



ИССЛЕДОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

О. А. Фомичева*

МЕХАНИЗМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПАРЛАМЕНТОМ

Аннотация. В статье исследуется вопрос законодательного регулирования практики встраивания механизма контрольной власти в компетенцию законодательного органа. Раскрывается содержание термина «парламент», определяется соотношение понятий «парламентская власть» и «контрольная власть», «власть представительная».

При анализе закона «О парламентском контроле» выявлен дисбаланс компетенций палат федерального парламента. Федеральное законодательство устанавливает открытый перечень контрольной функции у законодательных (представительных) органов власти в субъектах РФ. Поэтому региональные парламента расширяют контрольные полномочия собственным законодательством. Практика законодательного регулирования контрольной деятельности законодательных (представительных) органов субъектов РФ порождает проблемы по соответствию функции контроля. Проблемы понимания содержания сущности парламентского контроля обуславливают принятие субъектами РФ законодательства, указывающего формы контроля, по факту не являющиеся таковыми. Законодательное регулирование парламентского контроля и соответствующей контрольной функции деятельности парламента в субъектах РФ не отвечает требованиям контрольной функции парламента как элемента системы власти. Делается вывод о том, что необходимо установить единообразный порядок определения пределов контрольной деятельности парламента в правоприменительной практике.

Ключевые слова: законодательная власть, представительная власть, контроль, функции, формы, пределы контроля, парламента, практика законотворчества, правоприменение, субъекты РФ.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.125.4.052-060

Современный статус представительных органов власти в субъектах РФ позволяет выявить контрольные полномочия регионального парламента¹. На него возлагается функция контроля, или право контролировать испол-

нение законов, что является обязательным элементом законодательной власти². При наделении функцией контроля по отношению к законодательной власти употребляется термин «парламент», а не «законодательная власть».

¹ Ишеков К. А. Некоторые направления парламентского контроля: уровень субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 60—63.

² Гранкин И. В. Основные признаки законодательных органов // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 5. С. 19.

© Фомичева О. А., 2017

* Фомичева Ольга Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент Орского гуманитарно-технологического института (филиала) Оренбургского государственного университета
olga-fomicheva@mail.ru
462403, Россия, г. Орск, пр. Мира, д. 15а

Закон³ устанавливает контрольные полномочия парламента над деятельностью Правительства РФ; с 2013 г. контрольная функция закреплена за парламентом на законодательном уровне⁴.

Раскрытие контрольной функции парламента (законодательной власти) предполагает необходимость определить соотношение понятий «парламент», «законодательная власть» и «представительная власть» с точки зрения правовой регламентации; установить необходимость применения термина «парламент» к органам представительной и законодательной власти в России; создать общую концепцию правовой категории «парламент» для определения функции парламентского контроля.

Традиционно утверждается, что парламент — это орган власти, осуществляющий законодательную функцию. Конституция РФ установила, что парламентом является представительный и законодательный орган — Федеральное Собрание РФ. Таким образом, Конституция РФ термином «парламент» объединяет оба понятия: законодательный и представительный орган.

Ключевой функцией парламента является то, что этот орган должен «объединять народ и представлять его интересы»⁵. Такое понимание парламента характеризует его как «представительную власть». Исходя из общих определений понятия «парламент» законодательная власть и представительная власть являются составными компонентами рассматриваемого органа государственной власти.

Нечеткость формулировок понятия «парламент» требует выяснения сути термина «парламент».

Парламент — это орган коллегиальный. Признак коллегиальности не вызывает сомнения в качестве обязательной его характе-

ристики. Парламент имеет внутреннюю организацию и структуру, которая может быть осуществлена при условии множественности представителей. Так, Федеральное Собрание РФ состоит из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы. Каждая из палат является совокупностью создаваемых комитетов или комиссий, которые состоят из определенного числа депутатов (членов). Молодежные парламента создаются на федеральном уровне — при Государственной Думе, на региональном уровне — при законодательном (представительном) органе власти субъекта Российской Федерации.

