Гиздатов Антон Радикович. Парламентский контроль за деятельностью полиции (конституционно-правовой аспект): диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Гиздатов Антон Радикович;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Тюменский государственный университет"].- Тюмень, 2016.- 171 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Парламентский контроль как форма государственного контроля: понятие, генезис, сущность 14**

1.1. Парламентский контроль в системе государственного контроля 14

1.2. Конституционно-правовое регулирование парламентского контроля в Российской Федерации 40

1.3. Формы парламентского контроля: понятие и виды 60

**Глава 2. Основные направления осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции 83**

2.1. Конституционно-правовая природа парламентского контроля за деятельностью полиции 83

2.2. Формы осуществления контроля за деятельностью полиции Парламентом Российской Федерации 101

2.3. Особенности осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции в субъектах Российской Федерации 132

Заключение 144

Список литературы 1

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** В современных условиях развития общества и государства законодательные (представительные) органы власти наделяются значительными полномочиями в сфере осуществления контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Принятие Конституции РФ 1993 г. отразило новый этап развития российской государственности, организации и деятельности органов государственной власти, применительно к которым Конституция РФ в ст. 10 впервые закрепила принцип разделения властей в качестве основополагающего начала построения системы органов государственной власти. Следствием этого стало повышение роли законодательных (представительных) органов в системе публичной власти Российской Федерации. Федеральное Собрание Российской Федерации, а также законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ активно участвуют в жизни общества и государства, реализуя свои важнейшие функции, в том числе и в сфере парламентского контроля.

Организация контроля со стороны законодательных органов власти за деятельностью полиции как правоохранительного органа и в то же время элемента системы исполнительной ветви власти России, задачей которого является охрана прав и свобод человека и гражданина, является на современном этапе развития российской государственности актуальной проблемой обеспечения стабильности общества.

Актуальность темы исследования обусловлена также и ролью полиции в политической и общественной жизни страны. Значительный интерес общественности к деятельности полиции определяется коренным реформированием, которому была подвергнута система органов внутренних дел Российской Федерации. Реформа органов внутренних дел привела как к положительным результатам и решению имевшихся проблем, так и к появлению новых и обострению известных проблемных ситуаций. Глубокое изменение сложившейся, четко сбалансированной, а главное целостной структуры органов внутренних дел. создание качественно иной структуры -полиции, а также кадровые потери - все это послужило основанием к детальному рассмотрению видоизмененной структуры органов внутренних дел. выявлению механизма и изучению особенностей осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции в России.

Важно отмстить, что институт парламентского контроля является внешним фактором обеспечения законности в деятельности полиции, повышения ее эффективности, одновременно выступая способом ограничения и предотвращения нарушения сотрудниками полиции прав и свобод человека и гражданина и законодательства Российской Федерации. В связи с чем научный анализ проблем реализации парламентского контроля за деятельностью полиции в Российской Федерации несомненно является актуальным.

Необходимость теоретического анализа института парламентского контроля за деятельностью полиции, обобщение практики его реализации, а также необходимость внесения предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего осуществление парламентского контроля за деятельностью полиции и обусловили выбор темы исследования и ее актуальность.

**Степень научной разработанности проблемы.** Исследование проблем парламентского контроля имеет глубокие исторические корни и впервые проявляется в трудах зарубежных ученых XVH-XVIII века: Дж. Локка. Ш.Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо. А. Гамильтона, Д. Мэддисона и др.

Среди отечественных правоведов XIX - начала XX века изучение проблем становления и развития представительных органов власти, в том числе в Российской Империи, было в центре внимания таких ученых, как; А.А. Кизеветтер, ВО. Ключевский. С.А. Котляревский, П.Н. Милюков, М.Я. Острогорский и другие.

В советской правовой науке разработкой теоретических аспектов правовой природы, сущности и осуществления функций представительных органов государственной власти занимались С.А. Авакьян. М.И. Кукушкин. С.С. Кравчук, А. А. Мишин, и другие.

