



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ И ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЕГО ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ В КАЗАХСТАНЕ

УДК 342.537

Жанна Урумбасаровна Тлембаева

кандидат юридических наук, доцент,
заместитель директора ГУ «Институт
законодательства Республики Казахстан»,
Республика Казахстан, г. Астана.
E-mail: zhanna.ot@mail.ru

В статье исследуются вопросы организации парламентского контроля в зарубежных странах и проблемы совершенствования механизма парламентского контроля в Казахстане, выявляются особенности основных моделей парламентского контроля в практике государственной власти современных государств, анализируются конституционные процедуры, связанные с реализацией контрольной функции парламента. Важное место в статье отводится анализу проблем парламентского контроля за деятельностью правительства, уделяется внимание такой форме контроля, как парламентское расследование. На основе исследования автор приходит к выводу о необходимости разработки положений законодательства об организации парламентского контроля, в том числе парламентского расследования.

Ключевые слова: Республика Казахстан, парламент, правительство, парламентский контроль, формы парламентского контроля, запрос, парламентский час, депутатский запрос, парламентское расследование.

Основные модели парламентского контроля в теории и практике государственной власти современных государств. Парламентский контроль – самостоятельный институт парламентаризма, имеющий длительную историю развития разнообразных форм поднадзорной деятельности. Осуществление контроля занимает важное место в работе любого парламента. Контрольная функция парламента по значимости следует за законодательной. Не случайно парламентский контроль часто называют политическим в том смысле, что контрольные полномочия парламента основываются не только на его собственных правах, установленных законодательством, но и на мнении избирателей, которые представляют собой верховную власть любого демократического государства [Добрынин 2005].

В настоящее время в казахстанской правовой литературе сложилось весьма неоднозначное отношение к проблеме парламентского контроля.

Некоторые исследователи полагают, что у парламента нет никаких контрольных полномочий. Такая позиция, видимо, объясняется тем, что в Конституции Республики Казахстан слова «контрольная функция» не употребляются. Кроме того, ни в конституции, ни в конституционных законах контрольная функция парламента не выделена в отдельные статьи, а предусмотрена лишь в отдельных нормах данных актов [Конституция Республики Казахстан 1995]. Однако «полное отрицание контрольной деятельности парламента некорректно и правомерно» [Тайторина 2015: 103].

С точки зрения других правоведов, у парламента имеются контрольные полномочия, но нет механизмов их реализации. Кроме того, существует мнение, что «излишние полномочия парламента приведут к дисбалансу ветвей государственной власти»; объясняется это тем, что «чрезмерное расширение контрольных полномочий парламента может привести к замене президентской системы правления парламентской» [Чиркин 2000: 86]. Однако, как отмечает В.А. Малиновский, «отрицать контрольную деятельность парламента неправильно и бесперспективно. ... В Конституции имеется целый ряд норм, посвященных контрольной деятельности парламента, его палат, рабочих органов, а также депутатов. 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 парламентского контроля» [Малиновский 2008: 112].

В научной литературе парламентский контроль определяется как система норм, регулирующих установленный порядок проведения наблюдения и проверки в основной деятельности органов исполнительной власти. При этом он направлен на ее оценку с возможным применением санкций (вотум недоверия, резолюция порицания, импичмент и т.п.) [Булгаков 2005: 81]. Данное определение в значительной мере можно использовать применительно к характеристике контрольной деятельности Парламента Республики Казахстан.

Анализ парламентского контроля в зарубежной практике государственной власти показывает многообразие моделей и форм парламентского контроля в мировой практике. Это обуславливает необходимость их изучения с целью совершенствования механизма парламентского контроля в Республике Казахстан.

Выбор формы парламентского контроля связан с местом парламента в системе государственных органов, с типом правления. Поэтому степень его эффективности в разных странах и на разных этапах их развития неодинакова. Наибольшее значение он имеет в парламентских и полупрезидентских республиках; в президентских республиках его значение существенно меньше. На сокращение использования существующих форм контроля парламента влияет также тенденция к сужению его прав.

Различные формы парламентского контроля закрепляются конституцией или специальным законом. В некоторых случаях они традиционно сложились и могут даже не закрепляться нормативным правовым актом. В европейской практике регулирования контрольных полномочий парла-

мента данные полномочия устанавливаются в конституции страны и не предполагают какой-либо дискреции законодателя. Однако сами процедуры парламентского контроля, как правило, конституцией не регулируются, а определяются в текущем законодательстве.

Парламентский контроль направлен, прежде всего, на обеспечение соблюдения основного закона государства, исполнения законов, на защиту прав и свобод человека и гражданина, выявление проблем в деятельности органов исполнительной власти, на борьбу с коррупцией и т.д. Так, в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (далее – ФЗ «О парламентском контроле») к основным целям парламентского контроля относится, в числе прочего, «выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения; противодействие коррупции; изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения» [Федеральный закон № 77-ФЗ, 2013: 2].

