

Тагаев А.У.

ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И НАЗНАЧЕНИЕ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

A.U. Tagaev

CONCEPT, THE ESSENCE AND PURPOSE OF PARLIAMENTARY CONTROL

УДК:347:254/78

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. /1, с. 30/

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 /2, с. 6-7/.

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 /3, с. 96/. 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, регулиующую установленный порядок проведения наблюдения и проверки в основной 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.). /4, с.12/

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») 151.

Как справедливо утверждал Конфуций: «Если понятия не соответствуют действительности, не соответствуют действительности слова, и если слова не соответствуют действительности, мы не понимаем друг друга». /6/

Само слово контроль произошло от однокоренного *contre-rolé* (фр. -противосвиток). Как известно, раньше документы записывались на папирусных свитках, затем они разрывались пополам, и каждая половина хранилась у заинтересованного лица. Если требовалось подтвердить подлинность документа, то одна половина свитка совмещалась с другой, подтверждающей его подлинность 111. Таким образом, «контроль» понимался как установление правильности обстоятельств дела.

Сущность контроля состоит в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые он (объект) получил от управляющего звена (органа, должностного лица). Из буквального смысла такого определения не следует, что контроль осуществляется только ради наблюдения и подчинен лишь цели сбора данных и сигнализации в компетентные органы о результатах проведенных наблюдений. Итоговая целенаправленность контроля заключается в том, что в процессе его выявляются результаты воздействия субъекта на объект, допущенные отклонения от требований управленческих решений, от принятых принципов организации.

Функциональная сущность контроля вытекает из объективной необходимости соотношений руководства и исполнения как особой функции, обусловленной общественным разделением труда. Следовательно, объектом контроля в самом широком понимании этого слова является поведение либо действия людей - участников общественного процесса. Контроль выступает как кульминационный момент управленческого цикла на той его стадии, когда фактические результаты воздействия на управляемый объект сопоставляются с требованиями принятых решений, а при выявлении отрицательных отклонений устанавливаются их причины и виновники, принимаются меры к улучшению положения дел. Чтобы эффективно выполнять такую роль, контроль должен быть оперативным, точным и экономичным.

В процессе контроля проверяют: качество самого управленческого решения; эффективность тех организационных мер, которые принимались для его выполнения; соответствие организации объекта целям успешного выполнения установок управленческого решения, а также расстановку кадров, исполняющих решения.

Контроль является универсальным средством получения информации по каналу обратной связи.

Без механизма обратной связи между субъектом и объектом процесс управления теряет четкость и целенаправленность. Для того чтобы успешно управлять, руководитель должен знать результаты своего управленческого влияния на объекты управления. Контроль дает возможность получать оперативную информацию, объективно отображающую состояние дел на подконтрольных объектах, соответствие их деятельности, выявить недостатки в принятых решениях, в организации выполнения, способах и средствах реализации их; изучить деловые качества работников.

В теории государственного контроля в зависимости от научных и практических задач в основу классификации видов контроля могут быть положены различные критерии. Так, исходя из направленности контроля, характерологических признаков его субъекта, контроль можно подразделить на внутренний (ведомственный, внутриведомственный) и внешний (вневедомственный, межведомственный и надведомственный).

Внутренний контроль осуществляется в отношении органов одной системы, а внешний - в отношении организационно неподчиненных субъектов/8, с. 162/.

Таким образом, следует отметить:

во-первых, контроль, являясь завершающей стадией цикла управления, одновременно является и «предшественником» нового цикла управления. Без него цикл управления будет разорван, то есть управления как такового не будет;

во-вторых, контроль как форма государственно-властного влияния на подконтрольные объекты, с одной стороны, и как форма демократического руководства — с другой, является составной частью политического режима, важным средством совершенствования социального управления в целом. Контроль как функция народной демократии, средство самоуправления народа осуществляется самим народом и для народа. В качестве одной из форм осуществления власти в правовом демократическом государстве правомерно рассматривать контроль как функцию народной демократии, самоуправления народа, имеющую двуединую природу.

Одним из основных видов государственного контроля является парламентский контроль. Институт парламентского контроля является одним из узловых в государственном строительстве, конституционном праве вообще и парламентском праве, в частности.

Однако следует отметить, что конституционное законодательство не всегда четко определяет контрольные полномочия парламента.