После принятия Конституции РФ 1993 г. проведение коренных  
преобразований в Российской Федерации потребовало разработки новых и  
переосмысления прежних конституционно-правовых доктрин, что затронуло  
практически все институты конституционного права, включая значимые для  
раскрытия темы диссертационного исследования теории - правового  
государства, обеспечения прав и свобод личности, единства и разделения  
государственной власти, представительной демократии. В исследование  
указанных научных направлений значительный вклад внесли. С.А. Авакьян,  
ПА. Астафичев. М.В. Баглай. ОН. Бу лаков. О.Ю. Винниченко,

И.В. Гранкин. Н.М. Добрынин. А.Т. Карассв. А.Д. Керимов. В.В. Кирссв.  
А.Н. Ко котов. М.А. Краснов. О.Е. Кутафин, В.А. Лебедев. А.П. Любимов,  
М.С. Матейкович, В.И. Майоров. О.О. Миронов. В.И. Осейчук,

М.И. Пискотин. Г.Д. Садовникова, М.С. Саликов, А.П. Сунцов.

В.А. Туманов. В.И. Фадеев, Г.Н. Чеботарев, В.Е. Чиркин. СМ. Шахрай. Б.С Эбзссв, Ю.А. Юдин и другие.

Тсорсти ко -право вые аспекты парламентского контроля, его места в  
механизме современного демократического государства нашли отражение в  
трудах А.С. Автономова, А.В. Безрукова. СВ. Бендюриной, Д.А. Гусарова.  
Г.Ю. Диваевой, Р.Ш. Караева, А.И. Козлова, А.А. Корнилаевой,

А.В. Кузнецова. Е.А. Маштаковой. Ю.В. Плюты, А.М. Тарасова. М.М. Утяшева. Ю.Г. Федотовой. В.А. Четвернина. О.В. Яценко.

В рамках диссертационного исследования изучались труды по фундаментальным аспектам государственного контроля таких ученых, как Л.В. Акопов, Г.В. Атаманчук, М.Л. Баранов. Д.Н. Бахрах, А.А. Спектор, М.С. СтуДеникина, и других.

В процессе рассмотрения и раскрытия поставленных вопросов использовались также труды Э.А. Вознесенского. В.А. Галицкова, Е.Ю. Грачевой. А.В. Гусева, В.О. Лучина. А.В. Савоськина. В последнее время вопросы реализации парламентского контроля находят все большее отражение в трудах отечественных и зарубежных ученых, однако, несмотря на это. насущными остаются его дальнейшие комплексные конституционно-правовые исследования.

Объектом диссертационного исследования является система общественных отношений, складывающихся в сфере правового регулирования и реализации парламентского контроля.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, регламентирующие основания и порядок реализации парламентского контроля за деятельностью полиции, совокупность теоретических положений, анализирующих институт парламентского контроля за деятельностью полиции, правоприменительная практика.

Праїишую ocuoitv диссертационного исследовании составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы. федеральные законы, иные нормативные правовые акты, регулирующие основания и порядок реализации парламентского контроля за деятельностью полиции. Проанализированы указы Президента Российской Федерации.

решения Конституционного Суда Российской Федерации, регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов РФ. а также нормативные акты, принятые в СССР и РСФСР, отражающие подходы советского государства к регулированию контрольной деятельности представительных органов власти, в том числе по контролю за деятельностью органов милиции.

Теоретической осионой исследования стали работы таких ученых. как С.А. Авакьян. Д.Н. Бахрах. А.В. Безруков, А.А. Безуглов. P.M. Дзидзоев. А.В. Зиновьев. А.Т. Карасёв. А.Н. Кокотов, А.А. Кондрашев, М.А. Краснов. О.Е. Кутафин. М.И. Кукушкин, В.А. Лебедев, В.О. Лучин. В.И. Майоров. Ж.И. Овсепян. А.П. Сунцов. Г.Н. Чеботарев. BE. Чиркин, Б.С. Эбзеев.

Эмпирическая бага диссертационного исследования.

Проанализирована практика осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции, для чего в работе используются фрагменты из стенограмм заседаний палат Федерального Собрания Российской Федерации. запросов палат Федерального Собрания РФ, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, отчетов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Кроме того. проанализированы обращения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, их депугатов в органы внутренних дел. а также практика проведения отчетов должностных лиц полиции перед законодательными (представительными) органами субъектов РФ.

