

Тагаев А.У.

**ФОРМА КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТА
(импичмент, интерпелляция, следственные комиссии и другие)**

A.U. Tagaev

**FORM OF OVERSIGHT ACTIVITIES OF THE PARLIAMENT
(impeachment, Interpellation, investigative commissions and others)**

УДК: 342.77/53

Автором рассматриваются контрольные процедуры, как элемент деятельности парламента, анализируются формы и виды парламентского контроля в Республике Казахстан, такие, к примеру, как интерпелляция (парламентский запрос), институт парламентского расследования, импичмента.

The author considers control procedures as an element of parliament activity, forms and kinds of the parliamentary control in the Republic Kazakhstan, such as Interpellation (parliamentary inquiry), institute of parliamentary investigation, impeachment are analyzed.

Автор Парламенттің қызмет бөлшегі ретінде бақылаушылық рәсімдерді қарастырады, Қазақстан Республикасының мәселен, интерпелляция (парламенттік сұрау салу), парламенттік тергеу институты, импичмент секілді парламенттік бақылаудың нысандары мен түрлерін талдайды.

Понятие парламентских процедур как формы контрольной деятельности Парламента первоначально требует фиксации такой общей дефиниции как «процедура». В привычном написании данный термин заимствован из французского языка – «procedure». В свою очередь, французский язык это понятие заимствовал из латыни: «procedere» означает продвижение чего-либо, или, в более узком смысле, официально установленный порядок действий при обсуждении, ведении какого-либо дела /1, с. 417/.

В.Н. Протасов отмечал, что любая процедура как общесоциальное явление представляет собой систему, которая: ориентирована на достижение конкретного социального результата; состоит из последовательно сменяющихся друг друга актов поведения или ступеней деятельности; создает закрепляемую на нормативном уровне модель развития, движения какого либо явления; иерархически построенную; находится в динамике, развитии; выступает, как средство реализации главного для нее общественного отношения /2, с. 6 - 7/.

По мнению Т.Ю. Баршпольской характерные черты процедуры как общественного явления, заключаются в следующем:

- во-первых, процедура состоит из последовательно совершаемых действий субъектов, и эти действия представляют собой содержание общественных отношений. Данная черта представляет собой совокупность последовательно складывающихся и сменяющихся друг друга общественных отношений;

- во-вторых, определенные общественные

отношения, направленные на достижение конкретного социального результата, выражающиеся в определенных последствиях, будут составлять процедуру;

- третья черта процедуры заключается в том, что система общественных отношений, составляющих процедуру, направлена на достижение конкретного социального результата, выступающего целью процедуры.

Процедура иерархически построена. Одна процедурная норма детализирует другую, одно процедурное отношение обеспечивает процесс реализации другого /3, с. 8 - 9/. В свою очередь, юридическая процедура та, которая относится к законодательству, к правовым актам /4, с. 366/, то есть процедура, которая помещена в правовую среду. И такая юридическая процедура имеет свои характерные черты. *Во-первых*, это особая процедура, которая четко изложена и закреплена в законах и подзаконных нормативных актах. *Во-вторых*, она представляет собой нормативно-установленный порядок осуществления юридической деятельности. *В-третьих*, главной целью правовой процедуры является реализация основной, то есть материальной юридической нормы, основанного на ней материального правоотношения /5, с. 43 - 44/.

Парламентская процедура является разновидностью юридической процедуры, так как характерные черты юридической процедуры присущи и парламентской процедуре. Только реализуется такая процедура в рамках деятельности представительного органа, исходя из прав, которыми этот исполнительный орган наделен.

Конституция РК закрепляет права представительного органа участвовать в Парламентских процедурах. Эти права реализуются при помощи процессуальных норм парламентского права, так как они регламентируют порядок, формы и методы организации и деятельности Парламента РК.

Для самого Парламента РК парламентские процедуры имеют большое значение, они составляют порядок его работы. Помогают депутатам и председателям палаты действовать последовательно, поддерживать целостность в работе палат Парламента, позволяют осуществлять палатам Парламента основные их функции, а так же регулируют процессы, происходящие в Парламенте как внутренние, так и внешние.

Парламент функционирует в рамках определенного порядка – процедуры, установленной в законах

и его регламенте, по некоторым Парламент осуществляет все или многие свои полномочия. Такие процедуры общепринято называть общими. К числу важнейших *общих парламентских процедур* относятся процедуры созыва и проведения сессий, совместных заседаний палат, работы комитетов и комиссий, организации парламентских слушаний. Они, в свою очередь, состоят из более мелких процедур общего характера: процедур голосования, обсуждения, предоставления слова и регламентации выступлений парламентариев и т.п.

Другие процедуры предназначены для реализации отдельных полномочий Парламента и именуются в конституционном праве как *специальные (контрольные процедуры)*.

Контрольные процедуры есть элемент деятельности парламента любого современного демократического государства, независимо от формы правления. Мировая практика выделяет следующие основные методы парламентского контроля:

- 1) постановка вопроса о доверии правительству;
- 2) интерполяция (обращение к правительству относительно мотивов его деятельности);
- 3) резолюция порицания;
- 4) деятельность расследовательных комитетов и комиссий.

Кроме того, парламенты наделяются *квазисудебными* полномочиями:

- 1) процедура импичмента;
- 2) право возбуждения перед судебными органами обвинения против высших должностных лиц;
- 3) объявление амнистии.

Изучение Основного Закона Республики Казахстан показало, что Парламенту РК присущи такие специальные процедуры как:

- 1) выражение вотума недоверия Правительству РК (п. 2 ст.56 Конституции РК);
- 2) интерполяция (обращение к Правительству относительно мотивов его деятельности);
- 3) процедура импичмента (п. 2 ст.47 Конституции РК);
- 4) решает вопросы амнистии (п. 6 ст.54 Конституции РК).

