

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПРАВИТЕЛЬСТВ

В СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ



А. В. НЕЧКИН,
старший преподаватель кафедры конституционного права
УГЮУ (г. Екатеринбург, РФ), к.ю.н.

В статье в сравнительном ключе рассматриваются основные формы парламентского контроля за деятельностью правительств в странах Содружества Независимых Государств. Выявлены недостатки существующих форм, особенности регулярных отчетов правительства и парламентского расследования. Предложены варианты реформирования, предполагающие в общих чертах то, что правительственный отчет должен иметь четкую структуру и основываться на ранее утвержденной программе деятельности правительства, а также то, что с инициативой проведения парламентского расследования должен выступать широкий круг субъектов, а само расследование должно проводиться специально созданной следственной комиссией.

Ключевые слова: Содружество Независимых Государств, исполнительная власть, правительство, контроль, парламентский контроль, бюджетный контроль, конституционный контроль, парламент, парламентское расследование, следственная комиссия.

Все страны СНГ закрепили в своих конституциях принцип разделения властей в традиционной трактовке, который предполагает отнесение органа государственной власти к одной из трех ветвей власти, согласно реализуемой им основной функции. Основные функции правительства и парламента предполагают их тесное взаимодействие. Кроме того, взаимодействуют они и в рамках системы «сдержек и противовесов» воздействуя друг на друга.

Во-первых, парламент взаимодействует с правительством, участвуя в его формировании.

Во-вторых, они взаимодействуют в законодательном процессе.

В-третьих, правительство взаимодействует с парламентом в сфере делегированного законодательства.

И наконец, в-четвертых, парламент взаимодействует с правительством, осуществляя парламентский контроль.¹ Именно на этой грани их взаимодействия мы остановимся подробно.

© А.В. Нечкин, 2016

¹Значение данного понятия неоднократно рассматривалось в литературе. См., например: Карасев А.Т., Гиздатов А.Р. Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 34-38; Безруков А.В. Парламентский контроль как средство обеспечения правопорядка в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 52-56.

Во всех странах СНГ парламентам предоставлены контрольные полномочия в отношении правительства и возглавляемой им системы органов исполнительной власти. Однако, объем такого рода полномочий в каждой конкретной стране СНГ различен и требует детального рассмотрения.

Следует отметить, что до недавнего времени только в Российской Федерации существовал отдельный комплексный закон, посвященный парламентскому контролю.² Этот закон на данный момент закрепляет следующие формы парламентского контроля в отношении правительства и других органов исполнительной власти: рассмотрение вопроса о доверии Правительству; осуществление контроля в сфере бюджетных правоотношений (предварительного, текущего и последующего); заслушивание ежегодных отчетов Правительства о результатах его деятельности; рассмотрение отчетов Правительства о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами; направление палатами парламентских запросов; направление депутатских запросов; заслушивание на заседаниях палат информации членов Правительства, руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, ответов указанных должностных лиц на вопросы членов палат (так называемый «правительственный час»); заслушивание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства, его заместителей и иных должностных лиц; приглашение членов Правительства и иных должностных лиц на заседания комитетов и комиссий палат; взаимодействие с Уполномоченным по правам человека; проведение парламентских расследований.

Весной 2016 года аналогичный закон, содержащий практически идентичный перечень форм парламентского контроля, был принят и в Узбекистане.³

Именно эти перечни форм парламентского контроля на данный момент являются наиболее полными из нормативно закреплен-

²Федеральный закон Российской Федерации от 7 мая 2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

³Закон Республики Узбекистан от 11 апреля 2016 № ЗРУ-403 «О парламентском контроле» // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2016. № 15. Ст. 141.

ных в странах СНГ и потому будут нами взяты за основу в сравнительном анализе наиболее проблемных форм парламентского контроля в отношении правительства и других органов исполнительной власти в указанных государствах.