Контрольные функции парламента могут проявляться непосредственно в его законотворческой деятельности: депутаты и комитеты в ходе разработки и принятия законов обсуждают сложившееся положение, существующие проблемы и дают оценку работе ответственных органов государственной власти [Иванец, Калининский, Червонюк 2002: 224-225].

Парламентский контроль осуществляется как парламентским большинством и оппозицией, так и вспомогательными структурами высшего законодательного органа. Так, субъектами правоотношений в области осуществления парламентского контроля являются: парламент и правительство (в Германии); правительственное большинство в парламенте и оппозиция (в Германии); парламент, правительство и президент – в случае привлечения его к уголовной ответственности или импичмента (во Франции и США); оппозиционное президенту либо поддерживающее его парламентское большинство и оппозиционные ему парламентарии (в США); оппозиционное президенту либо оппозиционное президенту и правительству парламентское большинство и оппозиция этому большинству в парламенте (во Франции).

Субъектами парламентского контроля выступают палаты парламента, комитеты и комиссии палат, комиссии по парламентскому расследованию, депутаты. Важное значение имеет также деятельность вспомогательных органов, участие в формировании которых принимает парламент (так называемый косвенный парламентский контроль). К таким вспомогательным органам относятся Исследовательская служба, Управление оценки технологий (упразднено в 1995 г.), Бюджетное управление и Главное ревизионное управление – в США, Уполномоченный Бундестага по обороне и Федеральная счетная палата – в ФРГ [Коврякова 2002: 13].

Объектом парламентского контроля выступает преимущественно деятельность органов исполнительной власти, ее должностных лиц с целью

выявления ее неэффективности или неправомерности. В ряде случаев парламент расследует поведение данных лиц после оставления ими своих постов в государственных органах (ретроспективный контроль). Кроме того, расследование может осуществляться комиссией по расследованию как реакция парламента на то или иное событие в стране либо за рубежом.

В правовой литературе *классификация форм парламентского контроля* осуществляется по различным критериям. Некоторые авторы в качестве оснований такой классификации выделяют органы, осуществляющие парламентский контроль, время его осуществления, содержание парламентского контроля [Корнилаева 2002: 25-26]. Другие исследователи, опираясь на мировой опыт, предлагают иные основания классификации форм парламентского контроля: по типу правления, в зависимости от политического и государственного режима (реальный и спящий); по процедуре (гласный и негласный); по характеру (юридический и политический); по причинам проведения контрольных действий (абстрактный и конкретный, когда осуществление парламентского контроля связано с тем или иным событием – например, террористический акт 11 сентября 2001 г. послужил поводом для начала расследования сенатской комиссией адекватности действий администрации США) [Коврякова 2002: 20] и т.д.

К основным формам парламентского контроля относятся вопрос правительству, интерpellация, постановка вопроса о доверии, контроль в ходе формирования правительства, парламентское расследование, резолюция порицания.

Вопрос правительству – это требование парламентария об информировании по какой-либо проблеме, обращенное к правительству в целом или члену исполнительного органа на заседании парламента (правительственный час), и особая форма документа: парламентский запрос, направляемый в соответствующий орган всей палатой, или депутатский запрос отдельного ее члена.

Вопросы могут быть изложены в устной или письменной форме. Как правило, на заседаниях палат выделяется время для ответов на вопросы. На письменные вопросы ответы могут быть как письменными, так и устными. При этом всегда устанавливается обязательный срок для ответа на вопросы: от одного дня (Великобритания) до месяца (Франция).

Так, согласно собственному Регламенту Мажилис Парламента Республики Казахстан в соответствии с планом работы может проводить правительственный час. В ходе правительственного часа депутаты заслушивают доклад представителя Правительства и, при необходимости, содоклад соответствующего постоянного комитета, после чего депутаты вправе задавать вопросы представителю Правительства. Для доклада по обсуждаемому вопросу отводится не более двадцати минут, для содоклада – не более десяти минут, для вопросов и ответов – не более полутора часов и для обсуждения – не более полутора часов. Никто не вправе выступать на правительственном часе без разрешения председательствующего [Постановление Мажилиса... 1996: 96-1].

В Государственной Думе Российской Федерации правительственный час проводится два раза в месяц по средам, но может быть назначен и внепланово или, напротив, отменен. Обычно заслушивается выступление не более

двух лиц, приглашения которым направляются не позднее чем за пять дней до правительственного часа [Иванец, Калининский, Червонюк 2002: 246].

В Великобритании используется так называемое время запросов. Каждый понедельник, вторник, среду и четверг министры в течение часа отвечают на запросы депутатов (по вторникам и четвергам на запросы отвечает премьер-министр). Парламентские запросы – одно из средств получения информации о намерениях правительства. Они позволяют изложить жалобы избирателей, полученные депутатом, и при необходимости добиться их удовлетворения. Депутаты могут также направлять запросы министрам для письменных ответов, которые публикуются в официальном парламентском отчете. Возможность задать вопросы премьер-министру и любому другому члену правительства является важным инструментом контроля Парламента над деятельностью Кабинета министров [База данных...].