Рассмотрим формы контрольной деятельности Парламента.

Поправки, внесенные конституционной реформой 2007 года в Основной закон страны, существенно упростили порядок выражения вотума недоверия Правительству Парламентом:

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

во-вторых, 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.

Интерпелляция. В мировой практике парламентские запросы, часто именуемые *интерпелляциями*, представляют собой обращение палат или группы парламентариев к правительству, отдельным министрам, а реже к иным органам и должностным лицам по какой-то крупной проблеме. Ответ на интерпелляцию должен быть дан *в письменной форме* и в установленный срок, его обсуждение включается в повестку дня работы палаты, по интерпелляции и ответу на нее могут развернуться дебаты с возможным голосованием по оценке ответа. Результатами ее рассмотрения могут стать образование следственной комиссии, а также выражение правительству недоверия.

Согласно ст. 27 Конституционного Закона РК «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» запрос представляет собой официальное обращение на совместном и раздельном заседании Палат Парламента требование депутата к должностным лицам государственных органов дать на сессии Парламента обоснованное разъяснение или изложить позицию по вопросам, входящим в компетенцию этого органа или должностного лица.

Депутат Парламента имеет право обратиться с запросом к Премьер-министру и членам Правительства, Председателю Национального Банка, Председателю и членам Центральной избирательной комиссии, Генеральному Прокурору, Председателю Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, Председателю и членам Счетного комитета по контролю за исполнением республикан-

ского бюджета. При этом запрос, обращенный к Генеральному Прокурору, не может касаться вопросов, связанных с осуществлением функций уголовного преследования. Следует отметить, что рассмотрение запросов, обращенных к Председателю Комитета национальной безопасности, проводится на *закрытом заседании Палат*.

Согласно п. 150 Регламента Мажилиса Парламента РК депутатский запрос может быть внесен в письменной форме и подлежит оглашению на совместном заседании Палат Парламента, пленарном заседании Мажилиса Парламента после утверждения повестки дня. Палата может принимать решение об ином времени оглашения депутатских запросов. Время для оглашения запроса предоставляется в пределах пяти минут. Письменный ответ по интерpellляции представляется в срок *не более месяца и оглашается на сессии*.

Кроме того, следует отметить, что законодатель также наделил правом депутата на совместном и раздельном пленарном заседании Палат обращаться с устными вопросами к ранее указанной категории. Вместе с тем, ответ на вопрос дается на данном заседании, а при необходимости дополнительной подготовки к ответу - *в трехдневный срок*.

Обзор обсуждений публикуется в парламентских бюллетенях, а сами запросы и интерpellляции, а также ответы на них подлежат опубликованию в стенографических отчетах либо на сайтах Парламента Республики Казахстан.

Так на сайте Парламента Республики Казахстан опубликованы итоги деятельности Мажилиса Парламента Республики Казахстан четвертого созыва во второй сессии за период с 2 сентября 2008 года по 1 февраля 2009 года. Депутатами Мажилиса Парламента за период работы II сессии IV созыва в адрес должностных лиц республики было озвучено *261 запросов и обращений*.

В значительной части запросов поднимаются проблемы, связанные с решением задач, поставленных Главой государства перед депутатами на открытии второй сессии Парламента Республики Казахстан четвертого созыва и исходящие из ежегодного Послания Президента Республики Казахстан.

Актуальными в запросах депутатов являются вопросы по стабилизации экономики и срочному принятию государством антикризисных мер в условиях обострения глобального финансового кризиса.

Ряд депутатов обеспокоены вопросами выплаты пособий детям, не достигшим 18 лет, инвалидам, работавшим на угольных шахтах, увеличения заработной платы работникам бюджетной сферы, в том числе предлагают коренным образом изменить систему оплаты труда педагогов всех звеньев системы образования, адаптируя к рыночной системе механизм формирования заработной платы, максимально защищенной от уровня возможной инфляции, доплаты за специальные звания сотрудникам полиции, увеличения стипендий учащимся

высших и средне-специальных учебных заведений. В адрес депутатов также поступают многочисленные обращения от пенсионеров, в которых они выражают недовольство произведенным перерасчетом пенсий и их индексацией в 2008 году.

Депутаты также озабочены положением вкладчиков обанкротившихся банков и просят Правительство решить данную проблему.

Отдельные депутатские запросы касаются вопросов легализации гражданами имущества, выделения земельных участков, завоза и эксплуатации подержанного автотранспорта, неудовлетворительной работы авиакомпании «Эйр Астана», низкого уровня услуг, предоставляемых при перевозке пассажиров на железнодорожном транспорте, обеспечения безопасности автодорожного движения.

Большое количество запросов продолжают направлять депутаты в связи с ухудшением экологической обстановки в регионах республики. Из-за бесконтрольного сверхлимитного сжигания попутного газа и выброса вредных веществ нефтяные компании загрязняют атмосферный воздух. Депутаты обращают внимание Правительства на принятие мер по предотвращению нарушений экологического законодательства и устранению их последствий, по развитию и управлению электроэнергетической системой республики и инвестициях в данную отрасль экономики, по запрету продления сроков программ по утилизации попутного газа.

В запросах также поднимаются проблемы проживания населения в зоне экологического бедствия Арала, неблагоприятной экологической ситуации в столице республики городе Астане.

Депутаты предлагают Правительству осуществить работу по принятой программе «Нұрлы көш» по поддержке соотечественников за рубежом, их переселению в Казахстан, решить вопрос с недвижимостью граждан Казахстана, оставшейся на территории Узбекистана.