Методологическая осі юна исследовании. Достижение поставленной цели и решение задач диссертационного исследования обусловило необходимость применения общенаучного диалектического метода. Работа построена на применении общенаучных методов анализа, синтеза, индукции и дедукции: частнонаучных методов - историко-правового. формально-юридического. сравнительно-правово го, метода научного абстрагирования, а также законов формальной логики. Используемые методы позволили определить поставленные в работе задачи и предложить пути их решения.

Целью диссертационного исследования является комплексный конституционно-правовой анализ, включающий в себя, в том числе, рассмотрение исторических, теоретико-правовых аспеїстов осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции, а также выявление

противоречий и недостатков правового регулирования парламентского контроля законодательством Российской Федерации, изучение практических проблем реализации парламентского контроля за деятельностью полиции, а также разработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства в исследуемой сфере.

Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих задач:

проанализировать институт парламентского контроля, его правовую природу и сущность, показать место в системе государственного контроля в Российской Федерации, а также проследить исторические тенденции становления и развития института парламентского контроля в Российской Федерации:

исследовать конституционно-правовые основы осуществления парламентского контроля в Российской Федерации, раскрыть понятие и содержание форм парламентского контроля в Российской Федерации;

раскрыть систему взаимосвязанных положений нормативных правовых актов, определяющих порядок, формы и условия реализации, а также конституционно-правовую природу' парламентского контроля за деятельностью полиции;

проанализировать формы осуществления палатами Федерального Собрания РФ, депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, образуемыми ими органами и должностными лицами парламентского контроля за деятельностью полиции. уточнить конституционную практику их реализации;

исследовать теоретические аспекты осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции в субъектах Российской Федерации, раскрыть особенности практики их реализации;

сформулировать предложения по совершенствованию действующего законодательства. направленные на повышение эффективности осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции.

Научная понизил исследования заключается в представлении исследования парламентского контроля за деятельностью полиции как элемента системы государственного контроля, объединяющего в себе черты публично-властного и общественного контроля.

В работе раскрывается значимость историко-правовых периодов возникновения и формирования института парламентского контроля в России. Парламентский контроль рассмотрен как неотъемлемый элемент системы государственного контроля. однако наделенный рядом специфических черт, качественно его выделяющих.

В работе доказана ведущая роль конституционных принципов в сфере регулирования парламентского контроля в Российской Федерации, в том числе в связи с тем. что 'законодательство, касающееся вопросов реализации парламентского контроля, находится на этапе своего развития и не в полном объеме регулирует общественные отношения. возникающие при осуществлении парламентского контроля

Обосновывается необходимость осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции как одного из ключевых звеньев правоохранительной системы в целях повышения эффективности деятельности полицейского аппарата и обеспечения защиты прав и свобод личности в Российской Федерации. В ходе исследования в результате обобщения и анализа правоприменительной практики сделан вывод о необходимости корректировки действующих законодательных актов, регламентирующих вопросы осуществления парламентского контроля.

Проведенный анализ практики реализации различных форм парламентского контроля за деятельностью полиции позволил выявить как положительные моменты, так и недостатки правового регулирования института парламентского контроля и его реализации применительно к деятельности полиции, а также предложить меры по совершенствованию института парламентского контроля.

На защиту выносятся следующие основные положения, **int. ппощиесії новыми или содержащие элементы научной новизны:**

**1.** На основе имеющихся в литературе взглядов и положений  
законодательства дано авторское определение парламентского контроля как  
конституционно-правовой деятельности законодательного

(представительного) органа государственной власти, его членов и образуемых им органов по мониторингу законности осуществления полномочий органами исполнительной власти, их должностными лицами. иными лицами с целью последующей оценки их деятельности и возможного применения мер реагирования.

