

2. Шаповал, В.М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник для студентів юрид. вищих навчальних закладів і факультетів / В.М. Шаповал. – К.: Арткес Вища школа, 1997. – 262 с.
3. Локк, Дж. Два трактата о правлении / Дж. Локк // Сочинения: в 3 т. / Дж. Локк; пер. с англ. и лат.; ред. и сост., авт. примеч. А.Л. Субботин. – М.: Мысль, 1988. – Т. 3. – 669 с.
4. Дюги, Л. Конституционное право / Л. Дюги – М: Изд-во И.Д. Сытина, 1908. – 638 с.
5. Декларация «Про державний суверенітет України» від 16.07.1990 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990 – № 31. – Ст. 429.
6. О государственном суверенитете Республики Беларусь: Декларация Верховного Совета Респ. Беларусь, 27 июля 1990 г., № 193-ХІІ // Ведомости Верховного Совета Респ. Беларусь. – 1991. – № 31. – Ст. 536.
7. Парламентаризм в Беларуси: моногр. / В.А. Божанов [и др.]; под ред. В.А. Божанова, А.В. Горелика; Ин-т парламентаризма и предпринимательства, каф. политологии и гуманитар. дисциплин. – Минск: Ипшокрена, 2010. – 230 с.
8. Конституція України, 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2007. – 48 с.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ПАРЛАМЕНТА: РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ И ЗАРУБЕЖНЫЕ СТРАНЫ

Вегера И. В.

Различные варианты современного понимания теории разделения властей, которые можно встретить в научной юридической литературе последних десятилетий, уже отходят от классической триады, предлагая при этом либо новые ветви власти (например, учредительную, президентскую, контрольную власть и др.), либо совершенно иную концепцию разделения власти в современном обществе (деление власти на постановляющую (правлящей партии) и воспрепятствующую (оппозиции); разделение не властей, а ролей, функций и др.) [1, с. 83]. Хотя выделение контрольной власти в качестве самостоятельной ветви поддерживается далеко не всеми учеными, бесспорным остается тезис о том, что контрольная функция присуща государственным органам, принадлежащим ко всем ветвям власти, поскольку контроль в отношении неподчиненных органов является необходимым элементом механизма сдержек и противовесов. Функция по контролю осуществляется органами власти в неодинаковых формах и различными методами, что зависит от предназначения того или иного органа, его положения в системе государственной власти, особенностей правового статуса.

Рассматривая парламент как представительный и законодательный орган власти, следует отметить, что по своему профилю он не является специальным контролирующим органом, однако также наделен контрольными полномочиями. При этом зачастую контрольную функцию парламента по значимости ставят вслед за законодательной [2, с. 87; 3, с. 11; 4, с. 127].

Сама идея создания парламента основывалась на потребности ограничить верховную власть законодательными рамками и регулярно контролировать ее. Поэтому чаще всего основным объектом контроля со стороны парламента выступает исполнительная власть, однако контроль может распространяться и на главу государства, судебную власть, местное самоуправление, деятельность государственных и частных предприятий. Во многом это зависит от формы правления, государственного и политического режима. То есть осуществление парламентом контрольных полномочий – имманентно присущая парламенту функция. При этом степень реализации парламентарского контроля характеризует развитость парламентарских институтов.

Нормативно закрепленное определение термина «парламентарский контроль» в законодательстве Республики Беларусь отсутствует, как и его единая правовая база. Ряд норм Конституции, Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь» и Регламентов палат лишь подразумевает наличие контрольных полномочий палат Национального собрания. Так, в статье 104 Конституции говорится: «Постановления Палаты представителей принимаются по вопросам распорядительного и контрольного характера».

Анализ норм о полномочиях обеих палат также позволяет говорить о контрольной функции Парламента – это специальные заседания для вопросов депутатов к Правительству, запросы, получение информации об исполнении законов и о ходе исполнения республиканского бюджета и др.

Исключением является лишь Регламент Палаты представителей Национального собрания, который содержит главу 35 «Осуществление Палатой представителей контрольных полномочий». Но в ней не закреплены в системном виде все полномочия Палаты, направленные на реализацию ее контрольной функции. Ряд полномочий приходится искать в других разделах и главах, касающихся процедур рассмотрения отдельных вопросов, отнесенных к ведению Палаты.

Разрозненное и неполное правовое регулирование рассматриваемого института поднимает вопрос о создании единой систематизированной законодательной основы парламентарского контроля, которая могла бы быть заложена в Законе «О Национальном собрании Республики Беларусь» или Регламентах палат. Опыт отдельных зарубежных стран показывает стремление законодателя отграничить компетенцию парламента в области контрольной деятельности. Например, в Германии действует отдельный закон о парламентарском контроле за разведывательной деятельностью, во Франции раздел 3 Регламента Национального собрания, принятого в 2010 г., назван «Парламентарский контроль», в котором выделено три части: первая касается процедур получения информации, оценки и контроля,

вторая связана с постановкой вопроса о доверии правительству, третья часть посвящена уголовной ответственности президента и членов правительства.

