

DOI: 10.17803/1994-1471.2021.131.10.191-201

О. А. Кочиева*

Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Республике Южная Осетия

Аннотация. Парламентский контроль признается наиболее эффективной формой воздействия на органы государственной власти (прежде всего органы исполнительной власти) при реализации законодательным органом своих основных функций. Важное значение парламентский контроль приобретает для обеспечения сбалансированности законодательной и исполнительной ветвей власти, так как является одним из основных элементов системы сдержек и противовесов. Парламентский контроль в Республике Южная Осетия имеет свои особенности и специфические черты, даже с учетом стремления югоосетинского законодателя к конвергенции национального и российского законодательства. Автором дается характеристика форм парламентского контроля и механизмов реализации этих форм с опорой на правовую базу и сложившуюся практику. Проведен сравнительно-правовой анализ отдельных форм парламентского контроля с аналогичными в Российской Федерации и ряде других зарубежных государств. Сделан вывод о том, что отсутствие системообразующего акта в сфере парламентского контроля для высшего представительного и единственного законодательного органа Республики Южная Осетия не является преградой для активного исполнения своих контрольных функций.

Ключевые слова: Южная Осетия; конституция; республика; парламент; законодательный орган; парламентский контроль; парламентское расследование; депутатский запрос; парламентский запрос; счетная палата; уполномоченный по правам человека; выражение недоверия; правительственный час.

Для цитирования: Кочиева О. А. Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Республике Южная Осетия // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 10. — С. 191–201. — DOI: 10.17803/1994-1471.2021.131.10.191-201.

Constitutional and Legal Foundations of Parliamentary Control in the Republic of South Ossetia

Olesya A. Kochieva, Postgraduate Student, Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
kochieva@yandex.ru

Abstract. Parliamentary control is recognized as the most effective form of influence on government bodies (primarily executive bodies) in the implementation of its main functions by the legislative body. Parliamentary control is of great importance to ensure a balance between the legislative and executive branches of government,

© Кочиева О. А., 2021

* Кочиева Олеся Ахсаровна, аспирант кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
kochieva@yandex.ru

as it is one of the main elements of the system of checks and balances. Parliamentary control in the Republic of South Ossetia has its own characteristics and specific features, even taking into account the desire of the South Ossetia legislator to converge national and Russian legislation. The author provides a characteristic of the forms of parliamentary control and mechanisms for the implementation of these forms, based on the legal framework and established practice. A comparative legal analysis of certain forms of parliamentary control with similar ones in the Russian Federation and a number of other foreign countries has been carried out. It is concluded that the absence of a system-forming act in the field of parliamentary control for the highest representative and only legislative body of the Republic of South Ossetia is not an obstacle to the active implementation of its control functions.

Keywords: South Ossetia; constitution; republic; parliament; legislature; parliamentary control; parliamentary inquiry; deputy inquiry; parliamentary inquiry; Accounts Chamber; human rights ombudsman; impeachment; "government hour".

Cite as: Kochieva OA. Konstitutsionno-pravovye osnovy parlamentskogo kontrolya v Respublike Yuzhnaya Osetiya [Constitutional and Legal Foundations of Parliamentary Control in the Republic of South Ossetia]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2021;16(10):191-201. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.131.10.191-201. (In Russ., abstract in Eng.).

В зарубежных странах парламентский контроль является традиционной функцией законодательного органа, важность которой давно признана¹. Во всех функциональных классификациях парламентских полномочий, предлагаемых зарубежными исследователями, контрольная функция всегда отмечается². Парламентский контроль осуществляется в любом современном демократическом государстве³. Тем не менее форма правления, существующая в государстве, оказывает значительное влияние на объем контрольных полномочий парламента и их практическую реализацию⁴.

Парламентский контроль — это не только форма деятельности парламента любого государства: парламентский контроль неразрывно связан с народовластием — одним из важнейших принципов государственного строительства.

Следует отметить, что первые выборы в Парламент Республики Южная Осетия (Верховный Совет) прошли 9 декабря 1990 г. В то же время за прошедшие три десятка лет так и не был принят закон Республики Южная Осетия «О парламентском контроле». Между тем нельзя утверждать, что у югоосетинских парламента-

риев нет достаточного арсенала для реализации контрольной функции.