В ряде стран СНГ парламент или его нижняя палата может рассматривать вопрос о доверии правительству, тем самым привлекая его к ответственности. Так в ряде стран СНГ утрата доверия парламента влечет досрочное прекращение полномочий правительства (Молдова, Армения, Украина, Кыргызстан и Узбекистан). В части стран СНГ правительство вообще не нуждается в доверии парламента (Туркменистан, Таджикистан). В Азербайджане и Казахстане парламент имеет право решать вопрос о доверии правительству, однако решение это носит рекомендательный характер для главы государства. Что же касается оставшихся стран СНГ (Российская Федерация и Республика Беларусь), то ситуация в них не столь однозначна. В этих странах утрата правительством доверия парламента может по решению главы государства закончиться досрочным прекращением полномочий самого парламента.⁴

В большинстве стран СНГ парламент или, как правило, его нижняя палата осуществляет предварительный контроль, рассматривая законопроект о бюджете, текущий контроль, участвуя в формировании специализированного органа, который осуществляет контроль за использованием бюджетных средств (бюджетный контроль), последующий контроль, утверждая отчет об исполнении бюджета, в сфере бюджетных правоотношений. Причем, особо нас будет интересовать текущий контроль, потому как предварительный контроль неразрывно связан с реализацией основной функции парламента как законодательного органа и потому, собственно говоря, контролем в чистом виде не является, а последующий контроль, в форме утверждения отчета об исполнении бюджета, в разных странах СНГ отличается лишь последствиями для правительств, в случае привлечения их к ответственности парламентами по итогам проведения контрольных мероприятий.

В Российской Федерации специализированным органом бюджетного контроля является Счетная палата, которая формируется Федеральным Собранием.⁵ В Армении, Молдове, Кыргызстане, Украине и Азербайджане аналогичные органы также формируются парламентами.⁶ В Таджикистане Счетная палата формируется нижней палатой парламента (Маджлиси намояндагон), но только по представлению Президента.⁷ В Казахстане Счетный комитет формируется на паритетных началах. Президент назначает на должность Председателя и двух членов, а каждая из палат Парламента самостоятельно назначает еще трех членов Счетного Комитета.⁸

⁴Более подробно об этом см.: Нечкин А.В. Ответственность правительства и его отдельных членов в государствах СНГ // Право и государство. 2016. № 2. С. 51-54.

⁵См. п. «д» ч. 1 ст. 103 и п. «и» ч. 1 ст. 102 Конституции Российской Федерации // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 17.11.2016).

⁶См. ст. 199 Конституции Армении (в ред. от 06.12.2015); ст. 133 Конституции Республики Молдова; п. 5 ч. 3 ст. 74 Конституции Республики Кыргызстан; п. 16 ч. 1 ст. 85 Конституции Украины; ст. 92 Конституции Республики Азербайджан // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

⁷См. ст. 11, 13 Закона Республики Таджикистан от 28 июня 2011 года №749 «О Счетной палате Республики Таджикистан». URL: <http://sai.tj/images/Law%20rus.pdf> (дата обращения 16.09.2015).

⁸См. п. 7 ч. 1 ст. 44 и п. 1 ч. 1 ст. 57 Конституции Республики Казахстан // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ». URL: <http://www.spinform.ru/cis-countries/databases.html> (дата обращения 17.11.2016).

В ряде стран СНГ бюджетный контроль фактически осуществляет президент, а не парламент. Причем, в данную группу в основном входят государства, где президент является лишь главой государства. Так в Узбекистане Счетная палата формируется президентом, а верхняя палата (Сенат Олий Мажлис) парламента лишь утверждает указ Президента о назначении на должность председателя Счетной палаты.⁹ В Республике Беларусь Комитет государственного контроля образуется исключительно Президентом.¹⁰ В Туркменистане Высшая контрольная палата также формируется Президентом.¹¹

Представляется, что бюджетный контроль должен осуществлять орган, сформированный либо парламентом или его нижней палатой, либо на крайний случай орган, сформированный на паритетных началах парламентом и президентом-главой государства. Осуществление бюджетного контроля органом, сформированным президентом-главой исполнительной ветви государственной власти, да еще и входящим в состав правительства значительно снижает эффективность такого контроля, потому как основными виновниками нецелевого использования бюджетных средств являются как раз органы исполнительной власти. Проще говоря, бюджетный контроль может с большой долей вероятности осуществляться не в интересах народа, а в интересах органов исполнительной власти.

Аналогичный вывод можно сделать и в отношении органа бюджетного контроля сформированного исключительно президентом-главой государства, обладающего гипертрофированными полномочиями в сфере исполнительной власти, что, как мы уже отмечали,¹² наблюдается в Республике Беларусь и Узбекистане.