Парламент — это орган государства. Орган государства — образованное в установленном порядке публично-правовое лицо, наделенное государственно-властными полномочиями организационно-распорядительного характера по выполнению задач и функций государства (или субъектов федеративного государства)⁶. Федеральное Собрание РФ (федеральный парламент) является государственным органом законодательной власти. Но не все парламента подпадают под эту характеристику. Молодежный парламент не является органом государства, не входит в систему органов государственной власти в России. Молодежный парламент признается политическим движением молодежи, посредством которого граждане РФ, обладающие определенными характеристиками (возрастной ценз, гражданство, дееспособность, отсутствие судимости, членство в общественной организации или политической партии), осуществляют представительную власть в России. Он ориентирован на реализацию молодежной политики на местном, региональном и федеральном уровнях власти РФ при законодательных или представительных органах. Правовые нормативные акты как федерального⁷, так и регионального⁸ уровней за-

³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

⁴ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. №19. Ст. 2304.

⁵ Авакьян С. А. Конституционное право России : в 2 т. М., 2006. Т. 2. С. 385.

⁶ Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «ГАРАНТ».

⁷ Постановление Государственной Думы РФ от 27 июня 2008 г. № 688-5 ГД «Об Общественной молодежной палате (Молодежном парламенте) при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 27. Ст. 3149.

⁸ Закон Оренбургской области от 24 августа 2012 г. № 1042/309-V-ОЗ «О Молодежном парламенте Оренбургской области при Законодательном Собрании Оренбургской области» // Оренбуржье. 2012. № 145.

конодательной власти называют данную организацию именно парламентом. Молодежные парламенты в России статусом государственного органа не наделяются и не включены в систему государственной службы. Это избираемый населением общественно-политический коллектив, состоящий из молодежи.

Необходимо преобразование системы органов государственной власти в России. Для этого следует соотнести молодежные парламенты с системой государственной службы или с государственными должностями в Российской Федерации, установить соответствие членов таких парламентов государственным должностям. Другим вариантом устранения сложившихся противоречий является исключение из названия «молодежные парламенты» слово «парламент». Возможно переименовать молодежные парламенты, например, в политические движения (партии).

Представительные органы местного самоуправления могут называться парламентами⁹. Конституция РФ определяет, что местное самоуправление осуществляется самостоятельно и не входит в систему органов государственной власти.

Таким образом, доводы о том, что парламент — это орган государства, являются несостоятельными. Источники права России не содержат единообразной модели употребления термина «парламент», содержащего характеристику органа государственной власти. Данный признак не может быть признан в качестве обязательной характеристики понятия «парламент».

Термин «парламент» может отсутствовать в названии органа. В источниках права слово «парламент» может не указываться при определении данного коллегиального объединения, но в целом отражает его характери-

стики. Конституция РФ учреждает парламент как высший законодательный и представительный орган. В юридической литературе региональный орган законодательной (представительной) власти часто называют именно парламентом¹⁰. Но законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации как «парламент» в Конституции РФ не обозначен и в федеральном законодательстве «парламентом» не именуется.

Региональная система права определяет неоднозначно, в чем проявляется принцип самостоятельности и самоопределения. Законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право самоорганизации, которое отражается в установлении их наименования. При этом устанавливается запрет на содержание словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти¹¹. Название «парламент» имеют законодательные (представительные) органы власти в Кабардино-Балкарской Республике, Чеченской Республике; Карачаево-Черкесской Республике; Республике Калмыкия; Республике Северная Осетия — Алания; Республике Тыва.

Остальные субъекты РФ законодательный (представительный) орган государственной власти парламентом не называют. Вместе с тем законодательство субъектов РФ применяет единую терминологию, содержащую термин «парламент» в определении деятельности законодательных (представительных) органов власти. Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации устанавливают виды парламентской деятельности: парламентский запрос, парламентские расследования¹², межпарламентское сотруд-

⁹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 нояб. ; Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

¹⁰ Хабриева Т. Я. К вопросу о месте российского парламентского права в системе права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. М., 2003. С. 25.

¹¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹² Закон Республики Дагестан от 27 декабря 2011 г. № 93 «О парламентском расследовании Народного Собрания Республики Дагестан» // СЗ Республики Дагестан. 2011. № 24. Ст. 1194.

ничество¹³, парламентские слушания¹⁴, парламентский контроль¹⁵ и др. Региональные законодатели прямо указывают на осуществление парламентской деятельности, не называя законодательный (представительный) орган власти субъекта РФ парламентом.

Таким образом, законодательное закрепление органа власти (или общественного объединения) в качестве парламента является не обязательным. Правовой статус и полномочия членов данного органа (общественного объединения) отражают обязательные характеристики, позволяющие называть соответствующее коллегиальное образование таковым.

