

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2024.40.82.055

К вопросу о полиморфизме парламентского контроля на примере Российской Федерации и Франции

Бельцева Екатерина Игоревна

Адъюнкт кафедры конституционного и муниципального права,
Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя,
117997, Российская Федерация, Москва, ул. Академика Волгина, 12;
e-mail: amega-007@yandex.ru

Аннотация

Парламентский контроль (не только за действиями правительства, но и за иными органами публичной администрации в целом) является одной из титульных функций законодательной власти, неразрывно связанной с парламентской системой, которая предусматривает так называемое «гибкое» разделение властей. Нельзя обойти стороной тот факт, что парламентский контроль – это контроль и в том числе политического характера; если его осуществление приравнять к простой цензуре, то он окажется неэффективным. В свете глобального реформирования института парламентского контроля в государственных аппаратах разных стран мира невольно задумываешься о переосмыслении «завещанной» последующим поколениям государствоведов идеи Шарля-Луи Монтескье о «наблюдении» за созданными законами, а также «перестройке» восприятия парламента в расширительную сторону, как «места оказания помощи».

Для цитирования в научных исследованиях

Бельцева Е.И. К вопросу о полиморфизме парламентского контроля на примере Российской Федерации и Франции // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 2А. С. 275-281. DOI: 10.34670/AR.2024.40.82.055

Ключевые слова

Функции органа законодательной власти, парламент, идея парламентского контроля, парламентский контроль, пределы осуществления парламентского контроля.

Введение

Чего требует демократия от законодательной власти в плане сосредоточения внимания на национальной легислатуре (вопрос именно о народном внимании, то есть людей далёких от компетенций функционеров), а также тщательного изучения и контроля важных решений публичной администрации? Избранный законодательный орган, как правило, должен поддерживать полный общественный контроль над государственными службами и их деятельностью, обеспечивая подотчетность власти народу. Общенациональная легислатура должна быть критически важным центром национальных политических дебатов, выражая "общественное мнение" таким образом, чтобы оно служило правительству полезным руководством при принятии сложных политических решений. Индивидуально и коллективно законодатели должны стремиться выявлять и предавать гласности вопросы, вызывающие общественный интерес, жалобы граждан, эффективно представляя взгляды как большинства, так и меньшинства, демонстрируя при этом единодушное отношение к общественным интересам.

Основное содержание

Как должен действовать законодательный орган, принимая законы и контролируя детальную политику исполнительной власти (здесь, конечно, мы ставим на первое место правительство как высший коллегиальный орган этой ветви, при этом не умаляя значение иных публичных администраций)? При подготовке новых законов, а также при последующем их контроле законодательный орган должен контролировать консультации с правительством и помогать обеспечивать эффективный контроль перед принятием закона, а также контролировать порядок применения уже вступившего в силу закона (проводить аналогию с предварительным, текущим и последующим парламентским контролем за публичными финансами не следует, однако схожесть в цикличности парламентского «сопровождения» всё же присутствует). При рассмотрении законодательства Парламент должен проводить тщательный анализ в атмосфере эффективного обсуждения, стремясь выявить и максимально усилить национальный консенсус, где это возможно. Законодатели должны регулярно анализировать текущую реализацию политики, своего рода её «аудит». За кажущейся простотой этих устоявшихся и уже в какой-то степени «прописных» истин стоит полноценный правовой институт публично-правовой науки, а именно парламентский контроль. Не вдаваясь на текущий момент в отдельно взятую сферу контрольной деятельности, важно понимать, почему в современном мире парламентский контроль за деятельностью органов власти – обязательное условие устойчивости конституционного строя [Червонюк, 2021, 474].