В большинстве стран СНГ парламент или его нижняя палата контролирует соблюдение прав и свобод человека и гражданина, в первую очередь, органами исполнительной власти, назначая так называемого омбудсмена.¹³ Исключение составляет лишь Таджикистан, где Уполномоченный по правам человека назначается на должность Президентом, с формального согласия нижней палаты парламента,¹⁴ а также Казахстан, где Уполномоченный назначается на должность Президентом после консультаций с Комите-

⁹См. п. 12 ч. 1 ст. 93 Конституции Республики Узбекистан; ст. 15 Указа Президента Республики Узбекистан от 4 апреля 2005 г. № УП-3592 (в ред. от 21.07.2015) «О совершенствовании организации деятельности Счетной палаты Республики Узбекистан» // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2014. № 29. Ст. 356.

¹⁰См. ст. 130 Конституции Республики Беларусь // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

¹¹См. Постановление Президента Туркменистана от 13 июля 2007 г. № 8828 «О создании высшей контрольной палаты Туркменистана» // Собрание актов Президента Туркменистана и решений Правительства Туркменистана. Июль. 2007 г.

¹²См. Нечкин А.В. Конституционно-правовой статус правительств стран Содружества Независимых Государств (сравнительное исследование). М.: Норма, 2016. С.111-128.

¹³См. п. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации; ст. 83.1 Конституции Республики Армения; п. 6 ч. 4 ст. 74 Конституции Республики Кыргызстан; ст. 5 Закона Республики Молдова от 17 октября 1997 г. №1349-XIII (в ред. от 19.12.2011) «О парламентских адвокатах» // Официальный монитор Республики Молдова. 1997. № 82-83; п. 17 ч. 1 ст. 85 Конституции Украины; п. 6 ч. 1 ст. 95 Конституции Республики Азербайджан; п. 16 ч. 1 ст. 78 Конституции Республики Узбекистан // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

¹⁴См. ст. 4 Закона Республики Таджикистан от 20 марта 2008 г. № 372 (в ред. от 16.04.2012) «Об уполномоченном по правам человека в Республике Таджикистан» // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».



тами палат Парламента,¹⁵ Туркменистан и Республика Беларусь, где подобной должности вообще не предусмотрено.

Представляется, что орган, осуществляющий контроль за соблюдением прав и свобод человека, необходим и доказал свою эффективность. Причем, он должен формироваться на тех же принципах независимости от главы государства и органов исполнительной власти, что и орган бюджетного контроля, которые мы в свою очередь рассмотрели выше.

Во всех странах СНГ парламент или его нижняя палата рассматривают различного рода отчеты правительства.

В Российской Федерации Правительство представляет Государственной Думе ежегодный отчет о результатах своей деятельности. Основой для такого отчета должны быть, согласно положениям Конституции, в том числе, вопросы, поставленные Государственной Думой.¹⁶ Причем, порядок формирования перечня данных вопросов закрепляется в подзаконном акте. Данные вопросы разрабатывают фракции и направляют их перечень в профильный комитет, который обобщает поступившие вопросы и направляет его в Совет Государственной Думы, который утверждает окончательный перечень, который в свою очередь направляется в Правительство.¹⁷

Представляется, что рассматриваемые положения Регламента Государственной Думы не гарантируют того, что вопросы оппозиционных фракций попадут в итоговый перечень, который будет направлен в Правительство, а не будут вычеркнуты под предлогом обобщения профильным комитетом. Кроме того, формулировка – «в том числе вопросы, поставленные Государственной Думой» фактически позволяет Правительству готовить отчет в произвольной форме, потому как четких и однозначных оснований закон не устанавливает.

В части стран СНГ правительство на регулярной основе, как правило, ежегодно отчитывается перед парламентом. Причем, в основе такого рода отчетов, в отличие от Российской Федерации, лежит программа деятельности правительства, ранее утвержденная парламентом или его нижней палатой (Украина, Кыргызстан, Туркменистан). На Украине Верховная Рада один раз в год рассматривает отчет Кабинета Министров о ходе и результатах выполнения одобренной ею Программы деятельности Кабине-

та Министров.¹⁸ В Кыргызстане Премьер-министр ежегодно представляет в Жогорку Кенеш отчет о работе Правительства за предыдущий год в рамках выполнения программы Правительства, утвержденной Жогорку Кенешем.¹⁹ В Туркменистане Кабинет Министров обязан вносить на рассмотрение Меджлиса доклады о ходе выполнения программы своей деятельности.²⁰

Существуют страны СНГ, где парламент утверждает программу деятельности правительства, однако, в законодательстве не закреплено, что отчет о результатах деятельности правительства должен быть основан исключительно на ней. Хотя, вероятно, предполагается именно это (Молдова, Узбекистан).