Как справедливо утверждает российский ученый В.Д. Горобец, «Контрольные полномочия имеет любой парламент» 191. Далее он отмечает, что умолчание в Конституции о контрольных функциях парламента само по себе не означает отсутствия у него контрольных полномочий, контрольные полномочия парламента связаны с представительной его природой 191.

Рассматривая контрольные функции парламента, следует отметить, что формы парламентского контроля разнообразны. В.Е. Чиркин, выделяет след-

ующие 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) парламентом международных договоров, заключаемых исполнительной властью /10, с.272/.

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 /11, с. 16/.

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/12, с. 298/.

Парламент РК является высшим представительным органом республики, осуществляющим законодательные функции /13/. Буквальное прочтение 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 основной, 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 парламентарского контроля.

По мнению В.А. Малиновского, сферой парламентарского контроля охватывается исполнительная ветвь власти, часть президентских назначений и статуса Президента республики, финансы и бюджет, международные отношения, реализацию принятых законодательных актов. Подавляющее большинство полномочий Главой государства осуществляются совместно с Парламентом /14/.

Здесь следует согласиться с высказанной в литературе точкой зрения, что отсутствие в конституционной норме термина «контрольный» в определении парламента отнюдь не снижает его роль и значение как органа, осуществляющего от имени народа (для этого он и именуется представительным органом) высшую форму контроля. Более того, определение парламента как контрольного в Конституции было бы ошибочным, «поскольку оно уводит от понимания подлинной сути парламента именно как представительного и законодательного органа» /15, с. 382/.

Формы парламентарского контроля можно классифицировать по-разному. Так, А.А. Корнилова выделяет: парламентарский контроль, осуществляемый самим парламентом, входящими и не входящими в его структуру органами и должностными лицами; упреждающий, сопутствующий и последующий парламентарский контроль; парламентарский контроль, осуществляемый в определенных сферах (соблюдения прав и свобод человека, в финансовой сфере, в сфере обороны и безопасности и т. д.) /16, с.25-26/. Правовой основой осуществления Парламентарского контроля в Республике Казахстан является ст. 3 (п. 1) Конституции РК 1995 г., где сказано, что единственным источником государственной власти является народ. Однако самое широкое конституционно-правовое обоснование содержится в ст. 49 (п. 1), согласно которой депутаты являются представителями всего народа. Поскольку депутаты представляют народ,

то они должны иметь возможность требовать отчета от Правительства, чтобы эффективно исполнять свои обязанности. Именно благодаря представительной функции Парламент РК получает право контролировать исполнительную власть.

Таким образом, объект парламентского контроля - это в основном деятельность органов исполнительной власти и ее должностных лиц с целью выявления ее неправомерности или неэффективности.

Контроль над деятельностью Правительства напрямую вытекает из положений, которые касаются разделения властей: например, он выражается в согласии Мажилиса Парламента на назначение Премьер-Министра, неутверждении Парламентом отчета Правительства об исполнении республиканского бюджета, инициировании принятия законопроектов. Представляется, что парламентский контроль может быть определен как система норм, регулирующая 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.).

Сопоставляя парламентский контроль с иными элементами системы общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, автор признает, что парламентскому контролю в системе общественного контроля за деятельностью исполнительной власти принадлежит более весомая роль:

во-первых, наличие конституционно-правовой основы, устанавливающей его направления и формы;

во-вторых, возможность учредить и обеспечить функционирование специализированных органов парламентского контроля;

в-третьих, существование гарантий контрольных полномочий парламента.

Раскрывая роль и место парламентского контроля в системе социального контроля следует отметить, что для надлежащего осуществления государством регулирующей функции в новых условиях требуется оптимальная система государственного контроля за исполнением законов, других нормативных актов, норм, правил, контроля за решением государственных задач и своевременного устранения выявляемых нарушений.

Таким образом, парламентский контроль над Правительством рассматривается как обязательный атрибут представительного правления. Он выступает инструментом правовой ответственности должностных лиц органов исполнительной власти перед государством и обществом. Контрольные полномочия парламента позволяют вскрыть противоправные (неконституционные) и неэффективные действия лиц, осуществляющих исполнительную власть и способствовать привлечению их к различным формам юридической ответственности, включая конституционно-правовую.