Также в депутатских запросах обращалось внимание на решение вопросов, связанных с восстановлением жилья и прав на жилье гражданам, а также урегулирования принципов ипотечного кредитования и долевого участия в строительстве домов.

В то же время депутатов Мажилиса интересует выполнение принятых программ, в частности, реализация первого этапа Государственной программы развития сельских территорий Республики Казахстан на 2004-2010 годы, обеспечение сельского населения питьевой водой.

Многих депутатов волнуют вопросы строительства больниц и школ, озвученных в Послании Президента Республики Казахстан и распределение бюджетных средств выделенных на эти цели.

По мнению ряда депутатов, Правительству необходимо: внести изменения и дополнения в Правила выделения субсидий для производителей сельскохозяйственной продукции на оплату услуг водоснабжения; разработать новые технические

регламенты, нормативную техническую документацию; ускорить утверждение перечня лицензиаров, работающих на рынке нефти и нефтепродуктов; создать государственный специализированный сельскохозяйственный банк; принять меры в отношении регионального представительства Исламского Банка Развития в связи с неэффективным использованием средств ИБР, полученных под гарантию Правительства Республики Казахстан; возобновить платежные операции по текущим бюджетным программам и проектам.

Большая озабоченность проявляется депутатами по вопросам дальнейшего развития одного из главных факторов единения всех казахстанцев - государственного языка нашей страны, а также телевидения на государственном языке. В вопросах молодежной политики затрагиваются проблемы влияния нетрадиционных религиозных сект на подрастающее поколение, тенденции роста преступности среди несовершеннолетних.

А также депутатами озвучены запросы, затрагивающие вопросы аттестации учителей, отчисления студентов высших учебных заведений, которые не смогли оплатить учебу. Должностным лицам были направлены депутатские запросы по введению графы «национальность» в биометрических паспортах, об отмене талонов к водительским удостоверениям. Все эти вопросы были решены положительно Правительством и Министерством.

Все чаще депутаты в запросах стали поднимать вопросы медицинского обслуживания населения. В частности, реформирование системы медицинского обслуживания; помощь матерям и детям, страдающим параличом; финансирование лечения больных гемофилией, сердечно-сосудистыми заболеваниями.

Много фактов нарушения законности и профессиональной этики со стороны представителей правоохранительных органов. Они проявляются не только в «безобидной» волоките, бюрократических препонах и необъективности при рассмотрении спорных вопросов и судебных исков, но и в более серьезных коррупционных деяниях, таких как пособничество в рейдерстве, организация незаконных проверок субъектов предпринимательской деятельности. В связи с этим депутаты считают необходимым в ускоренном темпе продолжить реформу правоохранительных и специальных органов, четко расписать их функциональные обязанности и информировать об этом общественность.

Обращаясь к Президенту Республики Казахстан, депутаты просят ужесточить меры наказания к детоубийцам и провести тщательную проверку деятельности всех правоохранительных органов в целях выявления и устранения внутривидовых препятствий, сдерживающих эффективность борьбы с коррупцией.

Тематику обращения парламентариев к высшим должностным лицам государства во многом определяет содержание писем их избирателей.

Таким образом, депутатские запросы охватывают множество сфер жизни и многолики. В общей сложности депутатами Мажилиса Парламента РК в отчетном периоде было направлено: Президенту Республики Казахстан – 1; Премьер-Министру – 146; Министрам – 72; Генеральному прокурору – 24; Президенту «КазМунайГаз» -1; Председателю Банка развития Казахстана – 1; Первому заместителю НДП «НурОтан» - 1; Секретарю Совета безопасности РК – 1; Председателю Агентства РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция) – 4; Председателю Национального Банка – 1; Председателю Конституционного Совета РК – 1; Председателю Агентства РК по делам государственной службы – 1; Председателю Агентства РК по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций – 2. Председателю Комитета национальной безопасности РК – 1; Акиму г.Астаны – 1; Акиму Актюбинской области – 1; Председателю счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета – 2.

По состоянию на 20 февраля 2009 года депутатами Сената было направлено письменных запросов Премьер-Министру – 17; Министру сельского хозяйства – 2, Министру образования и науки РК – 1; Министру культуры и информации РК – 1; Министру здравоохранения РК –1; Заместителю Премьер-Министра – 1 /6 /.

К примеру, 15 января 2009 года депутат Сената Аман Е.И. обратился к Премьер-министру с запросом о рассмотрении «возможности реконструкции взлетно-посадочной полосы аэропорта города Костанай и определения источников финансирования проекта. Будут ли выполнены обещания по открытию дополнительных рейсов и обновлению самолетов?».

9 февраля 2009 года был подготовлен ответ на запрос депутата, где говорилось, что «продолжается проработка проекта строительства нового пассажирского терминала в аэропорту на концессионной основе со 100 % временной передачей акций концессионеру с проведением реконструкции взлетно-посадочной полосы за его счет или из других источников. Открытие новых направлений авиарейсов перенесено на весенне-летнюю навигацию текущего года».

Таким образом, к контрольным парламентским функциям относится прерогативы палат по осуществлению контроля над деятельностью, прежде всего правительства и правительственных органов путем интерpellаций и запросов.

Традиционно одной из достаточно действенных форм парламентского контроля в мировой практике является *институт парламентского расследования*. Мировая практика знает примеры как постоянных, так и временных следственных или следственно-ревизионных комиссий по расследованию.

Что же такое парламентское расследование? Чем оно отличается от расследований уголовных преступлений?