В японском Парламенте подобная процедура впервые была применена 10 ноября 1999 г. Членов кабинета министров часто вызывают на заседания комитетов, где представители оппозиции могут задавать острые вопросы; ход заседаний носит весьма оживленный характер [Государственный и политический строй Японии].

Запрос – это обращение, как правило, палаты или группы парламентариев к исполнительной власти (правительству) в целом. Его основное отличие от вопроса, во-первых, в том, что он может содержать какую-либо оценку действий правительства. Во-вторых, ответ на него, как правило, предполагается письменный. В-третьих, как по запросу, так и по ответу на него могут развернуться дебаты. По их результатам возможна *постановка вопроса о доверии* к правительству или одному из его членов (запрос с возможностью такого последствия именуют нередко *интерпелляцией*). Неудовлетворительная оценка деятельности правительства может повлечь его отставку. Эта форма контроля применяется в парламентарных странах (за исключением Великобритании) и смешанных республиках, например в России [Федеральный закон № 77-ФЗ, 2013: 5].

Казахстанские парламентарии довольно часто обращаются к такой форме парламентского контроля, как депутатский запрос. В соответствии с Конституционным законом Республики Казахстан от 16 октября 1995 года № 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» (далее – Конституционный закон РК), Регламентом Мажилиса Парламента Республики Казахстан депутатский запрос является официально обращенным на совместном и раздельном пленарном заседании Палат Парламента требованием 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 [Конституционный закон Республики Казахстан, 1995: 27]. Депутатский запрос может быть внесен в письменной форме. По ответу на депутатский запрос и результатам его обсуждения принимается постановление Парламента или его Палаты [Постановление Мажилиса... 1996: 149].

Парламентское право большинства зарубежных стран не наделяет отдельного депутата правом прямого, минуя палату, контроля за деятельностью

государственных и иных органов и должностных лиц путем обращения к ним с обязательными для них запросами-требованиями, поручениями и т.д. Подобного рода действия могут опираться лишь на политический авторитет депутата, но это не запрос в конституционно-правовом значении.

Конституционный закон РК наряду с обращением с депутатским запросом предусматривает и такую форму депутатской деятельности, как обращение с вопросом на заседании Палат Парламента 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 республиканского бюджета. Ответ на вопрос дается на данном заседании, а при необходимости дополнительной подготовки к ответу – в трехдневный срок [Конституционный закон Республики Казахстан, 1995: 27].

Таким образом, закон различает депутатский запрос и вопрос, однако не дает определения этих понятий. Запрос нацелен, главным образом, на то, чтобы привлечь внимание к проблеме, добиться ее изучения и принятия мер для ее решения, а вопрос направлен, прежде всего, на получение дополнительной информации, на уточнение позиции государственного органа в отношении чего-либо.

Парламентские расследования проводят либо постоянные комитеты (комиссии) по поручению парламента или по своей инициативе, либо специально создаваемые следственные (контрольные) комитеты (комиссии). Первый вариант преобладает, например, в США, второй – в ФРГ, Франции, России. Казахстанским законодательством такая форма контроля не предусмотрена. Предметом расследования является деятельность органов власти и предприятий государственной собственности.

В ходе расследования комиссии наделяются во многих странах такими же правами, как и правоохранительные органы (например, в ФРГ, Италии). К сбору доказательств применяются предписания об уголовном процессе. Комиссии обычно могут истребовать необходимые документы и материалы, могут вызывать для допроса в качестве свидетелей любое лицо (например, в США). Правоохранительные органы обязаны оказывать им помощь. При этом окончательные, юридически значимые решения не принимаются. О результатах своей деятельности комиссии докладывают парламенту, который в свою очередь может направить материалы в суд или применить парламентские формы ответственности: выразить вотум недоверия правительству, осуществить процедуру импичмента.

Выражение недоверия или отказ в доверии правительству. Это высшая форма парламентского контроля и в то же время результат этого контроля, следствие правонарушений, а чаще неэффективности деятельности органа исполнительной власти. Фактически это мера политической ответственности. Такая ответственность правительства может быть только коллективной, то есть распространяться на весь состав правительства (например, во Франции, Японии, Испании), либо индивидуальной, когда допускается возможность ее применения к отдельным членам правительства (например, в Италии).

Выражение недоверия инициируется самим парламентом (палатой). Для принятия его требуется, как правило, абсолютное большинство голосов. Вопрос о доверии, в котором может быть отказано, ставится правительством перед парламентом (палатой), но его постановка обычно связана с определенной ситуацией (например, парламент не принимает правительственный законопроект, программу). Так, согласно Конституции Республики Казахстан в связи с неприятием внесенного правительством проекта закона премьер-министр вправе поставить на совместном заседании Палат Парламента вопрос о доверии правительству [Конституция Республики Казахстан, 1995: 61]. В абсолютном большинстве стран отказ в доверии, равно как и выражение недоверия, может повлечь роспуск парламента (палаты), что позволяет правительству, получив доверие, под угрозой роспуска парламента (палаты) добиваться нужного результата.