В результате парламентского контроля за деятельностью правительства повышается качество при-

нятых исполнительной властью решений. Это способствует повышению оптимальности и взвешенности в работе правительства, принятию решений, которые отражают основные интересы общества и государства в целом, и могут повлиять на эффективность государственной политики в целом. Важной составляющей парламентского контроля, по мнению автора, является конституционный статус парламента, который рассматривается не только как высший представительный и законодательный орган государственной власти, но и как высший контрольный орган. Здесь уместно отметить справедливость слов Дж. Стюарта Милля который писал, что «настоящая задача законодательного собрания заключается не в управлении, к таковому оно совершенно неспособно, но в наблюдении и контроле над правительством, отстранении от должности людей, составляющих правительство, если они злоупотребляют своими полномочиями» /17, с.68/.

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 /18, с. 16/.

В конституциях отдельных государствах закрепляется за парламентом три функции - представительная, законодательная и контрольная.

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

Так согласно п.1 ст. 54 Конституции Кыргызской Республики Жогорку Кенеш - парламента Кыргызской Республики - является представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий» /19/.

По мнению А.А. Арабаева, именно такая редакция данного пункта закрепляет контрольную функцию Жогорку Кенеша как одну из основных его функций, то есть раскрывает сущность Жогорку Кенеша и тесную взаимосвязь трех его традиционных парламентских функций /20, с.25/.

Вместе с тем в Республике Казахстан существуют различные аргументы «за» или «против» включения контроля в качестве третьей функции через дополнение конституционной формулы Парламента РК. При этом мнение «за» опирается на важность

парламентского контроля в системе принципа единства государственной власти и ее разделенности на три ветви, на характеристике Парламента в качестве высшего представительного органа, на осуществлении им законодательных функций, на том, что вся эта деятельность в своей совокупности в значительной степени лишается смысла, если Парламент не сможет, и не будет контролировать исполнительную ветвь власти, исполнение законов и других принятых Парламентом решений. То есть, в целом на самостоятельном политико-конституционном предназначении данного института, который был резко усилен Законом РК от 21 мая 2007 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

В результате конституционной реформы 2007 года казахстанский Парламент значительно усилил свои полномочия, в том числе в сфере контроля за исполнением республиканского бюджета, и в особенности в области осуществления контроля за деятельностью Правительства. Поправки в Основной закон страны существенно упростили порядок выражения вотума недоверия Правительству Парламентом и Мажилисом:

1) Парламент на совместном заседании Палат, не утверждая отчет Правительства об исполнении республиканского бюджета, тем самым выражает вотум недоверия Правительству (статья 53);

2) Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Мажилиса вправе выразить вотум недоверия Правительству (статья 56).

Кроме того, в соответствии со статьей 57 Конституции РК, «каждая из Палат Парламента самостоятельно, без участия другой Палаты вправе по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Палаты заслушивать отчеты членов Правительства Республики по вопросам их деятельности. По итогам заслушивания отчета большинством голосов от общего числа депутатов Палаты вправе принимать обращение к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов Республики. Если Президент Республики отклоняет такое обращение, то депутаты большинством голосов от общего числа депутатов Палаты вправе по истечении шести месяцев со дня первого обращения повторно поставить перед Президентом Республики вопрос об освобождении от должности члена Правительства. В этом случае Президент Республики освобождает от должности члена Правительства».

Придание Парламенту Республики Казахстан вышеуказанных полномочий позволило создать легитимную основу для осуществления парламентского контроля над деятельностью Правительства, как в сфере исполнения бюджета, так и реализации государственной политики. Вкупе с конституционным правом обращения к руководителям государственных органов с депутатским запросом парламентарии в Казахстане имеют практически весь необходимый набор инструментов парламентского контроля.

Исходя и в развитие конституционных новелл 19 июня 2007 г. внесены изменения и дополнения в Конституционный закон Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» и «О Правительстве Республики Казахстан». Скорректированы регламенты Сената и Мажилиса. По большому счету начался новый этап жизнедеятельности парламентского контроля в Республике Казахстан.

Противники такого подхода, соглашаясь с тем, чего нельзя отрицать «по принципу» утверждают, что в условиях разделения властей суть исполнительной власти сводится к исполнению законов в повседневной управленческой деятельности, для мониторинга и корректировки эффективности реализации законов созданы специализированные государственные органы.