2. В ходе исследования установлено, что конституционно-  
правовые основы парламентского контроля в Российской Федерации  
представляют собой систему норм права, которая включает в себя:

во-первых, нормы, закрепляющие основополагающие начала, содержащиеся в Конституции Российской Федерации и регулирующие наиболее общие аспекты реализации парламентского контроля;

во-вторых, нормы, принятые в развитие конституционных положений. содержащиеся в иных нормативно-правовых актах и регулирующие отдельные аспекты осуществления контрольной деятельности палат Парламента, их должностных лиц и образуемых ими органов.

1. В работе аргументировано понятие конституционно-правовой природы парламентского контроля за деятельностью полиции, определяемой как совокупность фактических и нормативных основ осуществления контроля законодательными (представительными) органами государственной власти за деятельностью полиции, обусловленных как природой взаимоотношений законодательной и исполнительной власти, так и исключительной ролью полиции в обеспечении безопасности общества.
2. Сделан вывод о том. что большинство мер реагирования. применяемых по результатам осуществления парламентского контроля, не носят императивного характера, а являются лишь рекомендацией к совершению тех или иных действий соответствующими органами (в том числе полицией). Подобное направление развития парламентского контроля в Российской Федерации представляется недостаточно эффективным ввиду отсутствия реального и оперативного механизма воздействия на общественные отношения, требующие вмешательства парламентариев. С учетом этого высказано мнение о том. что органы и должностные лица. осуществляющие парламентский контроль, не только могут, но и должны реагировать на то или иное изменение общественных отношений с помощью законотворчества.
3. Исследование практики реализации права палат Федерального Собрания РФ на внесение парламентских запросов позволило установить, что парламентарии не акцентируют внимание на конечном результате -вынесении обязательных рекомендаций, принятии конкретных решений, предполагаемых санкциях. С целью совершенствования данной формы парламентского контроля обосновывается необходимость соответствия парламентских запросов двум критериям: во-первых, обязательное

присутствие должностного лица, которому был адресован запрос, на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания; во-вторых. применение по результатам рассмотрения ответа на парламентский запрос соответствующих мер реагирования.

1. На основании проведенного анализа осуществления парламентского контроля в Российской Федерации, а также практики реализации отдельных форм парламентского контроля за деятельностью полиции, сделан вывод о том, что исчерпывающее толкование круга субъектов парламентского контроля не позволяет отнести к органам. осуществляющим парламентский контроль, органы представительной (законодательной) власти субъектов Российской Федерации. Подобная позиция законодателя представляется спорной. Исходя из сущности, природы и правового смысла парламентского контроля, законодательные (представительные) органы субъектов федерации следует включить в систему парламентского контроля. С учетом этого предлагается внести изменения в ст. 1 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле», расширив круг субъектов парламентского контроля.
2. Установлено, что практика ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности перед Государственной Думой Федерального Собрания РФ представляется недостаточно эффективной. Сложившаяся ситуация может быть разрешена путем внесения изменений в Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле», касающихся необходимости оценки деятельности Правительства РФ за отчетный период и представления рекомендаций по устранению выявленных недостатков, в том числе в сфере охраны прав и свобод человека и гражданина.
3. В целях реализации принципа гласности парламентского контроля, предусмотренного п. 6 ч. 1 ст. 3. ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле», при направлении палатами Федерального Собрания РФ парламентских запросов, направлении членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы депутатских запросов внесены предложения по дополнению ч. 12 ст. 30 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: ст. 47 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации положениями о необходимости учета парламентских и

депутатских запросов, а также ответов на них. с последующим опубликованием на официальном сайте соответствующей палаты Федерального Собрания РФ.

9. Установлено, что заслушивание министра внутренних дел Российской Федерации в рамках «правительственного часа» является эффективной формой парламентского контроля, в связи с чем предлагается дополнить ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» нормой об обязанности ежегодного отчета руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел Российской Федерации перед палатами Федерального Собрания Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимості, диссертационного исследования заключается в том. что в нем комплексно раскрывается проблема правового регулирования и практики реализации парламентского контроля за деятельностью полиции.

Полученные результаты могут быть применимы в конституционно -правовых исследованиях, а также стать основой для развития законодательства в сфере парламентского контроля за деятельностью полиции.

Положения диссертации могут быть использованы при подготовке учебных и методических материалов, а также при проведении занятий по дисциплинам «Конституционное право России». «Парламентское право».