Контроль в ходе формирования правительства. В парламентских и в большинстве смешанных республик правительство при назначении должно пользоваться доверием парламента. В некоторых странах главу правительства формально назначает глава государства самостоятельно, но при этом он связан волей парламента, потому что иначе правительство не будет пользоваться доверием. Так, в Италии правительство должно получить доверие обеих палат парламента. Во Франции доверие правительству требуется только от нижней палаты парламента – Национального собрания. Есть и другой вариант – парламента сам определяет главу правительства, а назначает его – глава государства (например в ФРГ, Японии). Есть примеры, когда глава государства вообще не участвует в назначении премьер-министра: председатель парламента объявляет о назначении главы правительства по итогам голосования в парламенте (в Швеции).

Широко распространенной формой контроля за правительством являются *доклады и отчеты правительства*, содержащие информацию об их деятельности, на пленарных заседаниях палат. Данная форма контроля характерна преимущественно для парламентарной формы правления.

В Казахстане каждая из палат парламента вправе заслушивать отчеты членов правительства по вопросам их деятельности. По итогам заслушивания отчета большинством голосов от общего числа депутатов палаты имеют право принимать обращение к Президенту Республики об освобождении от должности члена правительства в случае неисполнения им законов республики.

Обязанность отчитываться перед парламентом также может быть конституционно закреплена не только за правительством, но и за иными государственными органами. В Российской Федерации предусматривается такая форма контроля, как заслушивание парламентом с иными должностными лицами в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, генерального прокурора Российской Федерации, а также заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению [Федеральный закон № 77-ФЗ, 2013: 5].

Для содействия в осуществлении парламентом контрольных функций создаются официальные органы и должности, такие, как счетные палаты, уполномоченные по правам человека (омбудсмены) и др. В большинстве европейских стран (в Австрии, Бельгии, Болгарии, Венгрии, Греции, Испании, Италии, Португалии, Румынии, Франции, ФРГ) для повышения эффективности парламентского контроля за исполнением бюджета и расходованием государственных средств создан специализированный коллегиальный орган типа счетной палаты. Счетные палаты создаются для содействия парламенту в реализации функции финансового контроля в отношении государственных корпораций и предприятий.

В некоторых странах в качестве парламентского вспомогательного органа учреждена должность военного омбудсмена. Военные омбудсмены действуют в Швеции, Норвегии, Израиле, ФРГ и других странах. Широкие полномочия по надзору за деятельностью аппарата и должностных лиц всех уровней с целью защиты прав и законных интересов военнослужащих, которыми наделен омбудсмен, определяют высокий авторитет этого института и его признание общественностью [Мигачев 1999: 45]. Подобный опыт в связи с возрастающим количеством случаев хищения военного имущества, особенно среди высшего командного состава, был бы полезен и в нашей стране. Военного омбудсмена необходимо наделить теми же полномочиями, что и Уполномоченного по правам человека, с поправкой на военную специфику. При этом он должен быть независимым от Министерства обороны.

Наиболее распространенная и важная контрольная прерогатива парламента – *парламентский финансовый контроль*. Использование государством для реализации своих задач финансовых ресурсов само по себе предполагает наличие контроля за ходом выполнения этих задач.

Как показывает зарубежный опыт, не всегда о сути парламентского контроля можно судить только исходя из конституционных норм, регулирующих данный институт. Зачастую факторами, ограничивающими парламентский контроль, выступают установленные в конституциях механизмы взаимоотношения законодательной и исполнительной властей, определяемые как формой правления, так и политическим и государственным режимами. Например, в парламентарной республике Германии он неэффективен вследствие того, что Правительство формирует парламентское большинство Бундестага, принадлежащее той же партии или блоку партий, а меньшинство имеет очень ограниченные возможности контроля. В США, являющихся по форме правления президентской республикой, у власти чередуются две партии. В случае, когда президент принадлежит к одной партии, а большинство палаты – к другой, парламентский контроль наиболее эффективен. В настоящее время во Франции контроль нижней палаты Национального собрания над правительством неэффективен, поскольку парламентское большинство и правительство – пропрезидентские.

Приведенный анализ парламентского контроля в зарубежной практике показывает многообразие форм парламентского контроля в мировой практике, которые закреплены на уровне конституции или специального

закона. При этом наибольшее значение он имеет в парламентских и полупрезидентских республиках, нежели в президентских.

Парламентское расследование как самая действенная в зарубежной практике форма парламентского контроля. Первое парламентское расследование было проведено Конгрессом США еще в 1912 г. по факту гибели «Титаника» [Берлявский, Тарабан 2013: 66]. К наиболее известным парламентским расследованиям последнего времени можно отнести расследование причин военных действий в Ираке, когда Парламент Великобритании призвал к ответу премьер-министра Тони Блэра; парламентское расследование деловой деятельности Сильвио Берлускони, которого обвинили в подкупе судей.