В Молдове Правительство также ежегодно представляет Парламенту отчет о своей деятельности, однако, в законе не указано должен ли отчет быть основан на программе деятельности правительства, которую Парламент ранее утвердил.²¹

В Узбекистане Кабинет Министров представляет Олий Мажлису ежегодные доклады по важнейшим вопросам социально-экономической жизни страны.²² Представляется, что данные доклады также должны основываться на программе действий Кабинета Министров на ближайшую и долгосрочную перспективу.²³

В Армении и Республике Беларусь ситуация несколько иная. В Армении, до конституционной реформы 2015 года, Правительство после своего формирования представляло Национальному Собранию свою программу.²⁴ Однако, обязанность Правительства на регулярной основе представлять отчеты о результатах своей деятельности законодательно не была установлена. На данный же момент правовое регулирование в этой части существенно изменилось. Теперь Национальному Собранию программу Правительства обязано пред-

¹⁸См. ч. 1 ст. 228 Закона Украины от 10 февраля 2010 г. №1861-VI (в ред. от 22.07.2014) «О Регламенте Верховной Рады Украины» // Официальный вестник Украины. 2010. № 12. Ст. 565.

¹⁹См. ч. 4 ст. 32 Конституционного закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

²⁰См. ч. 2 и 3 ст. 19 Закона Туркменистана «О Кабинете Министров Туркменистана» // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

²¹См. ст. 98 Конституции Республики Молдова; ч. 1 ст. 127 Закона Республики Молдова от 2 апреля 1996 г. №797-XIII (в ред. от 12.12.2013) «О принятии Регламента Парламента» // Официальный монитор Республики Молдова. 2007. № 50. Ст. 237.

²²См. ч. 2 ст. 8 Закона Республики Узбекистан «О Кабинете Министров Республики Узбекистан» // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

²³См. ст. 98 Конституции Республики Узбекистан.

²⁴См. ст. 74 Конституции Республики Армения (в ред. от 27.11.2005) // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

ставлять не Правительство, а непосредственно Премьер-министр после формирования последнего. К тому же теперь Правительство обязано представлять Национальному Собранию доклад о ходе и об итогах выполнения своей программы за каждый год.²⁵

В Республике Беларусь Премьер-министр после назначения его на должность представляет Палате представителей программу деятельности Совета Министров.²⁶ Причем, обязанность Правительства на регулярной основе представлять отчет о результатах своей деятельности также законодательно не установлена, однако, Палата представителей вправе по согласованию с Президентом заслушивать информацию Премьер-министра о ходе выполнения одобренной Палатой представителей программы деятельности Правительства.²⁷

Существуют также страны СНГ, где также как и в Российской Федерации, парламент не утверждает программу деятельности правительства (Азербайджан, Казахстан и Таджикистан). Однако только в Азербайджане Кабинет Министров ежегодно отчитывается о своей деятельности перед Милли Меджлисом.²⁸

В Казахстане Правительство не отчитывается перед Парламентом или одной из его палат о результатах своей деятельности на регулярной основе. Однако, каждая из палат Парламента самостоятельно вправе по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов палаты заслушивать отчеты членов Правительства по вопросам их деятельности.²⁹ В Таджикистане Правительство вообще не отчитывается перед парламентом о результатах своей деятельности на регулярной основе.

Представляется, что институт регулярных отчетов правительства перед парламентом или его нижней палатой является важной составляющей в обеспечении эффективного функционирования системы сдержек и противовесов, в том числе и в государствах, где президент является главой исполнительной ветви государственной власти. Однако при этом данный отчет не должен составляться правительством в произвольной форме. В Российской Федерации необходимо законодательно закрепить структуру такого отчета, которая должна соответствовать основаниям отчета. Отчет в первую очередь должен основываться на подробной программе деятельности правительства, которая ранее была утверждена Государственной Думой.

Основой отчета могут также быть вопросы депутатских фракций. Причем, необходимо, чтобы вопросы фракции парламентского большинства и других фракций (оппозиционных фракций) не смешивались, а шли двумя разными списками. Потому как в отчете ответы на вопросы оппозиции должны обязательно структурно выделяться.

