S.A. Federal'noe Sobranie — parlament Rossii [Federal Assembly — Parliament of Russia]. Moscow. Rossiiskii yuridicheskii izdatel'skii dom, 1999. 432 p.
2. Andreev A.V. Konstitutsionno-pravovye osnovy grazhdanskogo obshchestva [Constitutional Legal Basics of the Civil Society]. *Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdelenie Rossiiskoi Akademii nauk*, 2011, Issue 11.
3. Arinin A.N. Problema stanovleniya i ukrepleniya grazhdanskogo obshchestva v sovremennoi Rossii [Problems of Establishing and Consolidating the Civil Society in Modern Russia]. *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii: problemy samo-opredeleniya i razvitiya*. Moscow, 2001.
4. Bogdanova N.A. Obshchestvo kak ob'ekt konstitutsionno-pravovogo regulirovaniya [Society as an Object of Constitutional Legal Regulation]. *Konstitutsionnye osnovy ekonomicheskikh i sotsial'nykh otnoshenii. Konstitutsionnaya yustitsiya*. Saint-Petersburg, 2006.

5. Zor'kin V.D., Lazarev L.V. Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [Comments to the Constitution of the Russian Federation]. Moscow. Eksmo Publ., 2009.
6. Kosorukova, O. A. Sushchestvuet li grazhdanskoe obshchestvo v Rossii? [Does the Civil Society exist in Russia?] *Sotsial'no-politicheskie nauki*, 2013, No. 1, pp. 85-86.
7. Maiorov V.I. O povyshenii kachestva gosudarstvennoi sluzhby v Rossiiskoi Federatsii [On Upgrading the Quality of Public Service in the Russian Federation]. *Problemy prava*, 2014, No. 3, pp. 66-69.
8. Romanov R.M. Rossiiskii parlamentarizm. Istoriya i sovremennost' [Russian Parliamentarism. History and Modern State]. Moscow. RITs ISPI RAN, 2000.
9. Kharchenko Ya.P. O priznakakh grazhdanskogo obshchestva [On Features of the Civil Society]. *Psikhopedagogika v pravookhranitel'nykh organakh*, 2011, No. 2 (45), pp. 40-41.

ГИЗДАТОВ Антон Радикович, адъюнкт кафедры конституционного права, Уральский юридический институт МВД России. 620057, г. Екатеринбург, ул. Корепина, 66. E-mail: Redriderbb@mail.ru.

GIZDATOV Anton Radikovich, adjunct of the Department of Constitutional Law, Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, chief lieutenant of police. 66 Korepin St., Yekaterinburg, 620057. E-mail: Redriderbb@mail.ru

For citation: **A. R. Gizdatov**. Civil society as one of the principles of parliamentary control
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 4 (47). 2014. pp. 39–43.