По мнению П. В. Крашенинникова, законодательство формируется под воздействием многих факторов, включая экономическое устройство, поскольку благодаря ему определяются социальная структура общества; моральные ценности, доминирующие в разный период времени; религия как основополагающая сущность морали, которая определяет основные подходы к построению законодательства⁵. Однако наряду с вышеперечисленным для Южной Осетии важнейшим фактором, влияющим на формирование законодательства, стала геополитика.

29 января 1992 г. Верховный Совет Республики Южная Осетия принял постановление «О применении аналогии законов России на территории Республики Южная Осетия», согласно которому правоохранительным органам, предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам Республики Южная Осетия необходимо применять на практике нормы права России⁶. Потребность в этом возникла в связи с дефицитом законодательных актов, регулировавших отношения в различных сферах жизне-

¹ Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005. С. 5.

² Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2008. С. 263.

³ Осаветлюк А. М. Конституционное право зарубежных стран. М., 2010. С. 233.

⁴ Петухова Н. В. Парламентский контроль в системе народного представительства Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 40.

⁵ Крашенинников П. В. Закон и законотворческий процесс. М. : Статут, 2017. С. 4.

деятельности. Таким образом, указанное постановление Верховного Совета Республики Южная Осетия обеспечивает легитимность действия российских законодательных и подзаконных актов на территории республики.

В связи с этим югоосетинские парламентарии обращаются к Федеральному закону от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» в случае необходимости регулирования отношений в данной сфере.

Правовые основы парламентского контроля также содержатся в Конституции (Основном Законе) Республики Южная Осетия. Так, в соответствии с Конституцией РЮО и Регламентом законодательного органа (ст. 177) Правительство ежегодно отчитывается о результатах своей деятельности перед депутатским корпусом и по итогам обсуждения отчета Парламент принимает соответствующее постановление. В случае если деятельность Правительства признана неудовлетворительной, Парламент может поставить вопрос об изменении состава Правительства, а также выразить недоверие Правительству в целом⁷.

В Российской Федерации выражение недоверия Правительству РФ может нести негативные последствия для самой Государственной Думы Федерального Собрания: при реализации данного полномочия парламент рискует быть распущенным, что на практике удерживает депутатов от вынесения Правительству РФ вотума недоверия⁸.

Депутатский корпус югоосетинского Парламента свободен как в выражении недоверия исполнительной ветви власти, так и в

отклонении кандидатуры Президента РЮО на должность Председателя Правительства из-за отсутствия в законодательстве норм, влекущих соответствующие риски. Однако, в соответствии с Основным Законом⁹ (ст. 50), в случае трехкратного отклонения Парламентом Южной Осетии представленных кандидатур на должность Председателя Правительства глава государства обладает правом назначить главу исполнительной власти своим указом.

Профессор Б. А. Страшун отмечает, что в литературе парламентская ответственность правительства зачастую отнесена к формам парламентского контроля. Однако в действительности ответственность — не форма контроля, а его следствие. Контроль выявляет и устанавливает определенные факты, связанные с деятельностью подконтрольного субъекта, в частности способы и результаты этой деятельности, а ответственность — следствие их оценки контролирующим органом¹⁰.

Процесс выражения недоверия Правительству РЮО в парламентской практике не инициировался. Так, например, несмотря на то что депутатами шестого созыва в 2016 г. работа Правительства была признана неудовлетворительной, вотум недоверия выразить ему не стали¹¹.

Вместе с тем следует добавить, что Парламент Республики Южная Осетия может выразить недоверие не только Правительству как коллегиальному органу, но и отдельному члену Правительства. Это может произойти как во время отчета Правительства, так и опосредованно от ежегодного правительственного отчета. В Конституции закреплено право заслушивать

⁶ Постановление Верховного Совета Республики Южная Осетия 29.01.1992 «О применении аналогии законов России на территории Республики Южная Осетия».

⁷ Регламент Парламента Республики Южная Осетия от 29.12.2004 № С-2/4 // Официальный сайт парламента Республики Южная Осетия. URL: <http://parliamentrso.org> (дата обращения: 15.10.2020).