В СССР потребность в парламентских расследованиях возникла в конце 1990-х гг. Среди их тем – расследование обстоятельств подписания секретного протокола к так называемому договору Молотова-Риббентропа 1939 г.; парламентские расследования, связанные с применением вооруженных сил в Тбилиси в 1989 г. Однако широкого применения нормы, предоставлявшие и общесоюзному парламенту права проводить парламентские расследования, не получили.

Свой опыт организации парламентских расследований имеется и в современной России. Это парламентское расследование причин и обстоятельств создания и функционирования ГКЧП, попытка отрешения от должности Президента РФ Б. Ельцина, расследование обстоятельств гибели генерала Л. Рохлина, работа комиссии депутата С. Говорухина по событиям в Чечне 1993–1994 гг., расследование дефолта 1998 г., событий в Беслане 2004 г. [База данных...]. После многолетних дискуссий по вопросу о необходимости парламентских расследований в 2005 г. был принят Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального собрания Российской Федерации» (далее – ФЗ «О парламентском расследовании») [Федеральный закон № 196-ФЗ, 2005].

В Узбекистане 11 апреля 2016 г. принят Закон «О парламентском контроле», согласно которому парламентский контроль может осуществляться наряду с другими его формами в форме парламентского расследования [Закон о парламентском контроле...].

Как показывает мировая практика, потребность в парламентских расследованиях в современных государствах, в том числе и в нашей стране, неуклонно растет. Причинами такой тенденции являются: необходимость совершенствования государственно-правового механизма и дальнейшей демократизации общества; случаи проявления некомпетентности высшими должностными лицами государства, местными органами власти; высокий уровень преступности и коррупции в обществе; рост количества фактов совершения злоупотреблений, правонарушений, а также случаев нецелевого использования государственных средств; положительный общемировой опыт реализации парламентских расследований и др.

Парламентский контроль за Правительством Республики Казахстан как самостоятельный институт государственного контроля. Контроль над правительством представляет собой одну из важнейших функций парламента, поскольку органы исполнительной власти обладают широкими

полномочиями – и, следовательно, возможностями для совершения разного рода злоупотреблений. Значимость такого контроля заключается в том, что он осуществляется с целью достижения более эффективной деятельности правительства, предотвращения (пресечения) нарушения прав и свобод граждан, анализа практики реализации действующего законодательства.

Конституция Республики Казахстан предусматривает ответственность правительства и его членов. Члены правительства несут персональную ответственность перед премьер-министром республики за работу подчиненных им государственных органов [Конституция Республики Казахстан 1995: 68]. Правительство во всей своей деятельности ответственно перед Президентом Республики, а в случаях, предусмотренных Конституцией, перед Мажилисом Парламента и Парламентом [Конституция Республики Казахстан 1995: 64].

Институт ответственности Правительства Республики Казахстан и его членов перед Парламентом представляет собой активный стимулятор для надлежащей работы высшего органа исполнительной власти и его должностных лиц. Для повышения эффективности применения данного института необходимо внести изменения в законодательные акты, позволяющие непосредственно и напрямую, без участия Президента Республики Казахстан, применять к членам правительства меры конституционно-правовой ответственности.

Парламентский контроль за правительством необходим, прежде всего, для того, чтобы не позволить исполнительным органам фактически узурпировать власть в государстве. Однако нельзя забывать, что усиление парламентского контроля может ослабить правительство, расширив власть главы государства и аппарата президента. Он не должен быть излишне обременительным для правительства и, соответственно, не должен мешать ему надлежащим образом проводить национальную политику. Поэтому задача законодателя состоит в том, чтобы создать такую систему парламентского контроля, которая, с одной стороны, явится надежной гарантией от превышения правительством своих полномочий, с другой – не будет ограничивать правительство в его деятельности.

Парламентский контроль Правительства Республики Казахстан должен стать самостоятельным институтом государственного и общественного контроля, цель которого будет заключаться в строгом и неукоснительном соблюдении норм права всеми субъектами казахстанского законодательства.

Пути совершенствования законодательства по вопросу развития механизма парламентского контроля в Республике Казахстан. Казахстан прошел долгий путь, прежде чем стать независимой республикой, в которой обеспечена возможность осуществления парламентского контроля, хотя и ограниченного. Принятая в 1995 г. Конституция провозгласила Республику Казахстан демократическим, правовым государством с президентской формой правления [Конституция Республики Казахстан 1995: 1, 2]. Кроме того, согласно ст. 3 Конституции государственная власть в республике едина, осуществляется в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Однако все же действенного механизма парламентского контроля так и не было создано.

В СССР парламентский контроль был, но на бумаге, а не на практике. Так, в Конституции РСФСР 1978 г. [Конституция РСФСР, 1978: 119] содержалось положение о том, что Верховный Совет РСФСР создает, когда сочтет необходимым, следственные, ревизионные и иные комиссии по любому вопросу. Однако он собирался на сессии всего несколько дней в году, поэтому самостоятельной роли в системе государственных органов не играл [Степанов, Хабриева 1999: 183-184].