Вопрос появления на свет сначала идеи, а потом юридической формализации всего процесса парламентского контроля, его эволюционного движения как одного из детерминантов оценки подконтрольности власти народу неоднократно подвергался и продолжает подвергаться анализу со стороны учёных-конституционалистов всего мира, но ведь это и не удивительно: значительный интерес к данному вопросу объясняется многополярностью подходов к развитому институту парламентаризма. Зарождение, а потом и развитие понятия парламентского контроля началось одновременно с процессом создания законодательных представительных органов, при этом как всякое явление государственно-правовой жизни, на

разных этапах исторического процесса претерпевал изменения и впитывал черты тех политических и социальных событий страны, которые обуславливали его существование. Плюрализм мнений и оценок относительно конституционно-правовой природы парламентского контроля и вызван различием в исторических корнях и контекстах, анализируя которые можно отметить общую черту: большинство законодателей мира (в частности, рассматриваемые нами Французская Республика и Российская Федерация) избегают перманентной и унифицированной дефиниции парламентского контроля в законодательстве своей страны. При этом причина такого, кажущегося на первый взгляд, пробела в законодательном массиве лежит в неразрывном единстве работы государственного механизма и его органов в целом и контрольной деятельности за процессом государственного управления; без контроля и надзора за деятельностью органов государственной власти и их должностных лиц невозможно обеспечить бесперебойное функционирование и транспарентность системы власти, неукоснительное соблюдение прав и свобод граждан, обеспечение соблюдения и исполнения законов.

Полиморфизм парламентского контроля в конституционно-правовых доктринах Французской Республики как флагамена рационализированного парламентаризма и других стран (в том числе и Российской Федерации) объясняется «либеральными и прогрессивными требованиями свободы, связанными с необходимостью выражения современной юридической реальности» [Cornut-Gentile F., 2021, 101]. Для правильного и поступательного процесса правового анализа конституционно-правовой природы парламентского контроля необходимо начать с «главного условия, обеспечивающего хаотическое уравнивание правовой системы государства – законодательного положения, содержащегося в тексте основного закона страны – Конституции».

Во Франции парламентский контроль гарантирован частью 1 статьи 24 Конституции: «Парламент принимает законы. Он контролирует деятельность Правительства. Он дает оценку всех направлений деятельности органов публичной власти в интересах населения» [Constitution ..., www]. Параллельно мы можем наблюдать формулировку о парламентском контроле в основном законе Российской Федерации, которая была внесена поправками от 1 июля 2020 года, а именно в тексте статьи 103¹: «Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания».

Как видно из текста 24 статьи Конституции Французской Республики, приведённой выше, законодательное положение о парламентском контроле изложено весьма кратко, с последующей возможностью законодателю расширительно толковать грани данного явления, как-то субъекты, формы, порядок, сферы парламентского контроля; по оценке современных конституционалистов Франции, данная статья наглядно демонстрирует по своей юридической технике воплощение Великой французской традиции на монополию исторической традиции древнегреческого лаконизма [Viala A, 2023, 9]. В современных французских учебных изданиях высшего профессионального образования по Конституционному праву Франции даётся не менее ёмкое, но достаточно простое для понимания основ конституционного строя определение парламентского контроля через множество его инструментариев, совокупность способов и

средств, которыми располагают члены Парламента для анализа, отслеживания, обсуждения и проверки деятельности правительства [Chabrier L., Haudrechy B., 2020, 103]. Если подходить к более научным современным концепциям понимания парламентского контроля, то необходимо отметить дефиницию заслуженного профессора конституционного права Франции Элизабет Золлер, которая рассматривает парламентский контроль как рудиментарную форму (*forme rudimentaire*) ответственности, введённую по аналогии с Англией и выраженную политической ответственностью, юридически зафиксированной в определённых формах и по делам, отнесённым законом к категории особенно серьёзных [Zoller É., 2021, 56]. Данное убеждение кажется не самым удачным ввиду его витиеватости и неопределённости, переадресации к иным законодательным актам, а также употребления неуместного сравнительного анализа с английским парламентаризмом.