Общеизвестно, что парламентское расследование есть способ контроля представительного органа за деятельностью государственной власти, для чего создаются специально парламентские (следственные) комиссии. Парламентское расследование не должно подменять собой дознание, предварительное следствие и судопроизводство. Парламентское расследование так же как и расследование уголовных преступлений и административных правонарушений проводится на основе принципов законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, уважения чести и достоинства личности, равенства граждан перед законом, коллегиальности, объективности и гласности. Парламентские расследования, проводятся, как правило, открыто, в присутствии публики и представителей средств массовой информации. В идеале они должны быть общественным инструментом, с помощью которого граждане могут оценить эффективность действий исполнительной власти и в зависимости от выводов требовать отставки или привлечения к ответственности должностных лиц, которые обнаружили свою некомпетентность или нарушили закон.

К примеру, Кыргызские парламентарии недавно показали, каким эффективным оружием является парламентские расследования по делу депутата Текебаева. Как нам известно, это привело к отставке руководителей спецслужб Кыргызстана.

О результатах проведенного расследования комиссия обычно докладывает на пленарном заседании Парламента. Выводы комиссии могут стать поводом для выражения вотума недоверия Правительству или отдельному члену кабинета, возбуждения процедуры импичмента против какого-либо высшего должностного лица и т.д. Право проведения парламентских расследований существует даже в таких государствах, где конституция не предусматривает вотума недоверия правительству. Явка в комиссию и предоставление ей документов обязательны.

В Великобритании с 1979 года Парламент создает «специальные комитеты», основная задача которых - расследования и проверка деятельности основных министерств. Система таких комитетов привязана к структуре министерств. Им дано право контролировать «расходы, управление и политику» соответствующих министерств и подведомственных им органов. Специальный комитет свободен в выборе предметов расследования, имеет право вызывать свидетелей и требовать предоставления необходимых документов. В качестве свидетеля может быть вызвано любое лицо.

В США существует практика создания «специальных комитетов по расследованию». Порядок их деятельности оговаривается в Регламентах палат конгресса и законодательных собраний штатов.

Такой комитет имеет право заседать в любое время и в любом месте, вызывать свидетелей и требовать предоставления необходимой документации. За отказ отвечать на вопросы комитетов налагается штраф либо тюремное заключение сроком до одного года. Привилегия исполнительной власти состоит в том, что Президент может отклонить требование такого комитета. Но Верховный Суд вправе отменить это решение Президента (пример такого судебного решения был в ходе расследования Уотергейтского дела).

Во Франции парламент вправе создавать «комиссии по контролю и расследованию» как временные комиссии. Они собирают определенную информацию по фактам и событиям, а также проводят проверку административной, финансовой и технической деятельности государственных служб или национализированных предприятий /6/.

В ряде стран СНГ также приняты законы, которые регулируют деятельность парламентских расследований. В частности, в Российской Федерации принят Закон от 27 декабря 2005 года «О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации».

Изучение мировой практики института парламентского расследования показывает следующие отличия от расследований, проводимых в порядке уголовного судопроизводства правоохранительными органами:

первое отличие, это цели проводимых расследований. Применительно к досудебному производству по уголовным делам цели *предварительного следствия следующие:*

- раскрытие преступления;
- установление лица, его совершившего;
- ограждении невиновного от привлечения к ответственности;
- подготовка материалов, достаточных для разрешения дела в суде по существу.

Парламентское расследование имеет совершенно иные цели:

- 1) защита гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина;
- 2) обеспечение Палатами Парламента контроля деятельности Правительства исполнительных органов государственной власти, государственных органов, не являющихся органами государственной власти, а также органов местного самоуправления по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования;
- 3) выявление причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, информирование о них общества, а также оказание содействия в устранении таких причин и условий;

Второе отличие парламентского расследования от расследования и судебного рассмотрения уголовного дела за совершение уголовного преступления,

это отсутствие цели установления виновности конкретных лиц в совершении каких – либо преступлений, вину лица, совершившего преступление, может установить в соответствии с действующим законодательством только в соответствии с подведомственностью и подсудностью дел суд и только суд.

Говоря об этом нельзя не вспомнить отчет о расследовании Бесланской трагедии, опубликованный 29 декабря 2005 года в Российской Газете, где докладчик господин Трошин говорит о следующем: «Спецслужбы и милиция не располагали данными, что это будет именно школа № 1 в Беслане, но центральное руководство МВД и ФСБ передавали в конце августа 2004 года в свои региональные подразделения приказы и распоряжения о необходимости особой бдительности и принятии конкретных мер по предотвращению возможных терактов. К сожалению, как выяснила комиссия, эти указания на местах выполнены не были. Более того, по мнению комиссии, многие должностные, в том числе высшие лица правоохранительных органов республик Северная Осетия-Алания и Ингушетия допустили преступную халатность и беспечность. Докладчик привел более чем убедительный пример: оказывается банда формировалась прямо под носом у милиции. Лагерь террористов располагался возле селения Пседах, в 70 метрах от дороги и всего в пятистах метрах от окраины села.....» Утверждение о совершении преступной халатности сотрудниками правоохранительных органов республик Северная Осетия – Алания и Ингушетии в контексте Закона «О парламентском расследовании» наверное является неверным, поскольку данное утверждение, звучит, как констатация факта вины. А установление вины, как нам известно, функция судебных органов России. В данном случае более уместно было бы говорить о возможном наличии в действиях (бездействии) сотрудников правоохранительных органов вышеуказанных республик признаков преступной халатности /7/.