Причем, в случае, если парламент или его нижняя палата отчет

не утверждает, на основании того, что правительством не были достигнуты цели, поставленные в программе. Или в случае, если отчет не был утвержден повторно, по причине того, что его структура не соответствует законодательству. Правительство должно подать в отставку, которую Президент обязан принять.

Институт так называемого «правительственного часа» как одной из форм парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти закреплен далеко не во всех странах СНГ. Он не предусмотрен во всех странах СНГ, где президент является главой исполнительной ветви государственной власти (Азербайджан, Таджикистан, Туркменистан). В остальных странах СНГ он закреплен.

Данная форма парламентского контроля в плане процедуры предполагает регулярное предоставление возможности членам парламента задать письменные и устные вопросы членам правительства и руководителям других органов исполнительной власти, которые лично присутствуя на заседании на них отвечают. Что позволяет парламенту регулярно получать интересующую его информацию о деятельности органов исполнительной власти, что называется от первого лица.

Данная форма парламентского контроля в отличие от парламентского или депутатского запроса не ограничивается рамками письменных вопросов и письменных ответов, а значит, позволяет за более короткий промежуток времени получить больше информации. Кроме того, данная форма предполагает личный контакт руководителей органов исполнительной власти и членов парламента, что увеличивает моральную ответственность и тех, и других за результат своих действий. Поэтому, по нашему мнению, институт «правительственного часа» должен быть закреплен в законодательстве всех стран СНГ, особенно тех, где президент является лишь главой государства и правительство должно коллективно отвечать за осуществление исполнительной власти перед парламентом.

Институт парламентского расследования закреплен в законодательстве лишь нескольких стран СНГ (Российской Федерации, Узбекистана, Молдовы, Украины, Кыргызстана и Армении).

В Российской Федерации с инициативой о возбуждении парламентского расследования может выступить только группа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы при наличии указанных в законе оснований. Инициатива должна быть поддержана обеими палатами. Парламентское расследование осуществляется специально созданной комиссией, в которую входят на паритетных началах члены обеих палат Федерального Собрания. Причем, в состав комиссии от Государственной Думы должно входить равное число представителей всех депутатских объединений. По результатам деятельности комиссия принимает итоговый доклад, который палаты Федерального Собрания рассматривают и утверждают. В случае если итоговый доклад не утвержден хотя бы одной из палат, деятельность комиссии просто прекращается.³⁰

В Молдове, в отличие от Российской Федерации и Узбекистана, парламентское расследование деятельности органов публичного управления может проводиться как специально созданной следственной комиссией, так и постоянными комиссиями Парламента по собственной инициативе, в пределах своей

²⁵См. ч. 1 ст. 151 и ст. 156 Конституции Республики Армения (в ред. от 06.12.2015) // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

²⁶См. ч. 6 ст. 29 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

²⁷См. ст. 240 Постановления Палаты представителей Национального Собрания Республики Беларусь от 9 октября 2008 г. № 1033-ПЗ/IX «О Регламенте Палаты представителей Национального Собрания Республики Беларусь». URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H20801033> (дата обращения 16.09.2015).

²⁸См. ст. 1 Конституционного закона Азербайджанской Республики от 24 декабря 2002 г. №405-ІІКГ «О дополнительных гарантиях права решения вопроса доверия Милли Меджлиса Азербайджанской Республики Кабинету Министров Азербайджанской Республики» // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

²⁹См. п. 6 ч. 1 ст. 57 Конституции Республики Казахстан.

³⁰См. ст. 4, 7, 8, 9, 25 Федерального закона от 27 декабря 2005 г. N 196-ФЗ (в ред. от 07.05.2013) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7.



компетенции, но с согласия Постоянного бюро Парламента.³¹

Решение о создании следственной комиссии в Молдове принимает Парламент по инициативе парламентской фракции или группы депутатов. Данная комиссия, в отличие от постоянной, обладает более широкими полномочиями по осуществлению расследования. Причем, в отличие от Российской Федерации, персональный состав постоянных и следственных комиссий избирается Парламентом с учетом пропорционального представительства фракций в Парламенте.³² Кроме того, в отличие от Российской Федерации, в законодательстве Молдовы какие-либо основания для проведения расследования как постоянной, так и следственной комиссиями вообще не установлены. Также ничего не сказано об утверждении итогового доклада Парламентом.