В России с 2010 г. дважды вносился законопроект «О парламентском контроле», который в настоящее время находится на рассмотрении в парламенте. Кроме того, действует ряд законов, регламентирующих различные формы парламентского контроля. Например, Закон о Счетной палате Российской Федерации, Закон об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. В 2005 г. был принят Закон о парламентском расследовании. Нельзя не упомянуть также тот факт, что в конце 2008 г. в Конституцию Российской Федерации были внесены поправки, закрепляющие полномочие Государственной Думы заслушивать ежегодные отчеты Правительства о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Это свидетельствует об усилении внимания к проблемам правового регулирования контрольной функции парламента и ее реализации.

Механизмы парламентского контроля могут быть различными в зависимости от решаемых задач. Так, например, для осуществления парламентского контроля за исполнением государственного бюджета, за эффективностью расходования государственных средств и использования государственной собственности могут создаваться счетные (контрольные) палаты. Парламент также осуществляет контроль за исполнением бюджета, заслушивая и утверждая отчет правительства. Контрольная функция реализуется через депутатские запросы и вопросы, интерpellации, вотумы доверия и недоверия, парламентские расследования. Примером широких возможностей для парламентского расследования служит Конгресс США. Комитеты, подкомитеты и специальные комиссии обеих его палат вправе запрашивать любые документы и материалы и вызывать повесткой любое лицо, включая президента, которое может быть допрошено как свидетель. В результате в Палату представителей или Сенат направляется доклад, составленный по результатам расследования, последствием которого может стать процедура импичмента в отношении президента или другого должностного лица.

Таким образом, парламентский контроль разнообразен и может быть реализован через различные формы и различными методами. Такое многообразие вызывает необходимость четкой классификации видов парламентского контроля, которые можно выделить по различным основаниям. Применительно к Республике Беларусь может быть предложена следующая классификация.

В зависимости от *субъекта*, в отношении которого парламент осуществляет контрольные полномочия, можно выделить следующие его виды:

- *контроль в отношении Правительства и подчиненных ему органов государственного управления*. Формами контроля в рамках данной разновидности могут выступать:

а) заседания палат Национального собрания для вопросов депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики и ответов Правительства Республики Беларусь;

- б) рассмотрение палатами Национального собрания запросов депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики;
- в) выражение вотума недоверия Правительству;
- г) рассмотрение вопроса о доверии Правительству;
- д) заслушивание доклада о программе деятельности Правительства и ее одобрение либо отклонение;

- *контроль в отношении Президента*. Формами контроля в рамках данной разновидности могут выступать:

- а) рассмотрение палатами Национального собрания временных декретов Президента Республики Беларусь, имеющих силу закона;

- б) рассмотрение палатами Национального собрания вопросов о досрочном освобождении от должности или смещении с должности Президента Республики Беларусь;

- в) рассмотрение Советом Республики указов Президента о введении чрезвычайного положения, военного положения, полной или частичной мобилизации;

- *контроль в отношении местных органов власти*. Формами контроля в рамках данной разновидности могут выступать:

- а) отмена Советом Республики решений местных Советов депутатов;

- б) принятие Советом Республики решения о роспуске местного Совета депутатов;

- *контроль в отношении государственных органов и должностных лиц в целом*. Формами осуществления данного вида контроля, в частности, могут быть:

- а) предложения и замечания членов Совета Республики, внесенные на сессии Совета Республики и направленные на рассмотрение в соответствующие государственные органы и должностным лицам;

- б) обращение члена Совета Республики – изложенное в письменной форме предложение к должностным лицам государственных органов, иных организаций, органов общественных объединений о представлении информации и разъяснений по вопросам, относящимся к компетенции государственного органа, иной организации или должностного лица;

- в) получение Палатой представителей информации об исполнении законов и о ходе исполнения республиканского бюджета.