Конечно, парламент должен иметь и имеет определенные контрольные полномочия, но они не выходят за пределы контроля как одного из методов обычной государственной деятельности. Но заявлять о присутствии специфической контрольной парламентской функции, мол, неверно, так как в современных условиях происходит общее усиление контроля, который институционализируется в различных государственных органах. И главной заботой, говорят одни, становится правильное распределение полномочий и ответственности между соответствующими государственными органами. Другие идут дальше, выделяя контрольную деятельность в самостоятельную общегосударственную функцию, которая в совокупности с системой контрольных и надзорных органов трансформируется в одну из новых ветвей единой государственной власти.

Как бы то ни было, очевидно, что контрольная деятельность парламента по различным направлениям, в различных организационно-правовых формах, представляет собой значительный ресурс эффективного функционирования государственной власти, нормальной жизнедеятельности государства. При этом ее сущность (политическая и правовая), предметы, полномочия парламента, процедуры и последствия принятых решений зависят от различных факторов. К числу основных относятся:

- 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 парла-

ментского контроля наделяет его основными принципами:

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

2) парламентский контроль основывается на принципах верховенства Конституции РК и законов, народовластия, 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;

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.

Палаты Парламента при осуществлении парламентского контроля принимают постановление о проведении парламентского контроля; назначают соответствующий постоянный комитет, постоянную

комиссию, ответственных за проведение парламентского контроля, образуют временные комиссии по контролю и устанавливают их состав, задачи, сроки осуществления парламентского контроля; заслушивают доклады комитетов и комиссий палат о результатах проведенного парламентского контроля; приглашают на свои заседания членов Правительства, Генерального прокурора, Председателя Национального банка, Председателя Центральной избирательной комиссии, руководителей иных органов государственной власти и местного самоуправления для ответов на вопросы депутатов Парламента РК; направляют парламентские запросы палаты членам Правительства, Генеральному прокурору, Председателю Национального банка. Председателю Центральной избирательной комиссии, Председателю Счетного комитета, руководителям органов государственной власти, проводят парламентские слушания: принимают решения по результатам проведенного парламентского контроля, а также о прекращении деятельности временной комиссии по контролю.

По результатам рассмотрения вопросов парламентского контроля палаты:

1) принимают решения о продолжении парламентского контроля и продлении его сроков;

2) принимают решения о прекращении парламентского контроля за соблюдением и исполнением конкретного закона;

3) принимают решения о разработке законопроекта об отмене закона;

4) принимают решения о разработке законопроекта о внесении изменений и дополнений в законы;

5) принимают решения о поправках к законопроектам;

6) вносят рекомендации по устранению выявленных нарушений;

7) принимают решения о проведении последующих или дополнительных проверок соблюдения и исполнения законов;

8) принимают обращения к Президенту, Правительству, руководителям органов государственной власти, органов государственной власти, иных государственных органов, фондов, общественных и религиозных объединений о привлечении юридических лиц и (или) их должностных лиц по фактам несоблюдения или ненадлежащего исполнения законов к ответственности, установленной законодательством;

9) принимают решения об освобождении от должности лиц, назначенных на эти должности палатами;

10) принимают решения о направлении материалов парламентского контроля в правоохранительные органы, если эти материалы содержат сведения, составляющие признаки правонарушения.

В сфере парламентского контроля важное место в Конституционном законе «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов и регламентах Палат Парламента отведено комитетам и комиссиям Сената и Мажилиса. Комитеты и комиссии палат при осуществлении парламентского контроля;

1) вносят в палаты предложения о проведении парламентского контроля;

2) в соответствии с постановлением палат включают в планы своей работы вопросы о проведении парламентского контроля;

3) направляют в Правительство, органы государственной власти, фонды, общественные и религиозные объединения письменные обращения о предоставлении материалов, необходимых комитету, комиссии для проведения парламентского контроля;

4) приглашают должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных органов, общественных и религиозных объединений на свои заседания для представления информации, ответов на вопросы членов комитетов и комиссий о соблюдении и исполнении ими законов;

5) назначают экспертизы и проверки исполнения законов;

6) привлекают к проверке специалистов органов государственной власти и местного самоуправления;

7) организуют парламентские слушания;