Институт парламентского расследования в Республике Казахстан - новое понятие и незакреплено в Конституции. Так, рассматривая Основной закон Республики Казахстан на первый взгляд видно, что Парламент РК предостаточно наделен контрольными полномочиями. Однако это не совсем так. Не в полной мере действует правовой механизм для реализации данных полномочий. К примеру, Правило принятия обращений к Президенту об освобождении от должности члена Правительства упоминается в проблеме отсутствия у депутатов определенных инструментов проведения проверки и выявления фактов неисполнения этими членами правительства законов. Отсюда следует, что необходимо выработать механизм реализации имеющихся конституционных норм о полномочиях.

К примеру, ситуация в Южно-Казахстанской области, связанная с заражением 84 детей и 12 их

матерей ВИЧ-инфекцией при переливании крови. С марта 2006 г. до заседания Совета безопасности исполнительная власть бездействовала. После того, как факт заражения был предан гласности, в отставку были отправлены Министр здравоохранения республики, аким области и ряд чиновников Минздрава. В ходе опроса многие родители рассказывали, как они давали взятки, чтобы за их детьми был соответствующий уход, кровь покупали. Ухаживали за детьми очень плохо, играли на родительских чувствах, чтобы выбить с них деньги /8/.

При наличии в Казахстане института парламентского расследования была возможность немедленно прореагировать на эту ситуацию.

Еще одним аргументом в пользу института парламентских расследований является вскрытие вопиющих фактов несоразмерной заработной платы руководителей национальных компаний. Следовательно и здесь нужен парламентский контроль.

В ходе парламентского расследования может быть дана оценка политических и социально-экономических аспектов произошедшего, выявлены недостатки законодательства и предложены направления его совершенствования. Результатом таких парламентских расследований могут быть доклады, которые должны лечь в основу решений органов исполнительной власти, направленных на снижение социальной напряженности.

В связи с этим предлагается:

1. Ввести институт парламентского расследования, для чего необходимо разработать и принять законопроект «О парламентском расследовании», в котором закрепить основные принципы осуществления парламентского расследования: законности; уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина; уважения чести и достоинства личности; равенства граждан перед законом; коллегиальности; объективности и гласности.

Принципы осуществления парламентского расследования должны быть классифицированы по следующим группам:

1. Общие принципы осуществления парламентского расследования, определяющие основы конституционного строя Республик Казахстан, закрепленные в Конституции и присущие институту парламентского расследования как комплексному образованию, который, являясь одной из форм парламентского контроля над исполнительной властью, является органической частью социального управления;

2. Специальные принципы осуществления парламентского расследования, присущие институту парламентского расследования как специфическому виду контрольной деятельности, на которых базируется ее организация и реализация в процессуальном смысле.

При этом первую группу принципов (общие принципы) можно условно разделить на две подгруппы:

1) принципы, закрепленные в законодательстве,

регулирующем процедуру парламентского расследования (принципы законности; уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина; уважения чести и достоинства личности; равенства граждан перед законом и другие);

2) принципы, прямо не закрепленные в законодательстве, регулирующем процедуру парламентского расследования, являющиеся принципами конституционного значения, соблюдение которых обязательно при осуществлении любой государственно-правовой деятельности (принципы народовластия; разделения властей; политического многообразия и другие).

Среди принципов второй группы (специальные принципы) обозначим следующие: 1) коллегиальность; 2) объективность и точность; 3) гласность; 4) независимость; 5) полнота; 6) целесообразность; 7) обоснованность; 8) результативность и другие.

Таким образом, общие принципы раскрывают содержательную, социально-правовую направленность института парламентского расследования, а специальные – его организационную и технологическую сторону.

В законопроекте «О парламентском расследовании» необходимо предусмотреть такие случаи, когда обязательно проводится парламентское расследование. К ним отнести:

1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РК прав и свобод человека и гражданина;

2) обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

3) обстоятельства, связанные с наступлением негативных последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Для расследования указанных фактов и обстоятельств палатами Парламента на паритетных началах должна создаваться комиссия, которая формируется на время расследования и после его завершения распускается. Комиссию возглавляют обладающие равными правами сопредседатели, избираемые палатами Сената и Мажилиса.

Комиссия реализует свои полномочия путем проведения пленарных заседаний, которые считаются правомочными, если на них присутствует две трети от общего числа членов комиссии, направленных в ее состав палатами Парламента.

Для изучения отдельных фактов и обстоятельств, а также для выезда в необходимых случаях на место расследуемых событий комиссией могут создаваться рабочие группы, в состав которых на паритетных началах входят члены комиссии – депутаты Сената и Мажилиса Парламента.

В ходе проведения парламентского расследования комиссия имеет право запрашивать и получать в установленном порядке от Правительства, органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений и организаций относящиеся к предмету парламентского расследования копии

документов, а также информацию, необходимую для проведения расследования. Комиссия также наделяется правом приглашать на свои заседания для дачи объяснений должностных лиц и граждан и вести протокол их опроса.

За отказ в предоставлении или за уклонение от предоставления запрашиваемых комиссией или рабочей группой копий документов и информации, за предоставление заведомо неполной либо заведомо ложной информации, а также за отказ от дачи объяснений и дачу заведомо ложных ответов на вопросы, поставленные комиссией или рабочей группой, за неявку на заседание комиссии без уважительных причин должностные лица должны нести административную или уголовную ответственность.

По результатам парламентского расследования комиссия должна подготавливать итоговый доклад, в котором должны излагаться установленные комиссией факты и обстоятельства.

Итоговый доклад должен направляться комиссией в Мажилис и Сенат.

В случае если итоговый доклад комиссии не утверждается одной из палат Парламента, расследование прекращается.

