

Тагаев А.У.

ПАРЛАМЕНТТИК КОНТРОЛДУН ТҮШҮНҮГҮ, МАҢЫЗЫ ЖАНА БАҒЫТЫ

Тагаев А.У.

ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И НАПРАВЛЕНИЕ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

A.U. Tagaev

THE CONCEPT, ESSENCE AND DIRECTIONS OF CONTROL IN PARLIAMENTARY

УДК: 341/55.49

*Мақалада конституциялық укук илиминдегі парламенттік контрол мәселесі бойынша тигил же бул көз қараптар анализделген. Парламенттік контрол институтунун тармақ аралық мүнөзүн жана татаал системалық-структурасын эске алуу менен, автор тарабынан парламенттік контролдуң компоненттері қаралған.*

*В статье анализируются существующие в науке конституционного права подходы к вопросу о понятии и сущности парламентского контроля. Автором, с учетом межотраслевого характера института парламентского контроля и его сложного системно-структурного устройства, рассматриваются компоненты парламентского контроля.*

*Existed in a science of a constitutional law approaches to a question on concept and essence of the parliamentary control is analyzed in the article. The author, taking into account interbranch character of the parliamentary control institute and its complicated organizational chart, considering components of the parliamentary control.*

Значение, уровень проведения, содержание парламентского контроля существенно возрастают в связи с Посланием Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева и принятием Стратегического плана развития Казахстана до 2020 года.

Как свидетельствует опыт развития казахстанского парламентаризма, в последнее десятилетие проблема контроля представительных органов Республики Казахстан за органами исполнительной власти, занимает одно из ключевых мест в построении правовой государственности в Казахстане.

Вместе с тем следует отметить, что в конституционном праве отсутствует единое мнение по вопросу о понятии и сущности парламентского контроля.

В основе своих убеждений М.М. Утяшев и с А.А. Корнилаева, полагали, что парламентский контроль – это осуществляемый высшим законодательным (представительным) органом государственной власти комплекс различных мер по постоянному наблюдению и проверке деятельности системы, а также по устранению выявленных в результате такой проверки нарушений и предупреждению возможных несоответствий<sup>7</sup>.

По мнению французских исследователей, парламентский контроль – это комплекс мер, позволяющий палатам составить мнение о деятельности

Правительства и свергнуть его в случае глубокого несогласия с проводимой политикой<sup>8</sup>.

Г. Еллинек под контролем понимал проверку важных для государства действий его органов и членов с точки зрения соответствия их определенным нормам. Он также считал, что контроль может быть *политическим или правовым*<sup>9</sup>. Контроль как функция политического руководства является средством расширения демократии в условиях многопартийного общества. Основная цель контроля – проверка выполнения правящей партией своих программных установок и предвыборных платформ по ускорению социально-экономического развития страны в дальнейшем росте благосостояния народа. Если контроль ослабляется, то все усилия экономической политики напрасны, возникает ситуация, когда нарушается порядок своевременного устранения недостатков в хозяйствовании конституционным путем, и в экономике развивается административный волюнтаризм. В правовой контроль входят: *административный, финансовый и парламентский контроль*. Последний осуществляется путем парламентской критики действий правительственных органов, при помощи конституционных средств: интерpellации, резолюции (порицания), назначения парламентского следствия. В то же время Г. Еллинек отмечал, что все они могут служить как политическим целям, так и целям правового контроля. Так, в парламентарных государствах вотумы недоверия, по общему правилу, применяются только по политическим основаниям.

Е.В. Коврякова определяет парламентский контроль как систему норм, регулирующую установленный порядок проведения наблюдения и проверки в основном деятельности органов исполнительной власти, который осуществляется как парламентским большинством и оппозицией, так и вспомогательными органами высшего законодательного органа и направлен на оценку этой деятельности с возможным применением санкций (вотума недоверия, резолюции порицания, импичмента и т.п.)<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> В.Н. Протасов Юридическая процедура. - М., 1991. С.6-7.

<sup>9</sup> Исполнительная Власть, Законодательная Власть, Судебная Власть во Франции. Российско-Французская Серия «Информационные и Учебные Материалы» - Новая Серия: №6. Посольство Франции в России. Министерство Иностраных Дел Франции. 1996. С. 96

<sup>10</sup> Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005. С. 12.