Парламент — это представительство народа, обеспечивающее реализацию политической или общественной воли определенного круга лиц. Функция представительства в высшем законодательном органе регламентирована в двух формах. Первая представлена в Государственной Думе РФ в форме определения мнения всего многонационального народа страны через политические партии. Вторая устанавливается в Совете Федерации РФ через определение направления политики России с учетом мнения регионов РФ.

Законодательный орган государственной власти в субъектах РФ назван представительным, имеет двойное название — законодательный (представительный). Представительские функции регионального парламента реализованы через элемент избрания — депутаты законодательного (представительного) органа власти избираются населением самостоятельно. Представительство реализуется через элемент отчетности народу — депутат представляет сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, соблюдении установленных ограничений.

Равно и региональные законодательные (представительные) органы власти, представительные органы местного самоуправления «парламентами» не провозглашаются. Условия формирования и деятельность депутатов местного самоуправления определены как представительские¹⁶. Депутаты местного самоуправления избираются населением, представляют интересы населения муниципального образования, принимают от имени населения муниципального образования решения и несут перед ним ответственность.

Таким образом, при определении понятия «парламент» необходимо использовать совокупность всех обязательных определяющих его понятие признаков. Признак представительства народа следует признать обязательным, но употреблять его следует в совокупности с другими признаками.

Парламент — объединение граждан, обладающих определенным правовым статусом. Парламент представлен коллегиальным органом (или сообществом), в состав которого входят лица особой категории. Член Совета Федерации и депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ должны соответствовать основным критериям, предъявляемым законодательством. Требования, предъявляемые к парламентариям федерального уровня власти, имеют различную правовую природу. Требования первоначально учреждены в Конституции РФ, уточнены в законах Российской Федерации, сформулированы в Регламентах палат.

Общими требованиями к парламентариям федерального парламента являются: дееспособность, возрастной ценз, гражданство РФ, отсутствие судимости и др. Парламентарии федерального уровня власти, равно как и парламентарии регионального уровня власти, должны соблюдать ограничения, предусмотренные законодательством.

¹³ Постановление Законодательного собрания Оренбургской области от 21 октября 2008 г. № 2554 «О заключении соглашения о сотрудничестве между Законодательным собранием Оренбургской области и Государственным советом Республики Татарстан» // Бюллетень Законодательного собрания Оренбургской области. 2008. 23-е заседание. II ч.

¹⁴ Закон Республики Бурятия от 19 апреля 1995 г. № 111-1 «О Народном Хурале Республики Бурятия» // СЗ Республики Бурятия. 2000. № 8—9 (12—13). Ч. I.

¹⁵ Закон Республики Калмыкия от 27 сентября 2001 г. № 133-II-3 «О Народном Хурале (Парламенте) Республики Калмыкия» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Устанавливаются запреты общего характера, распространяющиеся на всех парламентариев (заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; состоять членом органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации; выезжать в связи с осуществлением соответствующих полномочий за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, и пр.¹⁷). Для парламентариев в субъектах Российской Федерации ограничения дополняются требованием политической определенности — депутат может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран (во фракцию которой он входит и из которой не вправе выйти)¹⁸; невозможностью осуществления представительства по гражданскому или уголовному делу либо по делу об административном правонарушении (кроме случаев законного представительства)¹⁹; требованием соблюдения правил депутатской этики²⁰ и пр.

Таким образом, члены парламента обладают совокупностью прав и обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации и региональными законами, предусмотрено создание оптимальных условий для осуществлению их профессиональной деятельности. Совокупность таких прав сводится

к полномочиям по общим вопросам статуса депутата (материального и процессуального характера) и гарантиям осуществления депутатской деятельности.

*Парламент — это общенациональное представительное учреждение государства, осуществляющее законодательные функции*²¹. Парламент не во всех случаях отождествляется с учреждением государства, не всегда представлен в виде общенационального объединения.

В законодательстве часто встречаются формулировки, отождествляющие понятие «парламент» с законодательной функцией. Конституция РФ провозглашает федеральный орган законодательной власти — Федеральное Собрание — парламентом. Региональные законодательные (представительные) органы власти по всем признакам подпадают под рассматриваемое понятие. Данные органы действительно являются парламентами, наделяются законодательными функциями.