Согласно лапидарному взгляду Филиппа Лово, сущностная природа (*la nature essentielle*) парламентского контроля заключается в возможности оспаривать задачи и деятельность исполнительной власти [Lauvaux P., 2010, 26]. С этой точки зрения, обычный контроль информационного характера, безусловно незаменимый и в остальном порой обязательный, по предназначению своему стоит выше по классу, поскольку не обладает акцидентным характером. Как было сказано в самом начале данной статьи, консолидированного определения парламентского контроля в Российской Федерации нет ни в законодательном обрамлении, ни в практике правоприменения. Национальный законодатель в Федеральном Законе № 77-ФЗ «О парламентском контроле» сразу переходит к целям, субъектам, формам контроля, минуя дескриптивное установление. Но если обратить внимание на профильное законодательство субъектов Российской Федерации, то можно встретить нормы, посвящённые (конечно же исходя из целостного анализа контента документа) контрольным полномочиям представительного органа. Однако, данные нормы не обладают юридической завершёностью и всеобъемлющим, многогранным характером.

На текущий момент на основе анализа современной конституционно-правовой доктрины можно выделить три основных аспекта интерпретации парламентского контроля в Российском государстве, которые (для фасилитации правопонимания) представляется в трех формах:

- Функция компетентного (контролирующего) органа.
- Правоотношение, в которое субъект вступает по поводу объекта (предмета) такого контроля, и осуществляет профильную деятельность.
- Правовой институт, содержащий на текущий момент и гипотетически предполагающий в себе юридическое и организационное обоснование оснований, форм, порядка и результативности контрольной деятельности.

Несмотря на схожесть некоторых параметров (функциональный аспект присущ всякому явлению, анализ в рамках правового института также традиционен безотносительно отраслевой принадлежности), всё-таки удивляет вариативность мнений специалистов. В частности, если обращаться к функциональному аспекту парламентского контроля (колонка № 1 в таблице), можно отметить позицию Ю.Ю. Болдырева, согласно которой толкование и анализ контрольных полномочий в рассматриваемой сфере опосредованы этимологическим содержанием понятий «представительный орган» и «представительная власть». При этом специалист отдаёт пальму первенства Конституционному Суду Российской Федерации в вопросе интерпретации термина «представительная власть» как неотъемлемо содержащего

функцию контроля за властью исполнительной [Болдырев, 1998, 52-56].

Рассматривая парламентский контроль и как функцию, и как правовую форму ее реализации (правоотношение) в едином моменте (колонка № 2), С.В. Бендюрина придерживается явно глобального восприятия. Ведь это процесс по установлению соответствия установленным Основным законом нашего государства целям и ценностям достигнутых результатов, имеющий своей целью предотвращение ошибок, устранение недостатков. В данном значении парламентский контроль предстаёт перед нами в качестве функционала стратегического назначения, самого весомого из всех возможных. В третьем из обозначенных – институционном – аспекте рассматривает парламентский контроль М.И. Пискотин. Автор констатирует, что, являясь высшим представительным органом государственной власти на территории Российской Федерации, Федеральное Собрание легитимизирует свое представительство народной воли и выражение народного суверенитета. Это обуславливает обязательность контроля законодательной власти над исполнительной, над всеми ее звеньями, включая силовые структуры. Соответственно, стремление вывести исполнительную власть в целом или отдельные ее звенья из-под такого контроля нельзя оправдать ни теоретически, ни практически. В данной связи ученый в качестве основного назначения парламентского контроля обосновывает обеспечение парламентом от имени избравшего его народа надлежащего контроля за деятельностью исполнительной власти.

Заключение

Понимая всю многополярность мнений, возникает сущностная необходимость в поиске истинного предназначения парламентского контроля, а также его унификации с точки зрения определительного компонента. Ведь пока не произойдёт универсализации самого термина, правоприменительная практика и специалисты всегда будут оставлять свободное место для иной, отличной от остальных интерпретации.