<sup>7</sup> Утяшев М.М., Корнилаева А.А. Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ // Право и политика. 2001. № 1. С. 30.

По мнению В. Стеффани, парламентский контроль осуществляется тогда, когда парламент выполняет четыре взаимообусловленные задачи (по сути, это и есть стадии парламентского контроля):

1) обеспечение возможности получения и сбора информации, а также сведений, необходимых для принятия ответственных решений и выработки позиций (получение информации);

2) организация обработки полученной информации (обработка информации);

3) анализ и оценка полученной информации (анализ информации);

4) принятие на основе полученной информации обязательного решения (непосредственное использование парламентским большинством или косвенное применение оппозицией тех или иных санкций в отношении правительства).

Далее В. Стеффани отмечает, что парламентский контроль означает парламентский процесс проверки и определения (или оказания влияния), формы поведения других, в частности правительства и органов управления, при непосредственной (парламентское большинство) и/или косвенной (оппозиция) возможности применения санкций или обязательного в правовом отношении принятия решения, а также выражения политической позиции в результате получения информации, ее переработки и оценки, включающей одобрение и критику. Коротко: парламентский контроль над правительством (исполнительной властью) при непосредственной или косвенной возможности применения санкций («проверка с возможным применением санкций»)<sup>11</sup>.

Рассматривая контрольные функции парламента, следует отметить, что формы парламентского контроля разнообразны. В.Е.Чиркин, выделяет следующие формы такого контроля:

- вопросы к высшим органам государства и высшим должностным лицам (правительству, министрам, генеральному прокурору и др.);

- дебаты по заранее определенным вопросам и общей политике правительства;

- интерpellация, предусматривающая постановку какого-либо важного, общественно значимого вопроса на пленарном заседании, за которой следует объяснение министра (главы правительства), обсуждение и принятие решения путем голосования;

- вопрос о вотуме недоверия или внесение резолюции порицания правительству, которые решаются голосованием;

- доклады и отчеты Правительства и министров об их деятельности на пленарных заседаниях парламента или его палат;

- представление соответствующим постоянным комитетам парламента годовых отчетов министров о деятельности министерств;

- парламентские слушания;

- парламентские расследования;

- деятельность парламентских комиссаров и других органов при парламенте;

- созыв специальных заседаний парламента для контроля над действиями органов исполнительной власти в особых ситуациях;

- импичмент по отношению к высшим должностным лицам, когда парламента (нижняя палата) предъявляет обвинение и в порядке квазисудебного процесса верхняя палата решает вопрос об отрешении от должности;

- контроль над делегированным законодательством;

- ратификация (утверждение) парламента международных договоров, заключаемых исполнительной властью<sup>12</sup>.

Во многих странах правовая теория и практика до сих пор основываются на том, что парламента как носитель верховной представительной власти сам должен проводить конституционный контроль, проверять (обеспечивать) конституционность принимаемых им законодательных актов и следить за тем, чтобы другие государственные органы власти действовали в строгом соответствии с предписаниями конституции. Такой подход существует в конституционной доктрине таких государств, как Нидерланды, Финляндия, Швеция и др. В этих странах парламента обладает широкими полномочиями и занимает высшее место в иерархии государственной власти. В силу этого над ним не может стоять никакой другой орган власти, который бы мог проверить конституционность принимаемых актов. Только парламента вправе решать судьбу спорного закона<sup>13</sup>.

По мнению Ю. М. Тодика парламента принадлежит особая роль в осуществлении предварительного контроля над конституционностью законов. В процессе обсуждения и принятия проектов законов парламента Украины (Верховная Рада) проверяет каждый на его соответствие Конституции. При несоответствии такой законопроект отклоняется. Парламент Украины обладает не только правом принятия законов, но и правом отменять их. Таким образом, по существу парламента имеет возможность проводить последующий контроль. Поэтому, заключает украинский ученый, парламента входит в систему органов конституционного контроля<sup>14</sup>.

Парламент РК является высшим представительным органом республики, осуществляющим законодательные функции<sup>15</sup>. Буквальное прочтение

<sup>12</sup> Милль Дж. Стюарт. Представительное правление. - 1907. - С. 68.

<sup>13</sup> Караев А.А. Конституционный контроль: Казахстан и зарубежный опыт: Учебное пособие. - Алматы: КазГЮУ, 2002. - 248 с.