⁸ Нудненко Л. А., Тхабисимова Л. А. Конституционные основы парламентского контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации // Юридический вестник Самарского университета. 2018. Т. 4. № 4. С. 33.

⁹ Конституция (Основной Закон) Республики Южная Осетия 2001 г. // Южная Осетия. № 33. 21.04.2001.

¹⁰ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник для вузов / отв. ред. Б. А. Страшун. 4-е изд., обнов. и дораб. М., 2005. С. 654.

¹¹ Постановление Парламента Республики Южная Осетия от 26.07.2016 «Об отчете Правительства Республики Южная Осетия о результатах работы в 2015 году».

отдельных членов Правительства с возможностью вынесения недоверия только указанному члену Правительства (ст. 68).

Согласно Конституции РЮО, «в этом случае Президент Республики Южная Осетия вправе освободить от должности указанного члена Правительства Республики Южная Осетия либо не согласиться с мнением Парламента Республики Южная Осетия. Однако в случае если Парламент Республики Южная Осетия в течение двух месяцев повторно выразит недоверие члену Правительства Республики Южная Осетия, Президент Республики Южная Осетия издает указ об освобождении указанного члена Правительства Республики Южная Осетия от должности».

В 2015 г. народные избранники шестого созыва впервые воспользовались своим правом и выразили недоверие министру иностранных дел РЮО¹². Президент, не дожидаясь истечения двухмесячного срока, освободил его от занимаемой должности с целью снятия возникших политических противоречий. Впоследствии, в 2019 г., депутатский корпус уже седьмого созыва вышел с инициативой о вынесении недоверия еще двум членам Правительства (министру МВД и министру юстиции), однако данные вопросы не набрали необходимого количества голосов.

Таким образом, существует не только коллективная (солидарная) ответственность Правительства, но и персональная ответственность каждого министра.

Следует отметить, что в силу известных трагических событий, а далее и подписанных 26 августа 2008 г. указов Президента Российской Федерации о признании независимости Республики Абхазия¹³ и Республики Южная Осетия¹⁴, судьбы двух народов во многом объединены. И законодательство Абхазии всегда вызывает

интерес югоосетинских (и не только югоосетинских) правоведов с точки зрения сравнительного анализа.

Так, в соответствии с п. 11 ст. 47 Конституции Республики Абхазия, высший законодательный орган государства имеет право выразить недоверие отдельному члену Кабинета министров (Правительству)¹⁵, но не Кабинету министров в целом, что, как считает Э. Л. Лакербая, влияет на эффективность функционирования системы органов государственной власти Республики Абхазия. Ученый предлагает дополнить Основной закон страны правом Народного собрания голосовать по вопросу о доверии или недоверии Кабинету министров в целом, а не только отдельному его члену¹⁶.

В свою очередь, российские ученые-конституционалисты также указывают на необходимость введения индивидуальной ответственности членов Правительства РФ перед Федеральным Собранием Российской Федерации.

Так, профессор С. А. Авакьян предлагает в рамках сложившейся системы распределения властного ресурса на федеральном уровне конституционно установить индивидуальную ответственность членов Правительства РФ и руководителей федеральных органов исполнительной власти. Предлагается предоставить нижней палате Федерального Собрания право выражать недоверие или доверие указанным лицам, оставляя за Президентом РФ право окончательного решения вопроса об отставке соответствующего должностного лица¹⁷.

Л. А. Нудненко и Л. А. Тхабисимова в своей научной работе приходят к выводу о необходимости усовершенствования законодательства Российской Федерации в сторону усиления ответственности членов Правительства

¹² Постановление Парламента Республики Южная Осетия от 13.03.2015 «О выражении недоверия члену Правительства Республики Южная Осетия Санакоеву Д. Г.».

¹³ Указ Президента РФ от 26.08.2008 № 1260 «О признании Республики Абхазия» // Российская газета. 2008.

¹⁴ Указ Президента РФ от 26.08.2008 № 1261 «О признании Республики Южная Осетия» // Российская газета. 2008.

¹⁵ Конституция Республики Абхазия от 26.11.1994 № 187-с.

¹⁶ Лакербая Э. Л. Система органов государственной власти в Республике Абхазия: становление и развитие : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 144.