Утвержденный палатами Парламента итоговый доклад комиссии должен направляться Президенту Республики Казахстан, в Правительство РК, публиковаться в «Казахстанской правде» и размещаться в международной компьютерной сети «Интернет».

После направления итогового доклада Президенту РК и в Правительство РК парламентское расследование считается завершенным и комиссия распускается.

Расходы граждан, привлеченных к участию в парламентском расследовании, возмещаются в порядке и размерах, установленных Правительством РК, за счет средств республиканского бюджета.

Самое мощное, хотя и редко применяемое средство воздействия законодателей на исполнительную власть, включая Президента, конституционный институт импичмента.

Фундаментальный смысл института импичмента состоит в том, что он является одним из основных блоков, составляющих систему разделения властей, а также сдержек и противовесов в государстве. Конечно, государство необязательно может базироваться именно на принципе разделения властей. Но объективности ради следует отметить, что все остальные известные человечеству системы (диктатура, халифат, анархия, утопический социализм и другие) на проверку оказывались куда менее эффективными и демократическими.

Современная смысловая нагрузка понятия «импичмент» достаточно разнообразна. Импичмент трактуется как *специальная процедура обвинения* по решению Парламента высших должностных лиц государства в случаях нарушения ими законов данной страны, как *особый порядок* судопроизводства по делам о преступлениях, совершенных

высшими служебными лицами, как *процедура привлечения к суду* парламента высших должностных лиц государства. Под импичментом также понимают *процедуру привлечения парламентом к ответственности* высших должностных лиц в случаях совершения ими определенных преступлений. Авторитетный американский юридический словарь дает такое толкование: «Импичмент – это рассмотрение в квазиполитическом суде уголовного дела, возбужденного против государственного служащего» /9/. Иногда импичмент трактуют как парламентскую процедуру, связанную с лишением президента неприкосновенности в связи с совершением им определенного преступления. По мнению сторонников этого подхода к определению импичмента лишение президента неприкосновенности (иммунитета от преследования за совершение уголовного преступления) сопровождается смещением его с должности (поста). Импичмент можно толковать и как одну из форм конституционной ответственности.

Термина «импичмент» мы не найдем в законодательстве Республики Казахстан. Этот институт, заимствованный большинством современных государств из парламентской практики Англии. Изначально слово «impeachment» в английском языке означало сомнение или недоверие, сегодня оно может именоваться по-разному, например, «отрешение от должности», «смещение», «выдвижение обвинения» и т.д. В любом случае имеется в виду особая сфера деятельности Парламента, когда последний задействует чем-то схожую с судебной процедурой привлечения к ответственности высокопоставленных государственных должностных лиц, совершивших определенные предосудительные действия.

Теоретически или формально импичмент возможен в любом демократическом государстве. Практически все конституции, обосновывающие демократическую систему, провозглашают равноправие, одинаковое отношение всех граждан государства к единому закону. Но практически для того, чтобы в обществе существовала традиция привлечения к суду парламента представителей высшей власти, необходим высокий уровень развития содержательной демократии.

Система равновесия в демократических государствах поддерживается тем, что парламент, в ответ на явные, расходящиеся с законом действия высших должностных лиц, и, прежде всего, президента, может со своей стороны «поставить их на место», задействовав как раз свои контрольные полномочия, и в частности, институт импичмента. Благодаря импичменту дорвавшийся до власти субъект может быть лишен своего поста. Тем самым наличие у парламента такого орудия, как импичмент, на практике как раз препятствует злоупотреблениям властью, если таковые исходят и со стороны главы государства. Исторически импичмент применялся в США, Англии, некоторых других странах.

Ярким примером представлен импичмент в отношении Главы США Б. Клинтона (1998–1999). 11–12 декабря 1998 г. многие из правового комитета Палаты представителей высказались за четыре статьи импичмента, а 19 декабря 1998 г. Президент был подвергнут импичменту Палатой парламента по ст. I и III: обман под обетом и obstruction. 12 февраля 1999 г. Сенат снял обвинения с Клинтона.

В 2003–2004 гг. прошел первый удачный импичмент в Европе по отношению Президента Литвы Р. Паксаса. 6 марта 2004 г. в Сейме импичмент завершился удачно. Президент Литвы Р. Паксас был обвинен в дерзком нарушении Конституции Литвы по трем статьям: предоставление литовского гражданства украинскому предпринимателю Ю. Борисову, несоблюдение охраны государственной тайны и противозаконные усилия повлиять на частный бизнес. Он был отрешен от поста президента. Наконец, последний актуальный пример – импичмент Президента Северной Кореи Ро Му Хена. Его президентские обязанности были приостановлены 12 мая 2004 г., после того как парламент проголосовал за импичмент Ро Му Хена, ссылаясь на нарушение им избирательного законодательства, просчеты в экономической политике и коррупцию среди членов его кабинета. Но 14 мая 2004 г. Конституционный Суд отклонил резолюцию об отстранении главы государства от должности /10/.

В бывшем СССР политический контроль, осуществляющийся в форме импичмента, был принципиально невозможен. Его осуществляла всегда контрэлита, а низовые институты к реальному ограничению элиты не допускались. Поэтому подобные акции смещения высшей власти со стороны населения осуществлялись в виде стихийных выступлений, бунта. Реакцию народа на пролетарскую революцию можно интерпретировать как подобный оппозиционный взрыв, в котором проявилось вечное российское недовольство властью.

Примечательно, что даже в президентских республиках, таких, как США, Бразилия, Венесуэла, где всенародно избранный президент обладает весьма большими полномочиями, с одной стороны, а, с другой, где он лишен права роспуска парламента, тем не менее, сами парламента обладают правом задействовать импичмент.