Молодежные парламента и представительные органы местного самоуправления законодательской функцией не наделены. Представительные органы на практике определяют процедуры, осуществляемые местными депутатами в качестве «парламентских» (парламентские слушания вводятся правовыми актами муниципального образования²²). Представительные органы местного самоуправления вправе осуществлять правотворческую функцию в форме подзаконного регулирования вопросов местного значения. Поэтому за-

¹⁷ Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ.1999. № 28. Ст. 3466.

¹⁸ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ.1999. № 42. Ст. 5005.

¹⁹ Закон Воронежской области от 7 декабря 2006 г. № 102-ОЗ «О статусе депутата Воронежской областной Думы» // Молодой коммунар. 2006, 16 дек.

²⁰ Закон Тюменской области от 27 июня 1994 г. № 1 «О статусе депутата Тюменской областной Думы» // Тюменские известия. 1994. № 151.

²¹ Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. О.Е. Кутафин. М., 2003. С. 343.

²² Постановление Юргинского городского Совета народных депутатов Кемеровской области от 15 июня 2005 г. № 36 «Устав Юргинского городского округа» // Вестник. 2005. № 19—21; Решение Качканарской городской Думы от 9 июня 2005 г. № 62 «Устав Качканарского городского округа Свердловской области» // Качканарское время. 2005. № 31; Решение Совета депутатов муниципального образования — Листвянское сельское поселение Рязанского муниципального района Рязанской области от 4 февраля 2011 г. № 88 «Устав муниципального образования — Листвянское сельское поселение Рязанского муниципального района Рязанской области» // Информационный бюллетень муниципального образования — Листвянское сельское поселение Рязанского муниципального района. 2012. № 8.

конодатель не содержит запрета представительным органам местного самоуправления именовать свою работу «парламентской деятельностью».

Законодательной функцией может быть наделен только орган государства и только законом. Поэтому законодательная функция — обязательный признак понятия «парламент».

В качестве функции, объединяющей «парламенты», можно назвать функцию правотворчества.

Итак, понятие «парламент» является многогранным термином. Его употребление в законотворческой и правотворческой практике деятельности публичных органов является неединообразным. Контроль закрепляется в качестве «парламентской» функции, а не в качестве функции, принадлежащей законодательной власти. Парламентская власть по Конституции РФ не устанавливается. Поэтому необходимо уточнение субъектов, которые включены в понятия «парламент» и «парламентский контроль».

Законодательное регулирование парламентского контроля осуществляется в Федеральном законе «О парламентском контроле»²³. Виды контроля парламента устанавливаются ст. 5 Федерального закона «О парламентском контроле». Положения этой нормы указывают на следующие виды контроля:

- 1) контроль, осуществляемый Государственной Думой Федерального Собрания РФ (пять форм из восемнадцати: п. 1, 3, 4, 13, 14);
- 2) контроль совместный, где наделяются полномочиями контроля обе палаты Федерального Собрания РФ одновременно, но сам контроль осуществляется только соответствующей палатой (десять форм из восемнадцати: п. 2, 7—9, 11, 12, 15—18);
- 3) контроль, осуществляемый либо палатой, либо совместно с парламентом (три формы из восемнадцати: п. 5, 6, 10).

Большая доля деятельности по контролю над Правительством РФ осуществляется одной из палат Федерального Собрания — Государственной Думой. В законе не указываются контрольные функции отдельно Совета Федерации, не закрепляется парламентский контроль как конституционно-правовая установка по совместной деятельности контроля обеих палат. Основные полномочия по контролю возлагаются на Государственную Думу РФ. Контроль осуществляется структурной единицей парламента.

В региональных парламентах функция контроля устанавливается законодательством РФ и законами субъектов РФ в рамках императивных полномочий. Распространенными видами называют контроль над исполнением законов²⁴, или правовой мониторинг²⁵.

Принимаемые в субъектах Российской Федерации специализированные законы содержат термин «парламент». Устанавливаются формы парламентского контроля. Так, в Волгоградской области контроль называется парламентским, а функция контроля возлагается на Волгоградскую областную Думу²⁶. По Уставу Волгоградская областная Дума учреждается законодательным и представительным органом государственной власти субъекта РФ, а не парламентом²⁷. В Волгоградской области имеется Молодежный парламент²⁸. Таким образом, название законов не соответствует терминологическому восприятию терминов «парламент» и «законодательная власть».