Апробация результатов исследования осуществлена по следующим направлениям:

основные концептуальные положения и выводы диссертации были отражены в 10 опубликованных статьях по теме исследования, в том числе в 5 статьях, опубликованных в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК Минобрнауки РФ:

ключевые положения работы обсуждены на научно-практических конференциях, в частности. Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы права и государства в XXI веке» (г. Уфа. 2012): Всероссийской конференции, посвященной 20-лстию со дня принятия Конституции Российской Федерации 1993 года. «Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности» (г. Екатеринбург. 2013): Межвузовской научной конференции «Преемственность и новации в юридической науке»:

- материалы. составляющие основу диссертационного

исследования, используются при чтении лекций и проведении семинарских занятий по дисциплине «Конституционное право России» в ФГКОУ ВО «Уральский юридический институт МВД России».

**Структура работы** обусловлена целью и задачами исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка литературы

## Конституционно-правовое регулирование парламентского контроля в Российской Федерации

Таким образом, контроль как самостоятельная, функционально обособленная деятельность, выражается в сознательной, целенаправленной организующей работе по повышению эффективности государственного механизма. Соответственно, конкретный объект, предмет и пределы контроля, формы и методы его реализации находятся в прямой зависимости от правового статуса субъекта контроля. В этой связи сохраняет свою актуальность вывод, сделанный М.С. Студеникиной еще в 1974 г. о необходимости оптимизации распределения контрольной функции между государственными органами для того, чтобы избежать параллелизма и дублирования в ее осуществлении2.

Наряду с определением контроля как функции государственного управления в правовой науке распространено мнение о контроле как о важнейшей форме обратной связи, «по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел при выполнении принятых решений, вследствие чего они могут принимать меры с целью корректировки процесса исполнения (на разных его стадиях) либо наказания исполнителей»3.

Как форма обратной связи контроль представляет собой один из важнейших каналов получения объективной информации, с одной стороны, обо всех процессах, протекающих в различных сферах общественной жизни, с другой – о деятельности государственных служащих. Контроль позволяет своевременно корректировать ход управленческой деятельности и на основе информации о фактических ситуациях, явлениях и изменениях принимать меры по устранению недостатков в работе звеньев управления и должностных лиц, «отклонений» от заданных целей . Отсутствие обратной связи в системе государственного управления не только ставит под угрозу выполнение конкретных социально значимых задач, но и способствует развитию конфликта между государством и обществом, государственными служащими и гражданами, что может привести к масштабным социальным катаклизмам.

В рамках настоящего исследования больше внимания уделено изучению государственного контроля. Государственный контроль – одна из форм осуществления государственной власти, осуществляемая в целях организации выполнения законов и иных нормативных актов, соблюдения государственной дисциплины, должного использования финансовых средств и имущества, относящегося к государственной или муниципальной собственности, организации работы с предложениями, заявлениями и жалобами граждан1. Государственный контроль – распространенная форма деятельности государственных органов и должностных лиц, многие из которых в той или иной степени наделены возможностью осуществления контроля в отношении третьих лиц, а также правом давать определенные поручения, ставить задачи и т.д.

Профессор В.И. Чиркин справедливо отмечает, что во всех сферах государственного управления вышестоящий государственный орган всегда осуществляет в какой-либо форме контроль над подчиненными ему органами, к такому положению вещей приводит факт наличия у любого государства универсальной контрольной функции, вытекающей из существа публичной, государственной власти2.

Категория властвования представлена в сущности контрольной деятельности через наличие у субъекта государственного контроля властных полномочий, которые могут быть применены в отношении подконтрольного объекта. А.М. Тарасов выделяет следующие властные полномочия, присущие контролирующему органу: давать подконтрольным объектам обязательные для исполнения указания об устранении выявленных недостатков; ставить перед соответствующими государственными органами вопрос о привлечении к ответственности лиц, виновных в обнаруженных нарушениях; самостоятельно применять меры государственного принуждения в конкретных случаях1.