В конституциях зарубежных стран Содружества дается исчерпывающий перечень оснований импичмента. Он не может толковаться расширительно. Процедура импичмента регулируется конституциями разных стран по-разному. В этой процедуре нужно учитывать *три важных момента*:

- 1) кто может инициировать импичмент, то есть возбудить рассмотрение вопроса о недоверии президенту в парламенте;
- 2) кто решает вопрос об отрешении главы государства от должности;
- 3) на кого возлагается временное исполнение обязанностей президента /11, с. 264/.

Рассмотрим процедуры отрешения главы государства от должности, закрепленных в конституциях стран СНГ.

В целом, исследуя институт отрешения главы государства от должности и его место в конституциях государств Содружества можно констатировать следующее. В современном мире необходимо учитывать тот факт, что между главой государства и парламентом не существует равного партнерства. Влияние президента на политическую жизнь государства динамично возрастает по сравнению с законодательной властью во всех странах Содружества как впрочем и во всем мире. Тем не менее конституционное закрепление процедуры импичмента служит сдерживающим рычагом от угрозы диктатуры со стороны главы государства, а также одним из важных признаков демократического принципа разделения властей. К тому же всегда необходимо контролировать власть, какой бы демократичной она не являлась. Поэтому наличие процедуры импичмента в конституциях государств СНГ представляет собой признание лучших завоеваний классической демократии на пути к построению демократического общества и правового государства.

Утверждения казахстанских правоведов о том, что последняя конституционная реформа, проведенная в 2007 году, якобы перераспределяла властные полномочия от президента к парламенту, весьма спорны. Как раз на основе анализа института импичмента видно, что никаких принципиальных изменений, указывавших бы на кардинальное перераспределение полномочий в пользу Парламента, тогда не произошло. Этот институт конституционного права по-прежнему сконструирован таким образом, чтобы максимально затруднить его реализацию на практике. Тем самым глава государства даже в новой, обновленной конституционной системе, на практике защищен от одного из самых серьезных инструментов, которыми во всем мире располагает парламент в системе разделения властей в государстве.

По обновленной Конституции РК процедура отрешения от власти Главы государства может иметь место только на основании выдвинутого Парламентом обвинения *в государственной измене*. Под государственной изменой же казахстанское законодательство признает лишь *умышленное деяние, совершенное с целью подрыва или ослабления внешней безопасности и суверенитета государства, выразившегося в переходе на сторону врага во время войны или вооруженного конфликта, оказании иностранному государству помощи в осуществлении враждебной деятельности против республики*. Такой подход серьезно сужает возможности использования этого института (в материально-правовом аспекте). На практике это означает, что за правонарушение Президентом Конституции, он не может быть подвергнут импичменту, а в случае

государственной измены – может.

Нужно отметить, что импичмент одновременно является и процедурой лишения Президента неприкосновенности, хотя в Конституции РК этот тезис не акцентируется, что, на наш взгляд, свидетельствует о правовой незавершенности института президентской неприкосновенности даже в сравнении с депутатской неприкосновенностью.

В процессуальном отношении процедура отрешения Президента в Казахстане также максимально осложнена. Решение о выдвигании обвинения и его расследовании может быть принято большинством от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее чем одной трети его депутатов. Расследование обвинения организуется Сенатом и его результаты большинством голосов от общего числа депутатов Сената передаются на рассмотрение совместного заседания палат Парламента. Окончательное решение по данному вопросу принимается на совместном заседании палат Парламента большинством не менее трех четвертей от общего числа голосов депутатов каждой из Палат *при наличии заключения Верховного Суда об обоснованности обвинения и заключения Конституционного Совета о соблюдении установленных конституционных процедур*.

Необходимо отметить, что сами судьи Верховного суда избираются Сенатом, но по представлению Главы государства.

Также следует отметить, что Конституционный Совет и Верховный суд при вынесении положительного заключения, то парламент должен провести голосование по существу вопроса. Решение об отрешении может быть принято при соблюдении двух крайне труднодостижимых условий. Во-первых, за такое решение должно проголосовать не менее трех четвертей от общего числа голосов депутатов каждой из Палат. Во-вторых, такое решение должно быть принято не позднее, чем в двухмесячный срок со дня выдвигания обвинения в парламенте. Если же этот срок пропущен, то обвинение считается отклоненным. Как видим, соблюсти все эти требования на практике навряд ли возможно, поэтому реально Парламент РК не имеет возможности использовать этот институт конституционного права.

Итак, подводя итог нашему краткому анализу, можно абсолютно достоверно утверждать, что в Республике Казахстан в действующей конституционно-правовой системе институт импичмента не может играть эффективную роль в плане контроля со стороны парламента за деятельностью главы государства.

Не менее противоречив в юридическом плане гипотетический вопрос о судьбе Президента после его импичмента. Суд, какой инстанции возбудит уголовное дело против гражданина, еще вчера бывшего Президентом Казахстана? Каким образом будут осуществлены такие фундаментальные при-

нции судопроизводства, как независимость и непредвзятость суда, состязательность и диспозитивность сторон, при наличии заключения Верховного суда Республики Казахстан, в котором уже содержится преюдиция о виновности лица? Каким образом и каким способом будет осуществляться апелляционное и кассационное производство, когда наивысшая судебная инстанция (Верховный суд Республики Казахстан) уже выразила свою позицию? Или же: как должен действовать Парламент, если суд первой инстанции или апелляционный суд вынесет оправдательный приговор? Кто и как в таком случае обязан восстановить в должности Президента? Каким образом будет возмещен причиненный Президенту моральный и материальный ущерб? Безусловно, вышеизложенное свидетельствует, по крайней мере, о наличии в существующей процедуре импичмента целого ряда нерешенных противоречий.