¹⁷ Современные проблемы организации публичной власти / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2014. С. 163.

Российской Федерации перед парламентом, в частности предлагается в рамках «правительственного часа» предусмотреть возможность освобождения от должности члена Правительства РФ за неудовлетворительные результаты деятельности в случае, если за это повторно раздельно проголосовали обе палаты¹⁸.

Вышеуказанные примеры подтверждают необходимость и коллективной, и индивидуальной ответственности правительства перед законодательным органом. Следовательно, югоосетинская модель выражения недоверия является, на наш взгляд, оптимальной.

В Регламенте высшего представительного органа Южной Осетии такая форма парламентского контроля, как «правительственный час», появилась относительно недавно — в 2015 г.¹⁹, и такой контроль ни разу не проводился, что может свидетельствовать как о достаточности иных форм контроля, так и о консервативности законодательного органа.

Тем не менее в соответствии со ст. 62.1 Регламента законодательного органа РЮО на заседаниях сессии Парламента Республики Южная Осетия может проводиться «правительственный час» для получения депутатским корпусом информации по обозначенным вопросам исполнения действующего в Республике Южная Осетия законодательства, реализации политики Республики в рамках осуществления парламентского контроля не реже одного раза в месяц. По результатам принимается постановление, которое может содержать оценку эффективности мер исполнительных органов государственной власти по существу вопросов правительствен-

ного часа, а также рекомендации по их совершенствованию²⁰.

В соответствии с Регламентом югоосетинского законодательного органа и Законом Республики Южная Осетия от 16.05.2001 «О статусе депутата Парламента Республики Южная Осетия», для получения информации по какой-то конкретной проблеме, имеющей важное значение для государственного или социально-культурного строительства Республики, народные представители могут направить *запросы* в любой орган и любому должностному лицу²¹.

Таким образом, закон не ограничивает круг адресатов, однако Регламентом все же уточняется, что запрос, адресованный Председателю Верховного Суда Республики Южная Осетия, Генеральному прокурору, руководителям органов расследования, не может касаться конкретных дел, находящихся в их производстве.

Недопустимость направления депутатских запросов в судебные органы вполне обоснована с точки зрения конституционного принципа независимости судебной власти²².

Правом направления депутатского запроса обладают депутат, группа депутатов, парламентские комитеты и постоянные комиссии. При этом в Законе Республики Южная Осетия «О статусе депутата Парламента Республики Южная Осетия» обозначено, что «запрос, как правило, вносится на заседание Парламента Республики Южная Осетия в письменной форме, а также непосредственно минуя заседания Парламента».

Именно депутатские запросы чаще всего используются депутатами для получения необходимой информации, которая, в свою очередь,

¹⁸ Нудненко Л. А., Тхабисимова Л. А. Конституционные основы парламентского контроля... С. 33.

¹⁹ Постановление Парламента Республики Южная Осетия от 27.11.2015 № С-3/5 «О внесении изменений в главу 6 статьи 62.1 Регламента Парламента Республики Южная Осетия» // Официальный сайт парламента Республики Южная Осетия. URL: <http://parliamentrso.org> (дата обращения: 15.10.2020).

²⁰ Постановление Парламента Республики Южная Осетия от 29.12.2004 № С-2/4 «О Регламенте Парламента Республики Южная Осетия» // Официальный сайт парламента Республики Южная Осетия. URL: <http://parliamentrso.org> (дата обращения: 15.10.2020).

²¹ Закон Республики Южная Осетия от 16.05.2001 «О статусе депутата Парламента Республики Южная Осетия» // Официальный сайт парламента Республики Южная Осетия. URL: <http://parliamentrso.org> (дата обращения: 15.10.2020).

²² Нудненко Л. А. Проблемы правовой регламентации парламентского запроса // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 4. С. 51.

может лечь в основу инициирования парламентского расследования.

Не лишним будет отметить, что в Регламенте Правительства Республики Южная Осетия содержится норма, определяющая порядок рассмотрения Правительством парламентских запросов и депутатских запросов, разграничивая их адресатами и допустимыми сроками ответов на них²³. Однако, как уже было отмечено выше, Закон Республики Южная Осетия «О статусе депутата Парламента Республики Южная Осетия» и Регламент законодательного органа содержат лишь понятие «депутатский запрос», и именно такая форма запросов направляется депутатами в различные органы на протяжении тридцати лет.