В Армении после конституционной реформы 2015 года следственная комиссия Национального Собрания создается в обязательном порядке по требованию не менее чем 1/4 от общего числа депутатов в целях выяснения фактов, касающихся вопросов, входящих в компетенцию Национального Собрания и представляющих общественный интерес, и представления заключений по ним Национальному Собранию, которое принимает окончательное решение. Однако полномочия следственной комиссии в области обороны и безопасности по требованию уже не менее чем 1/3 от общего числа депутатов может осуществлять только компетентная постоянная комиссия Национального Собрания.³³

На Украине Верховная Рада для проведения расследования по вопросам, представляющим общественный интерес, может создавать временные следственные комиссии.³⁴ Данная комиссия образуется, также как и аналогичная комиссия в Молдове и Армении, из числа депутатов с учетом принципа пропорционального представительства депутатских фракций (депутатских групп). При этом, закон не указывает кто может выступать с инициативой о ее образовании, ограничиваясь указанием на то, что вопрос об образовании временной следственной комиссии включается в повестку дня пленарных заседаний без голосования. Видимо с инициативой может выступить даже один депутат. Однако, в отличие от Российской Федерации, итоговый отчет комиссии не требует утверждения парламентом.³⁵

³¹См. ст. 31 Закона Республики Молдова «О принятии Регламента Парламента».

³²См. ст. 34, 35, 36, 16, 17 Закона Республики Молдова «О принятии Регламента Парламента».

³³См. ст. 108 Конституции Республики Армения (в ред. от 06.12.2015).

³⁴См. ч. 3 ст. 89 Конституции Украины.

³⁵См. ст. 87, 88 Закона Украины от 10 февраля 2010 г. №1861-VI (в ред. от 22.07.2014) «О Регламенте Верховной Рады Украины» // Ведомости Верховной Рады Украины. 2010. №14. Ст. 133.

Вообще следует отметить, что в законодательстве Украины, посвященном парламентскому расследованию много пробелов. Причиной этому послужило решение Конституционного Суда Украины, согласно которому Закон «О временных следственных комиссиях, специальной следственной комиссии и временных специальных комиссиях Верховной Рады Украины» был признан неконституционным,³⁶ а замены ему до сих пор принято не было.

В Кыргызстане при наличии определенных в законе оснований, с инициативой о возбуждении парламентского расследования может выступить гораздо более широкий, по сравнению с Российской Федерацией и другими рассмотренными государствами, но в тоже время строго определенный круг субъектов: Председатель (Торага), комитет, временная комиссия, фракция Жогорку Кенеша, а также Омбудсмен. Временная комиссия по парламентскому расследованию, в отличие от аналогичной комиссии в Российской Федерации и также как аналогичные комиссии в Молдове, Армении и Украине, создается из числа депутатов фракций в пропорциональном соотношении. По результатам деятельности комиссия принимает заключение, которое, также как и аналогичный доклад в Российской Федерации, должно быть утверждено Жогорку Кенешем. Однако, в отличие от Российской Федерации, Украины, Армении и Молдовы, комиссия, в случае выявления ею факта правонарушения вправе самостоятельно без участия парламента поставить вопрос перед государственным органом или должностным лицом о пресечении правонарушения либо возбуждении уголовного дела, административного или дисциплинарного производства.³⁷

В Узбекистане институт парламентского расследования, несмотря на свою новизну, закреплен крайне фрагментарно и потому с высокой долей вероятности в существующем виде эффективным не станет. Так, в частности, отмечается лишь то, что совместным решением палат Олий Мажлиса могут проводиться парламентские расследования, для чего Законодательная палата и Сенат образуют специальную комиссию из числа депутатов обеих палат. Причем данная комиссия в определенный палатами срок лишь информирует их о выполненной работе.³⁸

³⁶Постановление Конституционного Суда Украины от 10 сентября 2009 г. № 20-рп/2009 «По делу о соответствии Конституции Украины Закона Украины «О временных следственных комиссиях, специальной временной следственной комиссии и временных специальных комиссиях Верховной Рады Украины». URL: <http://www.ccu.gov.ua/ru/doccatalog/list?currDir=72433> (дата обращения 16.09.2015).

³⁷См. ст. 106 – 109 Закона Республики Кыргызстан от 25 ноября 2011 г. № 223 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» // Эркин-Тоо. 2011. № 102.

³⁸См. ст. 18 Закона Республики Узбекистан «О парламентском контроле».

Представляется, что такая форма парламентского контроля как парламентское расследование может быть крайне эффективной при соблюдении нескольких условий.