Рассматривая зарубежный опыт парламентского контроля, необходимо отметить, что он требует критического осмысления. Однако не следует полностью отрицать и допустимость его частичного использования в Республике Казахстан. С этих позиций становится очевидной актуальность разработки ключевых положений законодательства Республики Казахстан по данному вопросу на основе совмещения этого опыта с отечественной государственно-правовой теорией и практикой с учетом актуальных задач, стоящих перед обществом.

В настоящее время в целом и в частности в практике деятельности Парламента Республики Казахстан уже сформирован механизм парламентского контроля. К процедурам, связанным с реализацией палатами контрольной функции Парламента Республики, можно отнести такие, как согласие Сената на назначение Президентом Республики Председателя Национального Банка, Генерального прокурора, Председателя Комитета национальной безопасности Республики [Конституция Республики Казахстан 1995: 55]; согласие Мажилиса на назначение Президентом Республики Премьер-министра Республики [Конституция Республики Казахстан 1995: 56]; решение вопроса о доверии Правительству; заслушивание отчетов членов Правительства Республики по вопросам их деятельности [Конституция Республики Казахстан 1995: 57]; выдвижение обвинения против Президента Республики Казахстан для отрешения его от должности [Конституция Республики Казахстан 1995: 47]; назначение членов Конституционного Совета, Центральной избирательной комиссии, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета [Конституция Республики Казахстан 1995: 57]; правительственный час, депутатские запросы и ряд других. Процедуры, связанные реализацией палатами контрольной функции Парламента, достаточно регулируются в регламентах Мажилиса и Сената.

Однако конституционное регламентирование процедур, связанных с реализацией палатами контрольной функции Парламента Республики, не содержит возможностей для полноценного осуществления парламентского контроля в Казахстане. Как показывает практика, резервы большинства из этих полномочий еще в полной мере не использованы. Данное обстоятельство обуславливает необходимость изучения и разработки положений казахстанского законодательства по вопросу развития механизма парламентского контроля в республике.

Для этого необходимо иметь в виду следующие варианты достижения целей парламентского контроля: 1) внесение изменений и дополнений в действующее законодательство без принятия отдельного, базового закона о парламентском контроле; 2) разработка и принятие соответствующего закона.

В первом случае, с учетом того что Конституция содержит закрытый перечень вопросов, относящихся к компетенции Палат Парламента, возможны новации, прежде всего в плане закрепления процедуры организации и проведения парламентских расследований (такая возможность может быть упомянута в тексте Конституции Республики Казахстан [Конституция Республики Казахстан 1995: 57, 70]), внесения изменений в конституционные законы («О Президенте Республики Казахстан», «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», «О Правительстве Республики Казахстан»), в регламенты парламента. Во втором случае эффективным решением в плане укрепления контрольной функции парламента представляется принятие Закона «О парламентском контроле», для чего в настоящее время сложились объективные предпосылки.

Как показывает мировой опыт, эффективность проведения парламентских расследований неизбежно снижается в случае, если они не включены в основной закон государства. Впрочем, отсутствие упоминания парламентских расследований в тексте конституции той или иной страны отнюдь не означает, что они не проводятся или проводятся неэффективно. Поэтому вне зависимости от выбора возможного варианта возникает необходимость решить ряд проблемных вопросов, касающихся, прежде всего, внесения изменений в Конституцию с целью закрепления в ней в той или иной форме норм о парламентском контроле, в том числе о парламентских расследованиях.

Требует решения и вопрос о том, могут ли в состав объектов расследования включаться Президент и Администрация Президента Республики Казахстан, Генеральная прокуратура Республики Казахстан, Национальный банк, Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан, Омбудсмен, Счетный комитет Республики Казахстан.

В зарубежном законодательстве каких-либо особых ограничений в этом вопросе нет. Вопросы о составе объектов расследования носят, в первую очередь, политический характер и нуждаются в предварительном согласовании. Но именно они, в конечном счете, продиктуют и реальное содержание, и структуру будущего закона, а главное – предопределяют его эффективность.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что парламентскому контролю в системе общественного контроля за деятельностью исполнительной власти должна принадлежать более весомая роль, для реализации которой необходимы наличие конституционно-правовой основы, устанавливающей его направления, формы и возможность учредить и обеспечить функционирование специализированных органов парламентского контроля, а также существование гарантий контрольных полномочий Парламента.

Материал поступил в редколлегию 21.10.2016 г.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

База данных информационно-аналитических материалов Государственной Думы [Электронный ресурс]. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4635/16421> (дата обращения: 23.08.2016).

Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. 2013. Институт парламентского расследования в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой аспект // Юрид. мир. № 10. С. 66-70.

Булгаков О.Н. (ред.) 2005. Современный парламент: Теория, мировой опыт, российская практика : учебник / под общ. ред. О.Н. Булгакова. М.: Эксмо, 2005. 319 с.