Парламентское расследование является достаточно востребованной формой парламентского контроля. Согласно Закону Республики Южная Осетия «О парламентском расследовании Парламента Республики Южная Осетия» (данный законодательный акт практически полностью идентичен российскому федеральному закону, за исключением незначительных норм, связанных со сроками и особенностями законодательного органа), народные избранники с целью защиты прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечения законодательным органом контроля за деятельностью Правительства Республики Южная Осетия, государственными органами, местными органами государственной власти могут инициировать проведение парламентского расследования.

Как известно, предметом парламентского расследования могут выступать факты грубого или массового нарушения прав и свобод человека и гражданина, обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера, а также обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций общенародного, природного и техногенного характера и так далее.

Вместе с тем парламентскому расследованию не может подлежать деятельность Президента, деятельность суда по осуществлению правосудия и деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством, действующим на территории Республики Южная Осетия²⁴.

Инициатива может исходить от группы депутатов в количестве не менее одной третьей от общего числа избранных депутатов (депутатский корпус на сегодняшний день состоит из 34 депутатов). Соответствующее обращение направляется на имя Председателя Парламента с обоснованием необходимости проведения парламентского расследования, в случае одобрения данного вопроса Президиумом Парламента создается комиссия на паритетных началах из представителей всех депутатских объединений. Срок работы данной комиссии не может превышать шести месяцев, и по итогам своей деятельности комиссия обязана представить доклад с выводами по расследуемым фактам и событиям и соответствующими предложениями, включая принятие законодательных актов, освобождение от должности должностных лиц, чьи действия (бездействие) привели к возникновению этих фактов и обстоятельств.

Югоосетинские законодатели, как уже было сказано, достаточно часто прибегают к данной форме парламентского контроля. Полагаем, что этому в определенной мере способствует отсутствие института уполномоченного по правам человека как формы парламентского контроля.

Однако Парламент Южной Осетии также может образовать временные депутатские комиссии и другие рабочие органы по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией и законами Республики Южная Осетия. Зачастую именно к этим комиссиям прибегают законодатели для рассмотрения того или иного вопроса, поскольку нормативно не установлен строгий

²³ Указ Президента Республики Южная Осетия от 15.01.2018 № 4 (ред. от 25.03.2019) «О Регламенте Правительства Республики Южная Осетия» // Официальный сайт Президента Республики Южная Осетия. URL: <http://presidentruo.org> (дата обращения: 15.10.2020).

²⁴ Закон Республики Южная Осетия от 27.01.2010 «О парламентском расследовании Парламента Республики Южная Осетия» // Южная Осетия. № 12–13, 13.02.2010.

порядок их формирования и определенный срок деятельности. О результатах своей деятельности временная комиссия также представляет Парламенту или Президиуму Парламента доклад по существу вопроса, в связи с которым она была создана, а члены комиссии могут не согласиться с выводами комиссии и представить свое особое мнение.

По мнению профессора Б. А. Страшуна, «сложность задач, стоящих перед парламентами в современном обществе, вынуждает их создавать специализированные органы и учреждения, а также назначать (избирать) специализированных должностных лиц, которые оказывают парламентам постоянное содействие в осуществлении их функций»²⁵. В частности, для осуществления контрольных функций ученый называет *счетные палаты и уполномоченного по правам человека*.

Так, Счетная палата Российской Федерации привлекается к участию в осуществлении парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»²⁶.

Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в порядке, установленном Федеральным законом, и подотчетным *Федеральному Собранию*²⁷.

Вопреки стремлению югоосетинского законодателя к конвергенции национального законодательства и российского права, правовой статус высшего органа государственного финансового контроля Южной Осетии отличается от российской модели.

В частности, Контрольно-счетная палата Республики Южная Осетия является исполнительным органом государственной власти РЮО,

осуществляющим контроль за исполнением Государственного бюджета.

Проект полугодового плана формируется на основе поручений Президента Республики Южная Осетия, а также постановлений Парламента Республики Южная Осетия по осуществлению контроля за исполнением Государственного бюджета.