Государственный контроль, исходя из вышеизложенного, имеет несколько отличительных черт, выделяющих его в самостоятельную юридическую категорию. Государственный контроль носит публично-правовой характер, то есть субъект государственного контроля – всегда носитель публичной (государственной) власти. Деятельность таких субъектов строго регламентирована и осуществляется в пределах установленной компетенции; объект государственного контроля либо непосредственно подведомствен его субъекту, либо субъект обладает применительно к объекту властными полномочиями, ввиду чего имеет возможность получения полной, всесторонней информации о деятельности подконтрольного объекта с целью анализа данной деятельности. Таким образом формируется возможность контроля целесообразности деятельности объекта.

Следующей значимой особенностью государственного контроля является проверка законности. Под ней в данном случае, понимается государственный контроль за соблюдением нормативной базы, а также контрольная проверка нормативных правовых актов, принимаемых объектом по направлению своей деятельности. Получив объективную информацию о деятельности объекта, контролирующий субъект принимает меры по корректировке деятельности объекта, выявлению причин и условий, способствующих нарушению целесообразности либо законности деятельности, с целью недопущения аналогичного поведения объекта и, как следствие, повышения эффективности его деятельности. Такова в самом общем виде сущность государственного контроля.

## Формы парламентского контроля: понятие и виды

Парламентский контроль в настоящее время – это одна из наиболее значимых функций законодательных (представительных) органов государственной власти в государствах с демократической формой правления. Применительно к Российской Федерации парламентский контроль можно охарактеризовать как конституционно-правовую деятельность по мониторингу законности осуществления полномочий органами исполнительной власти и их должностными лицами с целью последующей оценки их деятельности и возможного применения мер реагирования, осуществляемую парламентом, образуемыми им органами и должностными лицами.

Необходимо отметить приоритетную роль норм Конституции Российской Федерации в регулировании осуществления парламентского контроля в России. Именно конституционное законодательство по своей сути и масштабу применения является наиболее весомым. Полномочия Федерального Собрания урегулированы нормами права, и Конституция как основной закон общества и государства осуществляет регулирование общественных отношений, возникающих в процессе функционирования российского парламента в самом общем, принципиальном порядке.

В этом отношении С.А. Авакьян справедливо отмечает основополагающую роль норм Конституции в деятельности высших органов государства, так как они определяют их систему и внутреннюю структуру, функции и компетенцию1.

Необходимо отметить, что парламентский контроль – это не просто деятельность парламента того или иного государства по контролю над деятельностью государственных органов, должностных и юридических лиц. Парламентский контроль тесно связан с народовластием, с одним из основных принципов, на котором строится система государственной власти в Российской Федерации. Значимость контрольной функции парламента отмечает также и М.Я. Острогорский. Он подчеркивает, что парламентский контроль – «первая функция парламента, определяющая его существование» 1 . Далее он рассматривает необходимость «некоторого сращивания» парламента и правительства, предлагая совместные заседания парламентариев и министров. Хоть необходимость такого «сращивания» представляется спорной по ряду причин, истинность основной высказанной М.Я. Острогорским мысли о первостепенном значении функции парламентского контроля не вызывает никаких сомнений.

Из вышеизложенного следует, что парламентский контроль де-факто должен являться не просто формой контрольной деятельности одного из государственных органов. Парламентский контроль должен быть тем инструментом общества, с помощью которого оно через своих представителей оказывает прямое влияние на государственное регулирование той или иной сферы общественных отношений, на проводимую государством политику в целом.

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

При самом широком подходе под системой конституционных принципов следует понимать положения, закрепленные в главе 1 Конституции Российской Федерации и представляющие собой основы конституционного строя России.

Конституция является нормативным правовым актом высшей юридической силы в государстве, и принципы, согласно которым построено конституционно-1 Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М.: РОССПЭН, 1997. С. 606. правовое управление, в наиболее общем выражении применимы к любой

деятельности в сфере регуляции тех или иных процессов. Исходя из этого, основные принципы построения и функционального взаимодействия общества и государства, закрепленные в Конституции России, применимы в качестве норм-регуляторов к деятельности Федерального Собрания Российской Федерации по осуществлению парламентского контроля.