В некоторых субъектах РФ вводятся формы контроля, которые в действительности парламентскими не являются. Так, закон Волгоградской области о парламентском контроле предусматривает проведение публичных (депутатских) слушаний. Последние применяются в практике представительных органов местного самоуправления в качестве формы уча-

²³ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. №19. Ст. 2304.

²⁴ Чертков А. Н., Азаров Д. В. Правовое регулирование регионального парламентского контроля, осуществляемое субъектами Российской Федерации // Адвокат. 2014. № 1. С. 59.

²⁵ Чертков А. Н. Цели, принципы парламентского контроля и специфика их реализации в субъектах Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2013. № 8. С. 5—14.

²⁶ Закон Волгоградской области от 20 декабря 2013 г. № 176-ОД «О парламентском контроле» // Волгоградская правда. 2013. № 244.

²⁷ Закон Волгоградской области от 24 февраля 2012 г. № 1-ОД «Устав Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2012. № 35.

²⁸ Закон Волгоградской области от 7 августа 2014 г. № 125-ОД «О Молодежном парламенте Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2014. № 147.

ствия населения в местном самоуправлении. При этом публичные и депутатские слушания не равнозначны²⁹. Таким образом, отнесение указанных слушаний к форме парламентского контроля регионального парламента является дискуссионным.

Контрольные полномочия законодательного органа субъекта РФ определены в качестве компетенции. Так, в Конституции Карачаево-Черкесской Республики законодательный орган называется Парламентом³⁰, его контрольные полномочия установлены как контрольные функции³¹. В Свердловской области полномочиями по контролю наделяется Законодательное собрание Свердловской области, в законе контрольные полномочия получают название «контрольных мероприятий»³². Во Владимирской³³, Кировской³⁴ и Тверской³⁵ областях контрольные полномочия названы «контрольной деятельностью».

Контрольная функция законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ закрепляется в конституциях и уставах, которые дублируют положения п. 4 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: это полномочия по соблюдению и исполнению законов субъекта РФ; контроль над исполнением регионального бюджета, контроль над испол-

нением бюджетов региональных территориальных государственных внебюджетных фондов; контроль над соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Федерации; контроль по реализации программ социально-экономического развития. Аналогичные полномочия прописываются в регламентах региональных парламентах³⁶.

Формы контроля законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации расширены следующими полномочиями:

- согласование назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законодательством (в Волгоградской области);
- рассмотрение вопроса о выражении недоверия высшему должностному лицу (в Волгоградской и Кировской областях);
- осуществление взаимодействия с контрольно-счетной палатой, уполномоченным по правам человека, уполномоченным по правам ребенка, избирательной комиссией (в Волгоградской области);
- контроль по исполнению договоров, заключенных от имени области как субъекта РФ (в Вологодской области³⁷);
- проведение «правительственных часов» (в Кировской и Тверской областях);

²⁹ Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Саратов, 2010. С. 107.

³⁰ Конституция Карачаево-Черкесской Республики от 5 марта 1996 г. // Сб. законов и постановлений КЧР 1995—1999 гг. Ч. I.

³¹ Закон Карачаево-Черкесской Республики от 9 октября 1998 г. № 479-XXII «О контрольных функциях Народного собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики в сфере бюджета и финансов» // Там же.

³² Закон Свердловской области от 19 февраля 2010 г. № 1-ОЗ «О контрольных полномочиях Законодательного собрания Свердловской области» // СЗ Свердловской области. 2010. № 2. Ст. 83.

³³ Закон Владимирской области от 5 ноября 2009 г. № 145-ОЗ «О контрольной деятельности Законодательного собрания Владимирской области» // Владимирские ведомости. 2009. № 269.

³⁴ Закон Кировской области от 26 февраля 2013 г. № 262-ЗО «О контрольной деятельности Законодательного собрания Кировской области» // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. 2013. № 2 (146). Ст. 5179.

³⁵ Закон Тверской области от 2 июля 2014 г. № 52-ЗО «О контрольной деятельности Законодательного собрания Тверской области» // Тверские ведомости. 2014. № 27. Ст. 4.

³⁶ Постановление Законодательного собрания Краснодарского края от 25 мая 2011 г. № 2572-П «О Регламенте Законодательного собрания Краснодарского края» // Информационный бюллетень ЗС КК. 2011. № 43 (173).

³⁷ Закон Вологодской области от 5 июня 2007 г. № 1607-ОЗ «О контрольных полномочиях Законодательного собрания Вологодской области» // Законодательство Вологодской области. 2007. № 3 (ч. 1).