В соответствии с Конституцией и Законом РЮО «О Контрольно-счетной палате», председатель Контрольно-счетной палаты назначается на должность Президентом Республики по согласованию с Парламентом, а освобождается Президентом Республики Южная Осетия с уведомлением Парламента РЮО. Председатель представляет Президенту Республики Южная Осетия и Парламенту Республики Южная Осетия не реже одного раза в квартал информацию о результатах контрольных мероприятий, а также годовой отчет о проделанной работе вверенного ему органа, тенденциях развития процессов, влияющих на состояние экономической безопасности Республики Южная Осетия.

Сотрудниками Контрольно-счетной палаты являются лица, проходящие службу в Контрольно-счетной палате, которым в порядке, установленном законом, присвоены специальные звания. В служебные обязанности сотрудников Контрольно-счетной палаты входит непосредственная организация и проведение оперативно-розыскной, контрольной, экспертной, аналитической и иной деятельности в пределах компетенции Контрольно-счетной палаты²⁸.

Таким образом, Контрольно-счетная палата Южной Осетии формирует свой ежегодный план проверок на паритетных началах, однако председатель назначается на должность Президентом по согласованию с Парламентом и может

²⁵ Конституционное (государственное) право зарубежных стран... С. 673.

²⁶ Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

²⁷ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

²⁸ Закон Республики Южная Осетия от 25.03.2011 «О Контрольно-счетной палате Республики Южная Осетия» // Южная Осетия. № 42. 16.04.2011.

быть освобожден главой государства в любой момент, лишь уведомив законодательный орган, поскольку не установлен срок исполнения обязанностей председателя, что подтверждает неустойчивую позицию главы контрольно-счетного органа.

Российские ученые-государствоведы наравне с классическими ветвями власти предлагают к выделению еще ряд других ветвей власти, среди которых — контрольная власть (В. Е. Чиркин, С. В. Степашин, С. А. Бурмистров, Л. А. Николаева, В. Д. Даев, М. Н. Маршунов, В. В. Ключков, В. И. Рохлин, Ф. Ш. Измайлова и многие другие). К контрольной ветви власти разные ученые относят: конституционные (уставные) суды, *счетные палаты* и контрольные органы, прокуратуру, уполномоченных по правам человека, общественные палаты, общественный контроль²⁹. Следовательно, контрольные органы должны быть максимально самостоятельны для успешной реализации своих основных задач. А в ситуации с Контрольно-счетной палатой Южной Осетии самостоятельность носит весьма относительный характер.

Сходным органом финансового контроля является Комитет государственного контроля Республики Беларусь. Оба органа подчиняются главе государства, объединяют в себе правоохранительный блок и гражданскую часть и не ограничиваются лишь контрольными функциями, а ведут также экспертную и аналитическую деятельность³⁰. Следует отметить, что в 2007 г. в Республике Южная Осетия был образован Комитет государственного контроля и экономической безопасности, и лишь в 2011 г. этот орган финансового контроля был переименован в Контрольно-счетную палату Республики Южная Осетия.

По мнению М. В. Демидова, одним из эффективных способов обеспечения защиты и охраны прав и свобод личности является парламентский контроль. Это обусловлено тем, что законодательные органы наиболее тесно связаны с населением и являются органами народного представительства³¹. Профессор М. В. Варлен определяет депутата в первую очередь как представителя населения. С точки зрения закона депутатом является лицо, представляющее общество, воплощающее его волю. В этом, по мнению ученого, и заключается сущность депутатского мандата³². Именно поэтому парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является одним из приоритетных направлений деятельности законодательных органов государств, осуществляемых через *уполномоченного по правам человека*.

По мнению А. С. Зубарева, существует два основных подхода к вопросу о роли Уполномоченного по правам человека в РФ. Первый подход определяет Уполномоченного по правам человека РФ как часть системы парламентского контроля, и в этом случае в теории конституционного права различаются мнения о его роли в этой системе. Уполномоченный по правам человека рассматривается: как подотчетный Федеральному Собранию субъект (орган) парламентского контроля; орган, осуществляющий опосредованный (косвенный) парламентский контроль; представитель Федерального Собрания; элемент парламентского контроля, не обладающий признаками его субъекта.