Профессор Ю.Л. Тихомиров отмечает, что «всякое управление в обществе всегда связано с выражением социальных интересов, регулированием поведения, деятельности людей, с формированием общественного сознания, политической культуры»1 , о чем говорит и текст Конституции России. Ст. 2 Конституции России устанавливает, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Так, в главе 1 Конституции закреплен принцип, согласно которому человек признается в Российской Федерации наивысшей ценностью, ввиду чего государство и его органы призваны служить человеку путем признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Исходя из вышеизложенного, можно отметить, что государственная власть ограничена, причем это ограничение находит свое отражение не только и не столько в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность органов государственной власти, сколько ограничивается правами и свободами человека и гражданина, личной свободой, неприкосновенностью, достоинством граждан, и иными правами и свободами, гарантированными Конституцией. Однако ограничение власти само по себе не будет являться действенным без возможности контроля со стороны народа за ее деятельностью и предотвращения выхода за установленные законом пределы. Отсюда вытекает следующий конституционный принцип, оказывающий основополагающее влияние на институт парламентского контроля и его реализацию в России – принцип народовластия.

## Формы осуществления контроля за деятельностью полиции Парламентом Российской Федерации

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации устанавливается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами 2 . Из данного положения закона вытекает одновременно назначение, основная функция и первоочередная обязанность Уполномоченного по правам человека в России – деятельность, направленная на обеспечение режима соблюдения всеми субъектами правоотношений в Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина. Уполномоченный по правам человека в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека», законодательством Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, при осуществлении своих полномочий Уполномоченный независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

На основе дальнейшего анализа законодательства, регламентирующего деятельность Уполномоченного в России, становится ясно, что он не обладает теми контрольными и надзорными функциями, которыми уже был наделен омбудсман юстиции в Швеции в 1809 г., из чего мы можем сделать вывод о фактической неспособности Уполномоченного повлиять на ситуацию, связанную с нарушением прав человека в России. Однако помимо взаимодействия Уполномоченного с федеральными и региональными органами государственной власти, с уполномоченными и комиссиями по правам человека в субъектах Российской Федерации, неправительственными правозащитными организациями, средствами массовой информации, контраргументом данной позиции является факт наличия у Уполномоченного, с одной стороны, обязанности ежегодного представления доклада о своей деятельности в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, а с другой – возможности обратить внимание парламентариев и общественности на те или иные актуальные проблемы. Именно в ходе данного доклада Уполномоченный обращает внимание депутатов, представляющих многонациональный народ России, на существующие проблемы в правоприменительной практике, нарушения прав граждан государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, коллизии и пробелы в действующем законодательстве. Парламентарии, в свою очередь, имеют множество правовых рычагов, позволяющих комплексно воздействовать на складывающуюся в различных областях общественной жизни ситуацию. Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации представляет собой национальную ступень развития института омбудсмана, появившуюся изначально в Швеции и других скандинавских странах. Учитывая российскую специфику, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обладает основополагающей функцией, присущей институту омбудсмана с самого его основания – функцией обеспечения прав человека и гражданина. Несмотря на отсутствие контрольно-надзорных полномочий, Уполномоченный по правам человека играет очень важную роль в обеспечении прав человека в России, позволяет информировать общественность о текущей обстановке в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также имеет возможность заострить внимание властей на проблемах, которые требуют незамедлительного решения 7. Проведение парламентских расследований как форма парламентского контроля, по мнению отдельных авторов, является одной из наиболее эффективных

Парламентское расследование – это деятельность по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства, осуществляемая палатами Федерального Собрания Российской Федерации. Предмет парламентского расследования, согласно положениям Федерального закона от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», ограничен фактами грубого либо массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, а также обстоятельствами, связанными с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера, и обстоятельствами, связанными с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Также в указанном законе отдельно оговорено, что предметом парламентского расследования не может выступать деятельность Президента Российской Федерации, а также деятельность органов дознания, предварительного следствия и суда в рамках осуществления ими своих полномочий в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