Во-первых, в случае если с инициативой сможет выступать достаточно широкий круг субъектов как в Кыргызстане. Во-вторых, в случае если в структуру парламента входят две палаты с принципиально разным порядком формирования, каждая из них должна иметь возможность самостоятельно проводить расследование. При этом, конкретные меры по результатам расследования должны приниматься палатами совместно.

В-третьих, парламентское расследование должно проводиться специально созданной на время расследования следственной комиссией, а не постоянными комиссиями парламента. Тем более должна исключаться возможность проведения расследования и теми, и другими, как это установлено в Молдове, поскольку в состав следственной комиссии должно входить равное число представителей всех депутатских объединений, то есть принцип пропорционального представительства (Украина, Молдова, Кыргызстан) должен быть заменен на принцип равного представительства (Российская Федерация), так как именно парламентская оппозиция должна иметь особое положение при осуществлении контроля за правительством и другими органами исполнительной власти, как наиболее заинтересованный в этом субъект. Постоянные профильные комитеты и комиссии парламента скорее подходят для таких форм парламентского контроля как контроль профильных комитетов за проведением в жизнь законов и решений в органах исполнительной власти, принятых парламентом,³⁹ а также для такой формы как контроль за обеспечением соблюдения Правительством и федеральными органами исполнительной власти установленных сроков принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами.⁴⁰

В-четвертых, итоговый отчет или заключение комиссии для приобретения юридической силы не должен утверждаться парламентом. Парламент должен голосовать лишь при выборе мер реагирования по результатам проведенного парламентского расследования. Тем самым парламент должен принимать на себя всю полноту ответственности перед народом, решая вопрос о том, кому он доверяет больше, комиссии или органам исполнительной власти, в отношении которых проводилось парламентское расследование.

Особо следует отметить, что в Туркменистане парламент (Меджлис) определяет соответствие или несоответствие Конституции нормативных правовых актов органов государственной власти и управления,⁴¹ то есть взаимодействует с правительством, осуществляя конституционный контроль⁴² в отношении нормативно-правовых актов Кабинета Министров. Можно даже сказать, что

в Туркменистане конституционный контроль является одной из форм парламентского контроля.

Во всех остальных странах СНГ функция конституционного контроля закреплена не за парламентом, а за специально созданным органом государственной власти, который является либо органом судебной ветви власти (Российская Федерация, Республика Беларусь, Украина, Армения, Кыргызстан, Таджикистан, Азербайджан, Узбекистан), либо не относится ни к одной из трех традиционных ветвей государственной власти (Молдова, Казахстан). Поэтому, в упомянутых нами странах СНГ, именно эти органы государственной власти, а не парламенты, взаимодействуют с правительствами, осуществляя конституционный контроль в отношении правовых актов последних.

Представляется, что в отношении правовых актов правительства допустимы обе схемы контроля. Однако, в случае, если круг объектов конституционного контроля не ограничивается лишь нормативно-правовыми актами правительства, а включает в себя еще и законы и нормативно-правовые акты главы государства, то конституционный контроль должен осуществлять лишь орган судебной ветви власти или орган, не принадлежащий ни к одной из ветвей государственной власти.

Поскольку, во-первых, ни один орган по определению не может эффективно осуществлять контроль в отношении своей собственной деятельности, а, во-вторых, деятельность по осуществлению конституционного контроля должна стремиться к единообразию, поэтому такую деятельность должен осуществлять один единственный орган.

Итак, подводя общий итог необходимо отметить, что в странах СНГ контрольный потенциал парламента различен. Кроме того, в ряде стран СНГ осуществление текущего бюджетного контроля (Республика Беларусь и Узбекистан) и контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (Казахстан), наличие института «вотума доверия как элемента системы сдержек и противовесов», который позволяет президенту распустить в случае необходимости нижнюю палату парламента (Российская Федерация и Республика Беларусь), а также отсутствие таких эффективных форм парламентского контроля как утверждение отчета правительства о результатах деятельности (Казахстан), парламентское расследование (Казахстан и Республика Беларусь) позволяет говорить о явно гипертрофированных полномочиях президента-главы государства в сфере исполнительной власти в ряде упомянутых выше стран СНГ, но особенно в Республике Беларусь и Казахстане.⁴³

Однако однозначно негативно оцениваться подобная ситуация, по нашему мнению, не должна, потому как практика показывает, что президентский контроль за деятельностью правительства, а как следствие и за деятельностью всей исполнительной ветви государственной власти, может быть гораздо более эффективным в сравнении с парламентским, при условии личной заинтересованности главы государства в благополучии своей страны и народа.