Однако существует иной подход, согласно которому уполномоченный по правам человека не рассматривается как элемент парламентского контроля и определяется как государственный орган (должностное лицо), наделенный особым

²⁹ Комарова В. В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 38.

³⁰ Закон Республики Беларусь от 01.07.2010 № 142-З «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах» // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://pravo.by> (дата обращения: 12.10.2020).

³¹ Демидов М. В. Парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 5. С. 27.

³² Варлен М. В. Статус парламентария: теоретические проблемы : монография. М. : Проспект, 2014. С. 55.

контрольным статусом, который не входит ни в одну из трех ветвей власти или рассматривается как орган контрольной власти³³.

Конституция Южной Осетии не определяет статус югоосетинского омбудсмана, однако в соответствии с Положением об Администрации Президента Республики Южная Осетия в состав Администрации Президента входит Уполномоченный при Президенте по правам человека, который наряду с Уполномоченным при Президенте Республики Южная Осетия по делам религий находится в непосредственном подчинении главы государства³⁴.

В силу отсутствия у югоосетинского омбудсмана черт государственного органа речь в данном случае может идти лишь о должностном лице, и с учетом норм Конституции (ч. 1 ст. 47), в соответствии с которой «Президент Республики Южная Осетия является главой государства и главой исполнительной власти»³⁵, нам представляется правильным отнести данное должностное лицо к исполнительной ветви власти.

Следовательно, необходимо констатировать, что парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, осуществляемый непосредственно через уполномоченного по правам человека, в Южной Осетии отсутствует, но нельзя говорить об отсутствии института уполномоченного по правам человека в целом. Тем не менее, на наш взгляд, необходимо менять место уполномоченного по правам человека в системе органов власти: либо определить его как орган парламентского контроля, либо придать ему статус независимого, самостоятельного контрольного органа.

Необходимо отметить, что в процессе развития югоосетинской государственности кон-

трольные функции парламента играют одну из главенствующих ролей. Сложно представить становление молодого государства без механизма обеспечения публичных интересов, поскольку без данного механизма законодательная деятельность в целом становится малоэффективной и не может обеспечить полноценное функционирование системы сдержек и противовесов в правовом, демократическом государстве.

В связи с необходимостью укрепления позиций представительного органа югоосетинскими депутатами третьего созыва при определении структуры Парламента на очередные пять лет в 1999 г. было предложено увеличить число постоянных комитетов, включив в структуру Парламента Комитет парламентского контроля³⁶. Деятельность Комитета парламентского контроля Парламента Республики Южная Осетия ограничилась пятилетним сроком (одним созывом), так как народные представители последующих созывов справедливо сошлись во мнении, что контрольные функции принадлежат законодательному органу в целом и всем органам, входящим в состав Парламента Республики Южная Осетия, в связи с чем работа Комитета представляется нецелесообразной. Комитет парламентского контроля также не обладал четкой самостоятельной предметной компетенцией, присущей остальным парламентским комитетам. Тем не менее создание отдельного профильного комитета лишь подтверждает стремление югоосетинского законодателя к полноценной реализации своей контрольной функции.

Подводя итог, необходимо подчеркнуть, что отсутствие системообразующего акта в сфере парламентского контроля для высшего предста-

³³ Зубарев А. С. Взаимодействие Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации как форма парламентского контроля // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8. С. 49.

³⁴ Указ Президента Республики Южная Осетия от 29.06.2012 № 121 «Об Администрации Президента Республики Южная Осетия» // Официальный сайт Президента Республики Южная Осетия. URL: <http://presidentruo.org> (дата обращения: 17.10.2020).

³⁵ Конституция (Основной Закон) Республики Южная Осетия от 08.04.2001 // Южная Осетия. № 33. 21.04.2001.

³⁶ Постановление Парламента Республики Южная Осетия от 16.06.1999 № С-1/5 «Об избрании Санакоева Г. Е. председателем Комитета Парламента РЮО парламентского контроля».