Государственный и политический строй Японии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.easttime.ru/info/yaponiya/gosudarstvennyi-i-politicheskii-stroi-yaponii> (дата обращения: 23.09.2016).

Добрынин Н.М. 2005. Концептуальные подходы в оценке механизма общественного контроля за государственной публичной властью в конституционно-правовой действительности Российской Федерации // Право и политика. № 9. С. 4-11.

Закон о парламентском контроле вступил в силу [Электронный ресурс], URL: <https://www.gazeta.uz/2016/04/12/parl/> (дата обращения: 23.08.2016).

Иванец Г.И., Калининский И.В., Червонюк В.И. 2002. Парламентский контроль // Конституционное право России : энцикл. слов. / под общ. ред. В.И. Червонюка. М.: Юрид. лит. 432 с.

Коврякова Е.В. 2002. Парламентский контроль в зарубежных странах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М. 26 с.

Корнилаева А.А. 2002. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Уфа. 27 с.

Малиновский В.А. 2008. Парламентский контроль в Республике Казахстан: история, современность и перспективы // Материалы международной научно-практической конференции «Парламентаризм в Казахстане: состояние и перспективы развития» (22 ноября 2007 г.). Астана, 2007. С. 112-118.

Мигачев Ю.И. 1999. Механизмы и институты защиты прав военнослужащих в зарубежных странах // Право в Вооруженных Силах : Военно-правовое обозрение. № 2. С. 45-48.

Степанов И.М., Хабриева Т.Я. (ред.) 1999. Парламентское право России: учеб. пособие / А.С. Автономов, А.П. Любимов, Т.С. Румянцева [и др.] ; под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М. : Юристъ. 392 с.

Тайторина Б.А. 2015. Контроль как способ модернизации государственного управления // Изв. Нац. акад. наук Республики Казахстан. № 3. С. 98-106.

Чиркин В.Е. 2000. Конституционное право зарубежных стран. М. : Юристъ. 600 с.

Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 4. Ст. 217.

Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.) (утратила силу) // Ведомости Верховного Совета Рос. Федерации. 1978. № 29. Ст. 407.

Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 года № 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 21. Ст. 124.

Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1. Ст. 7.

Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2304.

Постановление Мажилиса Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года «Регламент Мажилиса Парламента Республики Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 3. Ст. 213-216.

References

Baza dannykh informatsionno-analiticheskikh materialov Gosudarstvennoy Dumy [The database information and analytical materials of the State Duma], available at: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4635/16421> (accessed 23 August 2016). (in Russ.).

Berlyavskiy L.G., Taraban N.A. *Institut parlamentskogo rassledovaniya v Rossiyskoy Federatsii i zarubezhnykh stranakh: sravnitel'no-pravovoy aspekt* [Parliamentary investigation Institute of the Russian Federation and foreign countries: a comparative legal aspect], *Yurid. mir.*, 2013, no. 10, pp. 66-70. (in Russ.).

Bulgakov O.N. (ed.) *Sovremennyy parlament: Teoriya, mirovoy opyt, rossiyskaya praktika : uchebnik* [Modern parliament: theory, world experience and the Russian practice: Textbook], Moscow, Eksmo, 2005, 319 p. (in Russ.).

Chirkin V.E. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional law of foreign countries], Moscow, Yurist", 2000, 600 p. (in Russ.).

Dobrynin N.M. *Kontseptual'nye podkhody v otsenke mekhanizma obshchestvennogo kontrolya za gosudarstvennoy publichnoy vlast'yu v konstitutsionno-pravovoy deystvitel'nosti Rossiyskoy Federatsii* [Conceptual approaches to assess the mechanism of public control over the state of public authority in the constitutional and legal validity of the Russian Federation], *Pravo i politika*, 2005, no. 9, pp. 4-11. (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 27 dekabrya 2005 goda № 196-FZ «O parlamentskom rassledovanii Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii» [The Federal Law «About parliamentary investigation of the Federal Assembly of the Russian Federation» 27.12.2005 № 196-FZ], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2006, no. 1, art. 7. (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 7 maya 2013 goda № 77-FZ «O parlamentskom kontrole» [Federal law of May 7, 2013 № 77-FZ “On parliamentary control”], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2013, no. 19, art. 2304. (in Russ.).

Gosudarstvennyy i politicheskyy stroy Yaponii [State and political system of Japan], available at: <http://www.easttime.ru/info/yaponiya/gosudarstvennyi-i-politicheskii-stroi-yaponii> (accessed 23 September 2016). (in Russ.).

Ivanets G.I., Kalininskiy I.V., Chervonyuk V.I. *Parlamentskiy kontrol'* [Parliamentary oversight], *Chervonyuk V.I. (ed.) Konstitutsionnoe pravo Rossii : entsikl. slov.*, Moscow, Yurid. lit., 2002. (in Russ.).