Библиография

1. Эрскин М., Тратат о законе, привилегиях, процедурах и использовании парламента, Часть 1, Глава 1 Введение в состав парламента, история представительства в Англии. <https://erskinemay.parliament.uk/section/4500/history-of-representation-in-england>.
2. Червонюк В.И. Идея права и право в идеях: в 2-х томах. Т.П. Теория конституционного права: сравнительно-правовой и страноведческий анализ. Книга 2. Организация публичной власти/ В.И. Червонюк {Текст}: монография. М.: Юстицинформ, 2021.
3. François Cornut-Gentile. Savoir pour pouvoir. Sortir de l'impuissance démocratique// Éditeur: Gallimard .2021.
4. Constitution du 4 octobre 1958. Modifié par loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr>.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW.
6. Viala A. Interpréter les droits et libertés, qu'est-ce à dire ?//Revue française de droit constitutionnel, Éditeur: Presses Universitaires de France. 2023/1 (N° 133).
7. Chabrier L., Haudrechy B. Droit constitutionnel de la Ve République// Éditeur : Ellipses. 2020.
8. Zoller É., Droit constitutionnel//Paris: Édition: Presses Universitaires de France, 2021.
9. Lauvaux P. Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel//Pouvoirs, Revue française d'études constitutionnelles et politiques, Éditeur: Le Seuil. 2010 (№ 134).
10. Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2304.
11. Болдырев Ю.Ю. Реализация контрольных полномочий парламента в условиях действующей российской Конституции // Проблемы народного представительства в Российской Федерации. М.:Изд-во МГУ, 1998.

On the issue of polymorphism of parliamentary control using the example of the Russian Federation and France

Ekaterina I. Bel'tseva

Adjunct of department of constitutional and municipal law,
Ministry of Internal Affairs of Russia
named after V.Ya. Kikotya,
117997, 12 Akademika Volgina str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: amega-007@yandex.ru

Abstract

Parliamentary control (not only over the actions of the government, but also over other bodies of public administration in general) is one of the titular functions of the legislature, inextricably linked with the parliamentary system, which provides for the so-called “flexible” separation of powers. We cannot ignore the fact that parliamentary control is control, including of a political nature; if its implementation is equated to simple censorship, then it will be ineffective. In the light of the global reform of the institution of parliamentary control in state apparatuses around the world, one involuntarily thinks about rethinking the idea of Charles-Louis Montesquieu, “bequeathed” to subsequent generations of state scientists, about “monitoring” the created laws, as well as “restructuring” the perception of parliament in an expansive direction, as a “place providing assistance”

For citation

Bel'tseva E.I. (2024) K voprosu o polimorfizme parlamentskogo kontrolya na primere Rossiiskoi Federatsii i Frantsii [On the issue of polymorphism of parliamentary control using the example of the Russian Federation and France]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (2A), pp. 275-281. DOI: 10.34670/AR.2024.40.82.055

Keywords

Functions of the legislative authority, parliament, the idea of parliamentary control, parliamentary control, limits of parliamentary control

References

1. Erskine M., A Treatise on the Law, Privileges, Procedures and Use of Parliament, Part 1, Chapter 1 Introduction to the Composition of Parliament, History of Representation in England. <https://erskinemay.parliament.uk/section/4500/history-of-representation-in-england>.
2. Chervonyuk V.I. The idea of law and law in ideas: in 2 volumes. T.II. Theory of constitutional law: comparative legal and regional analysis. Book 2. Organization of public power / V.I. Chervonyuk {Text}: monograph. M.: Justitsinform, 2021.
3. François Cornut-Gentile. Savoir pour pouvoir. Sortir de l'impuissance démocratique // Éditeur: Gallimard .2021.
4. Constitution du 4 October 1958. Modifié par loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernization des institutions de la Ve République. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr>.
5. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12/12/1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 07/01/2020) // Reference legal system “ConsultantPlus”. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW.

-
6. Viala A. Interpréter les droits et libertés, qu'est-ce à dire?//Revue française de droit constitutionnel, Éditeur: Presses Universitaires de France. 2023/1 (N° 133).
 7. Chabrier L., Haudrechy B. Droit constitutionnel de la Ve République//Éditeur: Ellipses.2020.
 8. Zoller E., Droit constitutionnel//Paris:Édition: Presses Universitaires de France, 2021.
 9. Lauvaux P. Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel//Pouvoirs, Revue française d'études constitutionnelles et politiques, Éditeur: Le Seuil. 2010 (No. 134).
 10. Collection of legislation of the Russian Federation. 2013. No. 19. Art. 2304.
 11. Boldyrev Yu.Yu. Implementation of the control powers of parliament under the current Russian Constitution// Problems of people's representation in the Russian Federation. M.: Moscow State University Publishing House, 1998.