8) проводят конференции, совещания, «круглые столы», семинары и другие мероприятия, связанные с парламентским контролем;

9) проводят анализ информации о соблюдении и исполнении законов;

По результатам рассмотрения вопросов парламентского контроля комитеты и комиссии палат:

1) разрабатывают рекомендации по устранению выявленных нарушений законов и направляют их органам государственной власти, иным государственным органам, организациям;

2) вносят в палату предложения о разработке законопроекта об отмене закона;

3) вносят в палату предложения о разработке законопроекта о внесении изменений и дополнений в законы;

4) предлагают поправки к законопроектам;

5) вносят в палату предложения о привлечении юридических лиц и (или) их должностных лиц, виновных в нарушении законов, к ответственности, установленной законодательством;

6) представляют палате доклад о результатах проведенного парламентского контроля.

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

Следует отметить, что институт парламентского контроля является межотраслевым институтом (как часть системы общественного (социального) контроля и государственного контроля) и отличается сложным системно-структурным устройством, составные компоненты которого с учетом ряда критериев дифференцируются следующим образом:

- с учетом субъектного состава парламентского контроля — на контроль, осуществляемый непосредственно Парламентом, и проводимый органами, создаваемыми парламентом;

- с учетом сфер парламентского контроля выделяются его направления (подфункции). На региональном уровне это контроль за выполнением регионального бюджета; за выполнением региональ-

ных целевых программ и планов социально-экономического развития; за выполнением региональной инвестиционной программы; за выполнением бюджет территориальных государственных внебюджетных фондов; за собственностью; за использованием включенных в региональный бюджет кредитных ресурсов и ассигнований из республиканского бюджета;

- с учетом дифференциации норм на материальные и процессуальные выделяются правовые положения, которые устанавливают контрольные полномочия Парламента, и юридические процедуры (финансовый контроль, парламентское расследование, депутатская проверка).

Парламентский контроль следует понимать в двух значениях:

- теоретико-правовом, как систему научных положений (теорию парламентского контроля), складывающихся в условиях низкой эффективности деятельности государственного аппарата и призванных стать одним из базовых формирующих элементов системы сдержек и противовесов в условиях разделения властей;

- практическом, как самостоятельную организационно обеспеченную деятельность (функцию) парламентариев, парламентских комитетов и комиссий, а также специально создаваемых парламентом органов, по применению нормативно регламентированных мер, осуществляемую с целью выявления и реагирования на противоправные действия должностных лиц исполнительной ветви власти /17, с. 15/.

Таким образом, следует отметить, что правовая модель парламентского контроля включает в себя: 1) конституционные нормы и детализирующие их положения регламентов палат Парламента; 2) Конституционный закон «О Парламенте Республике Казахстан и статусе его депутатов».

Вместе с тем диапазон реализации контрольных функций в Казахстане заметно ограничен: так, у Парламента нет возможности влиять на деятельность Президента и его администрации, за исключением довольно замысловатой процедуры импичмента. Непонятна также степень контроля со стороны Парламента над деятельностью силовых министров, поскольку они конституционно ответственны перед Президентом.

Как отмечает А.Айталы: «Конституция урезала полномочия Парламента, лишив его контрольных функций. По существу, принцип ответственности Правительства перед Парламентом условен и поставлен в зависимость от усмотрения Президента. Тем самым Правительство во многом сохраняет свое суверенное положение, что порождает бюрократизм, коррупцию и усиление позиции клановых структур» /21, с.19/

Нельзя не согласиться с утверждением А.Айталы в данном вопросе. По его мнению, «проблема заключается не в том, чтобы определять законом каждый шаг исполнительной власти, а в разумном использовании норм, касающихся бюджета, главных социальных программ, принципиальных внешнеполитических акций, а также проводить парламентские расследования по вопросам, представляющим общественный и государственный интерес, о незакон-

ных действиях должностных лиц» /20, с.19/.

Также нельзя не согласиться и с утверждением отечественного исследователя Б. Майлыбаева, который отмечает: «Выполнение контрольной функции Парламентом зависит не от декларированных и закрепленных в Конституции полномочий, а от конкретной партийно-политической структуры, которая в Казахстане только начинает формироваться». Далее указывается: «Недостаточно развитые возможности контроля Парламентом за действиями исполнительной власти создают потенциальную обстановку, при которой исполнительная власть имеет широкие возможности принимать важнейшие государственные и политические решения вне парламентских процедур, без учета расстановки политических сил и значимых общественных интересов» /22, с.473/.