<sup>14</sup> Тодика Ю.М. Конституція України – Основний Закон держави і суспільства: Навчальний посібник. Харків: Факт, 2001. - С. 298.

<sup>15</sup> Егемен Казахстан, 5 сентября 1995 г.

<sup>11</sup> Steffahi W. Op. cit. S. 1328.

ст. 49 Конституции РК не говорит о наличии у казахстанского Парламента контрольных полномочий. Вместе с тем, хотя в Конституции и нет прямых указаний, важное место в деятельности Парламента РК, как, впрочем, любого парламента, занимает контрольная функция.

Между тем, непосредственно в Конституции имеется целый ряд норм, предусмотренных статьями 47, 49, 53-57, 60-62, 64 и 70, посвященных контрольной деятельности Парламента. Собственно, этот значительный конституционный массив материальных и процессуальных норм, включенных в основную, конституционные и обычные законы, и также регламенты Парламента, Мажилиса и Сената и иные нормативные правовые акты, объединенных общей целью и предметом, составляет конституционно-правовой институт парламентского контроля.

Выясняя соотношение парламентского контроля и иных видов контроля, признаваемых в качестве *форм государственного контроля*, В.К. Стенина указывает на два принципиальных момента.

*Во-первых*, элементами системы государственного контроля могут быть признаны специальный (функциональный) парламентский контроль (финансовый контроль за исполнением бюджета) и контроль за соблюдением прав и свобод человека.

*Во-вторых*, парламентский контроль по отношению к основным видам деятельности государства выступает в качестве организационно обособленной функции, контролирующей только правильность действий и решений, принимаемых в русле соответствующего направления деятельности государства. Исполнительная же власть не вправе выступать в качестве контролирующей инстанции, проверяющей правильность деятельности парламента<sup>16</sup>.

В конституциях отдельных государств закрепляется за парламентом три функции – представительная, законодательная и контрольная.

К примеру, в теории и практике конституционного права Кыргызстана Конституция закрепляет за ЖогоркуКенешем три традиционно присущих парламенту функции: представительную, законодательную и контрольную.

Так согласно п.1 ст. 54 Конституции Кыргызской Республики ЖогоркуКенеш - парламент Кыргызской Республики - является представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий<sup>17</sup>.

По мнению А.А. Арабаева, именно такая редакция данного пункта закрепляет контрольную функцию ЖогоркуКенеша как одну из основных его

функций, то есть раскрывает сущность ЖогоркуКенеша и тесную взаимосвязь трех его традиционных парламентских функций<sup>18</sup>.

- концептуальная политическая ориентация государства – социалистическая или капиталистическая, роль и место представительных органов государственной власти в государственности;

- уровень развития общественного и государственного строя, культурные, религиозные, национальные, географические и иные особенности страны;

- роль политических партий, уровень развитости и особенности партийной системы;

- государственная форма в единстве ее институциональных и функциональных составляющих;

- организационная конструкция принципа единства государственной власти и ее разделенности;

- примененная концепция парламентаризма (верховенство парламента или рационализированный парламентаризм) и его традиции, авторитет и опыт деятельности депутатов.

Отрадно, что конституционный законодатель в развитие полномочий Парламента РК в сфере парламентского контроля наделяет его основными принципами:

1) осуществление Парламентом РК парламентского контроля за соблюдением и исполнением законов должно нарушать права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РК;

2) парламентский контроль основывается на принципе верховенства Конституции РК и законов, народовластиа, разделения властей, ответственности, гласности, плановости, постоянства;

3) при осуществлении парламентского контроля Парламент РК взаимодействует с другими органами государственной власти, правоохранительными и контрольными органами, общественными объединениями;

4) парламентский контроль не подменяет контрольную и надзорную деятельность иных государственных органов.

Парламентский контроль является формой деятельности Парламента РК, осуществляемой с целью обеспечения соблюдения и исполнения законов, повышения эффективности их реализации и укрепления законности.

Здесь следует выделить основные задачи парламентского контроля за соблюдением и исполнением законов. Ими являются:

1) анализ и проверка соблюдения и надлежащего исполнения норм материального и процессуального права, установленных законом;

<sup>16</sup> Стенина В. К. Конституционно-правовой механизм осуществления парламентского контроля в Российской Федерации: автореферат ... к.юрид. наук. – Москва: ННОУ «Московский гуманитарный университет», 2007. с. 30.