В противном случае неизбежно возникают последствия бесконтрольности исполнительной власти, которые отмечали еще основоположники теории разделения властей.

³⁹ Данная форма парламентского контроля предусмотрена в Кыргызстане см. ч. 4 ст. 25 Закона Республики Кыргызстан «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

⁴⁰ Данная форма парламентского контроля предусмотрена в Российской Федерации, но на сегодняшний день контроль осуществляют непосредственно палаты Федерального Собрания. См. ст. 6 ФЗ «О парламентском контроле».

⁴¹ См. п. 9 ч. 1 ст. 63 Конституции Туркменистана; ст. 49 – 52 Закона Туркменистана от 9 января 2009 г. №15-IV (в ред. от 18.12.2013) «О Меджлисе Туркменистана» // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2009. №1. Ст.15.

⁴² В литературе под конституционным контролем обычно понимают деятельность специально на то уполномоченных государственных органов, направленную на обеспечение верховенства конституции, предупреждение издания неконституционных нормативных актов, установление неконституционных

законов, иных нормативных актов и, в случае необходимости, применения толкования конституции и законов (См. Несмеянова С.Э. Конституционный судебный процесс в России. М., 2012. С. 8-9).

⁴³ В Казахстане по конституционной реформе 2017 г. более 30 полномочий Президента переданы Правительству и Парламенту (по инициативе главы государства) – Ред.

А.В. Нечкин: ТМД елдерінде үкіметтің қызметін парламенттік бақылау.

Мақалада Тәуелсіз Мемлекеттердің Достастығы елдеріндегі үкіметтің қызметін парламенттік бақылаудың негізгі нысандары салыстырмалы түрде қарастырылады. Қолданыстағы нысандарда әсіресе, үкіметтің ұдайы есеп беруі мен парламенттік тексеруде кемшіліктер анықталған. Үкімет есебі айқын құрылымы бар және алдын ала бекітілген үкімет бағдарламасына негізделуі тиіс, сондай-ақ парламенттік тексеріс туралы бастаманы субъектілердің кең ауқымы көтеруі шарт, ал тексерісті арнайы құрылған тексеру комиссиясы жүргізу қажеттігін көздейтін реформалаудың бірқатар нұсқалары ұсынылған.

Түйінді сөздер: Тәуелсіз Мемлекеттердің Достастығы, атқарушы билік, үкімет, бақылау, парламенттік бақылау, бюджеттік бақылау, конституциялық бақылау, парламент, парламенттік тексеріс, тексеру комиссиясы.

A. Nechkin: Parliamentary control over the activity of the government in the Commonwealth of Independent States.

The article discusses in a comparative key the main forms of parliamentary control over the government's activities in the CIS countries. Disadvantages of existing forms are revealed, especially regular government reports and parliamentary investigation. Variants of reform are offered. In general terms proposed that the government's report should have a specific structure, and be based on the previously approved program of government, as well as the fact that the parliamentary investigation must be initiated by a wide range of subjects, and the investigation should be conducted by a specially formed investigating commission.

Key words: The Commonwealth of Independent States, executive power, government, control, parliamentary control, budgetary control, constitutional control, parliament, parliamentary investigation, investigating commission.

НОВЫЕ КНИГИ



Дуйсенов Э.Э. Комментарий к Закону Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» (постатейный). Изд. 2-е, доп. Алматы, 2016. – 360 с. ISBN 978-601-7782-54-2.

Настоящее издание представляет собой постатейный комментарий к Закону Республики Казахстан от 18 ноября 2015 г. № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями от 06.04.2016 г.).

Целью данной книги является оказание практической помощи государственным служащим Республики Казахстан в правильном уяснении и применении ими правовых норм, регулирующих сферу государственной службы.

Простота и ясность постатейного изложения материала делает его доступным для восприятия не только государственным служащим, но и широкому кругу читателей.

Комментарий также может быть использован в качестве учебного пособия студентами и магистрантами, обучающимися по специальностям «юриспруденция» и «государственное управление», а также преподавателями вузов по предметам «Административное право», «Государственное управление» и «Государственная служба Республики Казахстан».

Нормативные правовые акты, использованные в данном комментарии, даны по состоянию на 15 сентября 2016 г.