## Особенности осуществления парламентского контроля за деятельностью полиции в субъектах Российской Федерации

Итогом обсуждений явилось принятие 20.11.2013 Советом Федерации постановления № 438-СФ «О мерах по обеспечению общественной безопасности и правопорядка в Российской Федерации», анализ содержания которого позволяет нам с уверенностью заявить о заинтересованности сенаторов в обеспечение их роли в повышении эффективности деятельности МВД России. В указанном постановлении Совет Федерации отмечает вклад МВД в обеспечение общественной безопасности и правопорядка в Российской Федерации, выявление, предупреждение, пресечение террористической и экстремистской деятельности, преступлений, связанных с коррупцией, незаконным оборотом наркотических средств, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина. Вместе с тем Совет Федерации выступает с критикой МВД Российской Федерации по нескольким принципиальным моментам: особую тревогу сенаторов вызывают коррупция, организованная преступность, незаконная миграция, межэтническое и межконфессиональное противостояние. Кроме того, в указанном постановлении содержится ряд конкретных мер, направленных на устранение указанных недостатков. В том числе рекомендация Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации ускорить рассмотрение некоторых проектов федеральных законов; рекомендации Правительству Российской Федерации активизировать работу по внесению в Государственную Думу проекта Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», а также обеспечить выполнение иных мер; рекомендации Министерству внутренних дел Российской Федерации внести в Правительство Российской Федерации предложения по законодательной конкретизации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сферах обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка, проработать совместно с Федеральной миграционной службой Российской Федерации и Пограничной службой Федеральной службы безопасности Российской Федерации вопрос о введении обязательной дактилоскопической регистрации всех прибывающих на территорию России иностранных граждан и лиц без гражданства, осуществить комплекс мер, направленных на увеличение штатной численности участковых уполномоченных, повышение их социальной защищенности, а также повышение эффективности деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел1. 25.03.2015 в ходе заседания Совета Федерации Федерального Собрания РФ состоялось очередное выступление В.А. Колокольцева в рамках «правительственного часа» на тему: «О мерах по противодействию экстремизму и обеспечению общественной безопасности». Согласно предложению Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности «правительственный час» был проведен в закрытом режиме2. Несмотря на это, основные тезисы доклада В.А. Колокольцева могут быть проанализированы на основании информации, представленной на официальном сайте Федерального Собрания РФ3. В рамках своего выступления министр внутренних дел обратил внимание на то, что несмотря на сложную экономическую ситуацию удалось сохранить положительную тенденцию снижения уровня преступности в стране, а также создать дополнительные подразделения органов внутренних дел в малонаселенных местностях. Основной темой доклада является борьба с экстремизмом, так как в течение последних десяти лет ежегодно увеличивается количество преступлений экстремистской направленности. В.А. Колокольцев отметил, что одной из приоритетных задач МВД России остается выполнение комплекса мероприятий в рамках указа Президента от 07.05.2012 № 607 «Об обеспечении межнационального согласия», а также ведется работа по подготовке плана реализации «Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» (утвержденной Президентом РФ 28.11.2014, Пр-2753)1. После выступления В.А. Колокольцев ответил на вопросы членов Совета Федерации. Провести анализ содержания заданных вопросов не представляется возможным ввиду того, что «правительственный час» проходил в закрытом режиме.

Как было продемонстрировано выше, вслед за выступлением министра следовал ряд вопросов от членов Совета Федерации. Аналогичная ситуация имела место и при проведении «правительственного часа» в Государственной Думе. Ввиду ограниченности объема исследования текст большинства вопросов не был отражен в работе, однако они проанализированы автором, вследствие чего были сделаны определенные выводы.

Во-первых, министр внутренних дел при формировании текста выступления отталкивается от вопросов, ранее поставленных перед ним депутатами. В соответствии с ч. 11 ст. 41 Регламента Государственной Думы указанные вопросы, заблаговременно внесенные депутатами, фракциями, комиссиями и комитетами в Совет Государственной Думы, направляются Советом приглашенным на «правительственный час» лицам не позднее, чем за 5 дней до проведения «правительственного часа»2 . Отсюда видно, что парламентарии в полной мере пользуются своим правом задать интересующие их вопросы министру внутренних дел. Следует отметить, что в данном случае могут возникать определенные проблемы у представителей оппозиционных партий, имеющих парламентское меньшинство