вительного и единственного законодательного органа Республики Южная Осетия не является преградой к активному исполнению своих контрольных функций. Тем не менее принятие соот-

ветствующего законодательного акта способствовало бы дальнейшему развитию института парламентского контроля в Южной Осетии и определило бы четкую правовую канву.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М., 2008. — 560 с.
2. Варлен М. В. Статус парламентария: теоретические проблемы : монография. — М. : Проспект, 2014. — 192 с.
3. Демидов М. В. Парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 5. — С. 27–29.
4. Зубарев А. С. Взаимодействие Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации как форма парламентского контроля // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 8. — С. 49–58.
5. Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. — М. : Городец, 2005. — 192 с.
6. Комарова В. В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 9. — С. 36–46.
7. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник для вузов / рук. авт. кол. и отв. ред. Б. А. Страшун. — 4-е изд., обнов. и дораб. — М., 2005. — 896 с.
8. Крашенинников П. В. Закон и законотворческий процесс. — М. : Статут, 2017. — 160 с.
9. Лакербая Э. Л. Система органов государственной власти в Республике Абхазия: становление и развитие : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2019. — 205 с.
10. Нудненко Л. А. Проблемы правовой регламентации парламентского запроса // Конституционное и муниципальное право. — 2020. — № 4. — С. 50–54.
11. Нудненко Л. А., Тхабисимова Л. А. Конституционные основы парламентского контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации // Юридический вестник Самарского университета. — 2018. — Т. 4. — № 4. — С. 30–35.
12. Осавелюк А. М. Конституционное право зарубежных стран. — М., 2010. — 511 с.
13. Петухова Н. В. Парламентский контроль в системе народного представительства Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2017. — 193 с.
14. Современные проблемы организации публичной власти : монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. С. А. Авакьян. — М. : Юстицинформ, 2014. — 596 с.

Материал поступил в редакцию 17 августа 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Avtonomov A. S. Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran. — M., 2008. — 560 s.
2. Varlen M. V. Status parlamentariya: teoreticheskie problemy : monografiya. — M. : Prospekt, 2014. — 192 s.
3. Demidov M. V. Parlamentskij kontrol' za soblyudeniem konstitucionnyh prav i svobod lichnosti // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2017. — № 5. — S. 27–29.
4. Zubarev A. S. Vzaimodejstvie Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii s Upolnomochennym po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii kak forma parlamentskogo kontrolya // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2016. — № 8. — S. 49–58.

5. Kovryakova E. V. *Parlamentskij kontrol': zarubezhnyj opyt i rossijskaya praktika.* — М. : Gorodec, 2005. — 192 s.
6. Komarova V. V. *Konstitucionnaya sistema vlasti Rossii i princip razdeleniya vlastej // Aktual'nye problemy rossijskogo prava.* — 2017. — № 9. — S. 36–46.
7. *Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran. Obshchaya chast' : uchebnik dlya vuzov / ruk. avt. kol. i otv. red. B. A. Strashun.* — 4-e izd., obnov. i dorab. — М., 2005. — 896 s.
8. Krashennnikov P. V. *Zakon i zakonotvorcheskij process.* — М. : Statut, 2017. — 160 s.
9. Lakerbaya E. L. *Sistema organov gosudarstvennoj vlasti v Respublike Abkhaziya: stanovlenie i razvitie : dis. ... kand. jurid. nauk.* — М., 2019. — 205 s.
10. Nudnenko L. A. *Problemy pravovoj reglamentacii parlamentskogo zaprosa // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo.* — 2020. — № 4. — S. 50–54.
11. Nudnenko L. A., Thabisimova L. A. *Konstitucionnye osnovy parlamentskogo kontrolya za deyatel'nost'yu Pravitel'stva Rossijskoj Federacii // Yuridicheskij vestnik Samarskogo universiteta.* — 2018. — Т. 4. — № 4. — S. 30–35.
12. Osavelyuk A. M. *Konstitucionnoe pravo zarubezhnyh stran.* — М., 2010. — 511 s.
13. Petuhova N. V. *Parlamentskij kontrol' v sisteme narodnogo predstavitel'stva Rossijskoj Federacii : dis. ... kand. jurid. nauk.* — М., 2017. — 193 s.
14. *Sovremennye problemy organizacii publichnoj vlasti : monografiya / otv. red. d-r jurid. nauk, prof. S. A. Avak'yan.* — М. : Yusticinform, 2014. — 596 s.