Konstitutsionnyy zakon Respubliki Kazakhstan ot 16 oktyabrya 1995 goda № 2529 «O Parlamente Respubliki Kazakhstan i statuse ego deputatov [The Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan dated October 16, 1995 № 2529 «On the Parliament of the Republic of Kazakhstan and the status of its deputies»], *Vedomosti Verkhovnogo Soveta Respubliki Kazakhstan*, 1995, no. 21, art. 124. (in Russ.).

Konstitutsiya (Osnovnoy Zakon) Rossiyskoy Sovetskoy Federativnoy Sotsialisticheskoy Respubliki (prinyata na vneocherednoy sed'moy sessii Verkhovnogo Soveta RSFSR devyatogo sozyva 12 aprelya 1978 g.) (utrata silu) [The Constitution (Fundamental Law) of the Russian Soviet Federative Socialist Republic (adopted at the extraordinary seventh session of the Supreme Soviet of the ninth convocation of April 12, 1978.) (Repealed)], *Vedomosti Verkhovnogo Soveta Ros. Federatsii*, 1978, no. 29, art. 407. (in Russ.).

Konstitutsiya Respubliki Kazakhstan (prinyata na respublikanskom referendumе 30 avgusta 1995 goda) [The Constitution of the Republic of Kazakhstan adopted at the national referendum 30 August 1995], *Vedomosti Parlamenta Respubliki Kazakhstan*, 1996, no. 4, art. 217. (in Russ.).

Kornilaeva A.A. *Teoriya parlamentskogo kontrolya v kontekste printsipa razdeleniya vlastey : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [The theory of parliamentary control in the context of the principle of separation of powers: abstr. of diss.], Ufa, 2002, 27 p. (in Russ.).

Kovryakova E.V. *Parlamentskiy kontrol' v zarubezhnykh stranakh : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Parliamentary oversight in foreign countries: abstr. of diss.], Moscow, 2002, 26 p. (in Russ.).

Malinovskiy. V.A. *Parlamentskiy kontrol' v Respublike Kazakhstan: istoriya, sovremennost' i perspektivy* [Parliamentary oversight of the Republic of Kazakhstan: history, present and prospects], *Materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Parlamentarizm v Kazakhstane: sostoyanie i perspektivy razvitiya» (22 noyabrya 2007 g.)*, Astana, 2008, pp. 112-118. (in Russ.).

Migachev Yu.I. *Mekhanizmy i instituty zashchity prav voennosluzhashchikh v zarubezhnykh stranakh* [The mechanisms and institutions protecting the rights of servicemen in foreign countries], *Pravo v Vooruzhennykh Silakh : Voенно-pravovoe obozrenie*, 1999, no. 2, pp. 45-48. (in Russ.).

Postanovlenie Mazhilisa Parlamenta Respubliki Kazakhstan ot 8 fevralya 1996 goda «Reglament Mazhilisa Parlamenta Respubliki Kazakhstan» [Resolution of the Majilis of the Parliament of the Republic of Kazakhstan dated February 8, 1996 “Regulations of the Majilis of the Parliament of the Republic of Kazakhstan”], *Vedomosti Parlamenta Respubliki Kazakhstan*, 1996, no. 3, art. 213-216. (in Russ.).

Stepanov I.M., Khabrieva T.Ya. (eds.) *Parlamentskoe pravo Rossii : ucheb. posobie* [Parliamentary Law of Russia, Textbook], Moscow, Yurist", 1999, 392 p. (in Russ.).

Taytorina B.A. *Kontrol' kak sposob modernizatsii gosudarstvennogo upravleniya* [Control as a way to modernize public administration], *Izv. Nats. akad. nauk Respubliki Kazakhstan*, 2015, no. 3, pp. 98-106. (in Russ.).

Zakon o parlamentskom kontrole vstupil v silu [The Law on parliamentary oversight in force], available at: <https://www.gazeta.uz/2016/04/12/parl/> (accessed 23 August 2016). (in Russ.).

Zhanna U. Tlembaeva, PhD, Associate Professor, Deputy Director, Institute of the Republic of Kazakhstan Legislation, The Republic of Kazakhstan, Astana.
E-mail: zhanna.ot@mail.ru.

FOREIGN EXPERIENCE OF PARLIAMENTARY CONTROL AND ISSUES OF IMPROVEMENT OF ITS LEGAL MECHANISMS IN KAZAKHSTAN

Abstract: The article observes questions of the organization of parliamentary oversight and improving the mechanism of parliamentary control in Kazakhstan. The features of the basic model of parliamentary control in the practice of state power of modern states are indicated. We analyze the constitutional procedures relating to the implementation of the control function of the Parliament. In the article, significant place is devoted to the analysis of control functions of the Parliament by the Government. The attention is paid to parliamentary investigation as the form of parliamentary oversight. Based on the study, the author concludes about the necessity of the development of legal provisions in the organization of parliamentary control, including parliamentary investigation.

Keywords: Republic of Kazakhstan; parliament; government; parliamentary control, form of parliamentary control; inquiry; parliamentary hour; parliamentary inquiry.