— согласование назначения кандидатур на должности заместителей и первого заместителя Председателя органа исполнительной власти, руководителей финансового органа и органа по управлению государственной собственностью, уполномоченного по защите прав предпринимателей, назначение Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка (в Кировской области).

Итак, законодательная власть в Российской Федерации является ключевым органом по осуществлению контрольных полномочий. Для их осуществления необходимо уточнение терминологии. Поскольку парламентская власть в Конституции РФ в качестве отдельной ветви не устанавливается, правовая регламентация контрольной деятельности законодательных органов в РФ должна иметь единообразную формулировку и четкие пределы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : в 2 т. — М., 2006. — Т. 2.
2. Гранкин И. В. Основные признаки законодательных органов // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 5.
3. Ишеков К. А. Некоторые направления парламентского контроля: уровень субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 5.
4. Окулич И. П., Павлов П. В. Проблемы эффективности деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. — Челябинск, 2004.
5. Хабриева Т. Я. К вопросу о месте российского парламентского права в системе права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. — М., 2003.
6. Чертков А. Н., Азаров Д. В. Правовое регулирование регионального парламентского контроля, осуществляемое субъектами Российской Федерации // Адвокат. — 2014. — № 1.
7. Чертков А. Н. Цели, принципы парламентского контроля и специфика их реализации в субъектах Российской Федерации // Законодательство и экономика. — 2013. — № 8.
8. Чиркин В. Е. Государствоведение. — М., 2000.

Материал поступил в редакцию 23 марта 2016 г.

THE MECHANISM FOR EXERCISING THE CONTROL POWER BY PARLIAMENT

FOMICHEVA Olga Anatolevna — PhD, Associate Professor of the Orsk Humanitarian and Technological Institute (Branch) of the Orenburg State University
olga-fomicheva@mail.ru
462403, Russia, Orsk, pr. Mira, d. 15a

Review. *The article deals with the question of legislative regulation of the practice of embedding the mechanism of the control power in the competence of the legislature. The author reveals the content of the term "Parliament", determines the balance between the concepts of "parliamentary power," "control power," and "representative power."*

When analyzing the Law "On parliamentary control," the author reveals an imbalance in jurisdictions of the chambers of the Federal Parliament. Federal law sets a non-exhaustive list of control functions of the legislative (representative) bodies in the constituent entities of the Russian Federation. Therefore, regional parliaments extend control powers by means of their own legislation. The practice of legislative regulation of the control activities of the legislative (representative) bodies of constituent entities of the Russian Federation poses problems of control function conformity. The problems of understanding the essence of parliamentary control require the constituent entities of the Russian Federation to adopt legislation determining the forms of control that in fact are not forms of control.

Legislative regulation of the parliamentary control and the activity of parliaments in the constituent entities of the Russian Federation that corresponds to the control function do not meet the requirements of the control function of the Parliament as a part of the system of government. The author concludes that it is necessary to establish a uniform procedure for defining the limits of control activity of Parliament in practice.

Keywords: *legislature, representative authority, control, functions, forms, limits of control, Parliament, practice of law-making, law enforcement, constituent entities of the Russian Federation.*

BIBLIOGRAPHY

1. *Avakyan S. A.* Constitutional law in Russia: In 2 volumes. Vol. 2. - M., 2006.
2. *Grankin I. V.* The main features of legislative authorities // Constitutional and Municipal Law. -2007. – № 5.
3. *Ishekov K. A.* Some directions of the Parliamentary control: the level of the constituent entities of the Russian Federation // Constitutional and Municipal Law. -2010. – № 5.
4. *Okulich I.P., Pavlov P.V.* The problem of the effectiveness of activity of a legislative (representative) body of the state power of constituent entities of the Russian Federation. - Chelyabinsk, 2004.
5. *Habrieva T. Ya.* To the question concerning the place of the Russian Parliamentary Law in the system of law // Parliamentary Procedures: problems of Russia and foreign experience. - M., 2003.
6. *Chertkov A.N., Azarov D.V.* Legal regulation of regional parliamentary control carried out by the constituent entities of the Russian Federation // Advocate. - 2014. – № 1.
7. *Chertkov A.N.* Objectives, principles of parliamentary control and the specificity of their implementation in the constituent entities of the Russian Federation // Legislation and Economics. -2013. – № 8.
8. *Chirkin V. E.* Political Science. - M., 2000.