<sup>17</sup> Конституция Кыргызской Республики// Эркинтоо. – 2003. – 21 февр.

<sup>18</sup> Арабаев А.А. Парламентаризм и Парламент Кыргызстана: генез, состояние, перспективы. – Б.: Просвещение, 2008. – 588 с.

2) выявление и анализ социально-экономических результатов реализации законов в соответствии с поставленными в них целями;

3) мониторинг эффективности законов;

4) выявление и устранение причин, препятствующих надлежащему и эффективному исполнению законов;

5) выработка и принятие решений по вопросам парламентского контроля за соблюдением и исполнением законов.

Рассматривая деятельность Парламента Республики Казахстан, следует выделить основные виды парламентского контроля, которые включают в себя:

1) контроль за соблюдением и исполнением законов в виде текущего контроля и оперативного целевого контроля за исполнением конкретного закона по специальному решению палат Парламента;

2) текущий контроль за соблюдением и исполнением законов, который включает в себя деятельность палат Парламента РК, органов, образованных в соответствии с регламентами палат Парламента РК, депутатов Парламента по выявлению состояния соблюдения и исполнения законов во время их действия;

3) оперативный целевой контроль за исполнением закона включает в себя деятельность палат Парламента, его внутренних органов, депутатов, осуществляемой по специальному решению палат Парламента с целью установления результатов реализации отдельных положений конкретного закона.

В случае необходимости комитеты и комиссии палат Парламента вправе проводить совместные заседания для осуществления парламентского контроля. Решения на таких заседаниях принимаются комитетами и комиссиями раздельно.

В этом плане М.Машан отмечает, что стратегические направления политики Президента отражены в планах Правительства, которое ответственно перед главой государства и выступает в поддержку его курса. В принятии того или иного законопроекта Президент и Правительство выступают единым союзом, в некоторой степени как бы противопоставляясь Парламенту. Здесь прослеживается определенная диспропорция интересов и объема властных ресурсов между основными ветвями государственной власти.

В идеальной модели парламентского контроля, по мнению автора, должно быть законодательное

регулирование контрольных полномочий представительных органов. И здесь необходимо обратить внимание на то, что:

1) эффективность контрольных полномочий Парламента во многом зависит от реальной ответственности за неисполнение законов;

2) необходимо усовершенствовать механизм взаимодействия представительных и исполнительных органов государственной власти с органами прокуратуры и суда в процессе контроля за исполнением законов.

В настоящее время процедуры парламентского контроля определены отдельными статьями различных законов, причем в конкретных сферах общественных отношений. По нашему мнению контролирующие функции представительных органов должны быть прописаны более четко и компактно изложены в специальном законе.

Далее, существенной предпосылкой для эффективного применения контроля являются четкое разграничение в законе контрольных полномочий представительных и исполнительных органов государственной власти, а также детальный порядок осуществления этих полномочий с закреплением взаимных прав и обязанностей в этом процессе обеих сторон. К сожалению, буквальное толкование принципа разделения властей длительное время существенно ослабляло влияние представительных органов государственной власти на неотвратимость ответственности за неисполнение законов. По мнению автора, решение этих проблем во многом приблизило бы нас к действенному механизму парламентского контроля.

Уровень парламентского контроля существенно повышается усилением конституционного контроля, повышением роли Конституционного Совета в механизме государственной власти. Его деятельность должна «...гарантировать реализацию принципа разделения власти, преемственность и необратимость конституционного процесса и ответственность публичных органов власти перед обществом и народом. Это идея должна стать лейтмотивом проведения конституционного контроля в Казахстане». А.А. Караев дал обстоятельный анализ роли Конституционного Совета в механизме государственной власти, защиты прав и свобод граждан в упомянутом коллективном исследовании<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Машан М.С. Политическая система Казахстана: трансформация, адаптация, целедостижение / Изд. 2-е, доп. и перераб. – Алматы: Аналитический центр «Стратегия», 2001. – 196 с. – С. 172–173.

<sup>2</sup> Сапаргалиев Г.С., Жанузакова Л.Т., Сулейменова Г.Ж., Караев А.А. Конституционно - правовые и организационные проблемы реализации политических реформ в условиях модернизации политической системы общества. Алматы: Норма – К, 2010.