Кроме того, из содержания конституционной нормы порядок отрешения от власти главы государства предусматривает наступление сначала конституционной ответственности и только после смещения Президента с должности — уголовной, что противоречит фундаментальным положениям раздела VII «Суды и правосудия» Конституции РК, п.п.1 п. 3 статья 77 которого провозглашает: «лицо считается невиновным в совершении преступления, пока его виновность не будет признана вступившим в законную силу приговором суда».

В данном случае судебный процесс отсутствует: нет судебных заседаний, состязательности и диспозитивности сторон, свободы в предоставлении доказательств, их исследовании и возможности доказать их убедительность перед судом, а главное — не хватает обвинительного приговора суда, в соответствии с которым лицо можно считать виновным в совершении преступления.

Таким образом, по Конституции РК смещение Президента с должности в порядке импичмента основывается на том, что конституционная ответственность наступает до признания лица виновным (в совершении уголовного преступления) в судебном порядке, как это предусмотрено той же Конституцией.

Подытоживая выше сказанное, следует подчеркнуть, что современная конституционная процедура импичмента является внутренне противоречивой, юридически незавершенной и нелегитимной с правовой точки зрения. Импичмент в редакции пункта 2 статьи 47 Конституции РК невозможен как нарушающий основополагающие естественные и конституционные права человека, в частности, право на справедливое судебное разбирательство и право на защиту.

Высшее должностное лицо, против которого инициирован процесс импичмента, как и каждый обычный человек, должно иметь возможность защитить себя и опровергнуть обвинение с помощью и в рамках четко регламентированной правовой

процедуры. Такая регламентированная процедура, сегодня отсутствующая в Конституции и законах Республики Казахстан, должна предусматривать, на наш взгляд, соответствующие процессуальные инструменты (способы) защиты лицом, против которого возбужден процесс, своих прав и свобод, включая и судебные элементы.

Учитывая изложенное выше, процедура импичмента, в отличие от ныне существующего порядка, должна состоять из двух основных этапов, а именно: *во-первых*, инициация импичмента и снятие президентской неприкосновенности; *во-вторых*, судебное разбирательство дела.

Так, вопрос об импичменте инициируется большинством от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее чем одной трети его депутатов. Для проведения расследования, на наш взгляд, Парламент должен создавать специальную временную следственную комиссию, в состав которой включаются *специальный прокурор и специальные следователи*.

Данной комиссии необходимо определить права и обязанности защитников, свидетелей, экспертов, без которых сегодня сложно представить какой-либо процесс. Так же необходимо урегулировать уголовно-процессуальным законодательством и действия Верховного суда Республики Казахстан как субъекта конституционной процедуры. В частности, не определено, кто, в каком составе и каким образом готовит и утверждает заключение Верховного суда Республики Казахстан о том, что действия, в которых обвиняется Президент, содержат признаки государственной измены.

Выводы и предложения временной следственной комиссии должны рассматриваться на заседании палат Парламента. При наличии оснований Парламент не менее чем двумя третями своего конституционного состава принимает решение о снятии президентской неприкосновенности. Отметим, что при этом вопрос виновности Президента в совершении преступления не рассматривается, поскольку это не является функцией парламента.

Второй этап импичмента должен предусматривать рассмотрение дела в двух судебных инстанциях: Конституционном Совете — о соблюдении конституционной процедуры инициации импичмента и снятии президентской неприкосновенности; Верховном суде — о виновности лица в совершении государственной измены. При этом судебный процесс проходит с участием специального прокурора, который на основании выводов временной следственной комиссии предъявляет и поддерживает от лица государства обвинение. Этот процесс осуществляется с соблюдением всех процессуальных оснований, предусмотренных для уголовного судопроизводства, включая возможность апелляционного обжалования решения палаты на пленуме Верховного суда. Указанный вывод

основывается на том, что в действующей Конституции не предусмотрены как основания для импичмента другие нарушения, в частности, не содержащие признаки уголовного преступления, тем не менее, несовместимые с занятием должности Президента.

С момента вступления в силу обвинительного приговора Верховного суда полномочия Президента автоматически прекращаются. Вынесение оправдательного приговора означает прекращение процедуры импичмента и восстановление президентской неприкосновенности.

Такая регламентированная процедура может быть единственным легальным способом соблюдения законности при осуществлении процесса привлечения к ответственности высшего должностного лица государства. Именно такой порядок в определенной степени снимает конституционные разногласия и дает ответы на вопросы, заданные выше.

Литература:

1. Словарь иностранных слов: Актуальная лексика, толкования, этимология / Под ред. А.В. Боброва. М.: Цитадель, 1999. С.417.
2. Протасов В.Н. Юридическая процедура. М.,1991. С.6-7.
3. Баршпольская Т.Ю. Гражданский процесс и процедура (понятие, служебная роль, проблемы теории и практики): Автореф. Дис. к.ю.н. Томск,1988. С.8 - 9.
4. Краткий политический словарь. М.,1983. С.366.
5. Яковенко О.В. Правовая процедура: дис. к.ю.н. Саратов, 1999. С.43-44.
6. Сайт Парламент РК//www.parlam.kz.
7. РИА «Новости» // www.izvestia.ru/news/news
8. По материалам NewsRu.com. // www.izvestia.ru/news/news
9. Юридический энциклопедический словарь. Гл. ред. А.Я. Сухарев. М.: Советская энциклопедия, 1984. 528 с.
10. Сайт Парламент РК//www.parlam.kz.
11. Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. М.: «Юрист», 1998. С.264.

Рецензент: д.полит.н., профессор Артыкбаев М.Т.