В зависимости от *объекта контроля* можно выделить следующие виды контрольной деятельности:

- *контроль (надзор) за конституционностью и законностью нормативных правовых актов*. Формами контроля в рамках данной разновидности могут выступать:

- а) обращение палат Национального собрания в Конституционный Суд Республики Беларусь с предложением о проверке конституционности нормативных правовых актов;

- б) заслушивание информации Генерального прокурора Республики Беларусь о состоянии законности в Республике Беларусь;

- *контроль за исполнением законов и республиканского бюджета.* Формами контроля в рамках данной разновидности могут выступать:

а) получение информации о ходе реализации Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь и Военной доктрины Республики Беларусь;

б) заслушивание информации Генерального прокурора Республики Беларусь о состоянии законности в Республике Беларусь;

в) заслушивание информации Председателя Комитета государственного контроля о результатах осуществляемого в Республике Беларусь государственного контроля, в том числе за исполнением республиканского бюджета;

г) заслушивание информации Премьер-министра о ходе выполнения одобренной Палатой представителей программы деятельности Правительства;

д) заслушивание информации Председателя Правления Национального банка о ходе выполнения основных направлений денежно-кредитной политики на текущий год;

е) работа следственных, ревизионных и других комиссий, расследующих, проверяющих законность деятельности различных органов и должностных лиц.

Следует отметить, что все эти разновидности контроля могут быть реализованы через различные формы организации работы палат Парламента: деятельность постоянных и временных комиссий, пленарные заседания, совместные заседания, парламентские слушания и др. Результатами осуществления парламентского контроля могут быть разные по своим последствиям решения палат. Так, в результате парламентских слушаний по какому-либо важному общественно-политическому вопросу могут быть выработаны определенные рекомендации. На основании заслушивания доклада о программе деятельности Правительства может быть принято решение о ее отклонении, что в свою очередь, возможно, приведет к роспуску Палаты представителей либо отставке Правительства. Расследование Советом Республики дела о совершении Президентом государственной измены либо иного тяжкого преступления может повлечь принятие решения о смещении Президента с должности. По результатам обсуждения Палатой представителей ответа должностного лица на обращенный к нему запрос может быть принято постановление Палаты представителей.

Однако не все предусмотренные законодательством формы парламентского контроля обеспечены материальными и процессуальными гарантиями, обеспечивающими его эффективное осуществление. Например, в законодательстве практически ничего не говорится о конкретных полномочиях временных комиссий, в частности проводящих парламентские расследования. А ведь проведение парламентских расследований является одной из наиболее эффективных форм парламентского контроля. В Республике Беларусь при наличии принципиальной возможности проводить парламентскими комиссиями расследования есть один существенный недостаток: практически не определены следственные прерогативы соответствующих комиссий и должностных лиц парламента. Так, Регламент Палаты представителей лишь устанавливает, что временные комиссии вправе

запрашивать документы, информационные и другие материалы, необходимые для их деятельности, осуществлять иные предоставленные им полномочия в порядке, установленном Регламентом и иными актами законодательства Республики Беларусь. При этом в соответствии с Регламентом, решением Палаты представителей определяются лишь порядок формирования состава временных комиссий, задачи и порядок их деятельности, а не их полномочия. Также закреплена обязанность государственных органов и иных государственных организаций, должностных лиц не позднее месячного или иного согласованного срока представлять документы и материалы, запрошенные временной комиссией в пределах ее компетенции. Регламент Совета Республики еще более лаконично регулирует статус временных комиссий, устанавливая, что порядок формирования состава временной комиссии, задачи, полномочия и порядок ее деятельности определяются решением Совета Республики о создании временной комиссии.

Конституции и законодательство ряда стран (ФРГ, Италии) предусматривают, что в ходе расследования парламентские комитеты или комиссии наделяются такими же правами, как правоохранительные органы. К собиранию доказательств в этом случае применяются предписания об уголовном процессе со всеми вытекающими последствиями: право принудительно доставлять лиц для дачи показаний, право истребовать любые доказательства и так далее [5].

Таким образом, процессуальный статус парламентских комиссий должен быть таким по своему объему и правовому закреплению, который бы обеспечивал им реальную возможность осуществлять контрольные полномочия. В Республике Беларусь это могло бы выразиться либо в детализации полномочий палат Парламента и его органов в Законе «О Национальном собрании Республики Беларусь» и Регламентах палат, либо в принятии специального закона о парламентском контроле.

Подводя итоги, отметим, что расширение института парламентского контроля, включая его практическую реализацию, является необходимым перспективным направлением развития белорусского парламентаризма.

ЛИТЕРАТУРА

1. Чиркин, В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2008. – 213 с.
2. Чиркин, В.Е. Элементы сравнительного государственоведения / В.Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 1994. – 152 с.
3. Котелевская, И.В. Современный парламент / И.В. Котелевская // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 5 – 13.
4. Крутоголов, М.А. Парламентское право Франции / М.А. Крутоголов, А.И. Ковлер // Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / С.А. Егоров [и др.]. – М., 1993. – 199 с.
5. Парламентский контроль. Каким ему быть? // Парламентское обозрение. – 2005. – № 10 / Сайт Совета Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.council.gov.ru/inf_ps/parlisurvey/2005/10/18/item210.html. – Дата доступа: 15.03.2012.