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 /23, с. 172-173/.

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.

На наш взгляд, в государстве, безусловно, не

может быть абсолютно неподконтрольных органов. В то же время процесс создания действенной и эффективной системы государственного финансового контроля должен способствовать тому, чтобы государственный аудит как можно активнее помогал модернизации власти, созданию сильного и эффективного государственного аппарата в рамках проводимой в стране административной реформы.

Вывод о том, что механизм парламентского контроля в Республике Казахстан, гарантирующий соблюдение принципа законности в деятельности исполнительной ветви власти, образует триединство следующих параметров:

1) круг субъектов, уполномоченных на осуществление парламентского контроля;

2) правовой инструментарий, при помощи которого оперирует данная функция;

3) цель в виде противодействия нарушениям со стороны исполнительной ветви власти.

На наш взгляд, для дальнейшего развития казахстанского парламентаризма существенным подспорьем должно встать дальнейшее внедрение в практику парламентской деятельности институтов интерpellации и парламентского расследования, анализ которых будет дан в одной из работ автора.

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 /24, с. 95 - 140/.

Литература:

1. Утяшев М.М., Корнилова А.А. Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ // Право и политика 2001. № 1. С. 30.
2. В.Н. Протасов Юридическая процедура. - М., 1991. С.6-7.
3. Исполнительная Власть, Законодательная Власть, Судебная Власть во Франции. Российско-Французская Серия «Информационные и Учебные Материалы» - Новая Серия: №6. Посольство Франции в России. Министерство Иностранных Дел Франции. 1996. С. 96
4. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005. С. 12.
5. Steffahi W. Op. cit. S. 1328.
6. Steffani W. Formen, Verfahren und Wirkungen der Parlamentarischen Kontrolle// Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin; New York: de Gruyter, 1989. S. 1325
7. Sleffani W. Op. cit. S. 1325 ff.
8. Тарасов А.М. Президентский контроль: понятие и система. Учебное пособие. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. - С. 162.
9. Горобец В. Д. Конституционно-правовой статус Парламента Российской Федерации. - С. 138.
10. Милль Дж. Стюарт. Представительное правление. -

- 1907.-С. 68.
11. Караев А.А. Конституционный контроль: Казахстан и зарубежный опыт: Учеб.пособ. - Алматы: КазГЮУ, - 248 с.
 12. Тодика Ю. М. Конституція України - Основной Закон держави і суспільства: Навчальний поабник. Харьив: Факт, 2001.-С. 298.
 13. Егемен Казахстан, 5 сентября 1995 г.
 14. Выступление члена Конституционного Совета Республики Казахстан В.А. Малиновского на международной научно - практической конференции «Парламентаризм в Казахстане: состояние и перспективы развития», Парламент Республики Казахстан, 22 ноября 2007г. /Avvvv-v.constscouncil.kz/rus.
 15. Степанова А.А. К вопросу о контрольных полномочиях парламента // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: Материалы научной конференции. Москва, 21-23 марта 2002 г. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 382.
 16. Корнилаева А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей. Автореф. канд. юрид. наук. Уфа, 2002. С. 25 - 26.
 17. Милль Дж. Стюарт. Представительное правление. - 1907.-С. 68.
 18. Стенина В. К. Конституционно-правовой механизм осуществления парламентского контроля в Российской Федерации: автореферат ... канд. юрид. наук. - Москва: ННОУ «Московский гуманитарный университет», 2007. с. 30.
 19. Конституция Кыргызской Республики// Эркинтоо. 2003-21 февр.
 20. Арабаев А. А Парламентаризм и Парламент Кыргызстана: генез, состояние, перспективы. - Б.: Просвещение, 2008. - 588 с.
 21. Айталы А. Казахстанский парламентаризм. - Саясат. - 2001.-№4.-С. 19.
 22. Майлыбаев Б.А. Становление и эволюция института президента: международный опыт и Казахстанская модель в переходный период дисс... на соискание уч. степени д. ю. н. - 584 с.
 23. 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.
 24. 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.

Рецензент: д.ю.н. Молдоев Э.Э.