

УДК 342.53

**ВИДЫ И ФОРМЫ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

*канд. юрид. наук, доц. И.В. ВЕГЕРА  
(Полоцкий государственный университет)*

*Раскрывается содержание функции парламентского контроля, особенности его правового регулирования в Республике Беларусь. Предлагаются две основные классификации контрольной деятельности Парламента в зависимости от субъектов и объектов контроля. В рамках каждого вида контроля рассматриваются конкретные формы контрольной деятельности палат Парламента. Особое внимание уделяется контрольным полномочиям палат в отношении Правительства. Определяется значение данного института для обеспечения нормального функционирования конституционного строя в Беларуси. Выделяются обязательные и факультативные формы контроля. Ставится вопрос о важности использования всех необходимых форм парламентского контроля в рамках исполнения государственными органами своих обязанностей.*

**Введение.** Рассматривая парламент как представительный и законодательный орган власти, следует отметить, что по своему профилю он не является специальным контролирующим органом, однако наделен контрольными полномочиями. При этом зачастую контрольную функцию парламента по значимости ставят вслед за законодательной [1, с. 87; 2, с. 11; 3, 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 различных организаций. Во многом это зависит от формы правления, государственного и политического режима. То есть осуществление парламентом контрольных полномочий – имманентно присущая парламента функция. При этом степень реализации парламентского контроля характеризует развитость парламентских институтов.

**Основная часть.** Нормативно закрепленное определение термина «парламентский контроль» в законодательстве Республики Беларусь отсутствует, как и его системная 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 этой Палаты.

Разрозненное и неполное правовое регулирование рассматриваемого института поднимает вопрос о создании единой систематизированной законодательной основы парламентского 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 парламентском контроле за разведывательной деятельностью; во Франции раздел 3 Регламента Национального собрания, принятого в 2010 году, назван «Парламентский 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 года 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 году был принят закон о парламентском расследовании. Нельзя не упомянуть также тот факт, что в конце 2008 года 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.

Проанализировав белорусское законодательство, можно выделить два подхода к классификации видов парламентского контроля. Первая классификация основана на определении субъекта, в отношении которого может осуществляться контроль; вторая – на выделении различных объектов контрольной деятельности.

В рамках первой классификации можно выделить следующие виды парламентского контроля:

- контроль в отношении Правительства и подчиненных ему органов государственного управления;
- контроль в отношении Президента;
- контроль в отношении местных органов власти;
- контроль в отношении государственных органов и должностных лиц в целом.

В отношении каждого вида законодательством предусмотрены возможные формы осуществления контрольной деятельности. Например, при осуществлении контроля в отношении Правительства и подчиненных ему органов государственного управления такими формами контроля 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.

Такое многообразие форм контроля за деятельностью органов исполнительной власти объясняется тем, что в Республике Беларусь правительство несет конституционно установленную политическую ответственность перед Парламентом. При этом одни из форм контроля сопровождают текущую деятельность Парламента и Правительства, другие, более радикальные, направлены на преодоление существенных разногласий между ними.

Рассмотрим подробнее некоторые формы данной разновидности парламентского контроля.

Можно выделить три случая, когда Палата представителей может выразить недоверие Правительству:

- 1) по инициативе не менее одной трети от полного состава Палаты представителей путем *принятия вотума недоверия*.

Конституция не устанавливает количество голосов, необходимое для вынесения вотума недоверия Правительству. Регламент Палаты представителей в статье 223 регулирует порядок принятия такого решения: «Предложение депутатов Палаты представителей по данному вопросу вносится в письменной форме. Председатель Палаты представителей или его заместитель направляют это предложение в постоянные комиссии, которые передают свои замечания постоянной комиссии, к ведению которой относятся вопросы государственного строительства. Головная комиссия готовит заключение и вместе с необходимыми материалами передает в Совет Палаты представителей для предложения о включении этого вопроса в повестку дня ближайшего заседания Палаты представителей». Тем не менее здесь также не установлено необходимое количество голосов для принятия решения. Поэтому в данном случае следует применять общую норму, регулиющую порядок голосования и принятия решений в палате. Статья 91 Регламента указывает, что решение Палаты представителей считается принятым при условии, что за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей, если иное не предусмотрено Конституцией и Регламентом;

- 2) путем *повторного отклонения палатой программы деятельности Правительства*, что означает выражение вотума недоверия Правительству.

Статья 224 Регламента Палаты представителей детально регулирует данные отношения. Палата представителей в двухмесячный срок после назначения Премьер-министра на должность заслушивает доклад Премьер-министра о программе деятельности Правительства и одобряет или отклоняет программу. Депутаты Палаты представителей вправе задавать вопросы Премьер-министру, высказывать свои мнения о представленной программе деятельности Правительства, агитировать за или против нее. Решение по этому вопросу оформляется постановлением Палаты представителей, принимаемым большинством голосов от полного состава Палаты представителей. Если решение об одобрении программы деятельности Правительства не принято, программа считается отклоненной. В случае отклонения программы деятельности Правительства Палата представителей определяет в постановлении срок для заслушивания повторной программы деятельности Правительства не позднее двух месяцев со дня отклонения программы. Повторное отклонение Палатой представителей программы деятельности Правительства означает выражение вотума недоверия Правительству;

3) путем *отклонения вопроса о доверии*, который был поставлен по инициативе Премьер-министра.

Регламент Палаты представителей также регулирует процедуру постановки вопроса о доверии Правительству. Предложение о рассмотрении вопроса о доверии Правительству вносится Премьер-министром на имя Председателя Палаты представителей. Предварительная подготовка и порядок включения данного вопроса в повестку дня сессии осуществляются в порядке, предусмотренном Регламентом. Решение о доверии Правительству считается принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей. Такое решение оформляется постановлением. Если решение о доверии не принято, это считается отказом Правительству в доверии.

Следует помнить, что вопрос об ответственности Правительства не может быть поставлен в течение года после одобрения программы его деятельности. Статья 103 Конституции устанавливает правила обращения депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики с вопросами и запросами, которые являются важнейшим элементом контрольных полномочий Парламента в отношении Правительства. Одно заседание в месяц резервируется для *вопросов* депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики и *ответов* Правительства. Допускается совместное заседание палат для вопросов и ответов. Депутат Палаты представителей, член Совета Республики вправе обратиться с *запросом* к Премьер-министру, членам Правительства, руководителям государственных органов, образуемых или избираемых Парламентом. Запрос должен быть включен в повестку дня палаты. Ответ на запрос надлежит дать в течение двадцати сессионных дней в порядке, установленном палатой Парламента. Ответы на запросы рассматриваются на заседаниях Палаты представителей не реже двух раз в месяц во время сессии. Ответ на запрос депутата Палаты представителей рассматривается на заседании Палаты представителей в следующем порядке: выступление депутата Палаты представителей, обратившегося с запросом; ответ должностного лица, к которому обращен запрос, или оглашение письменного ответа; обсуждение, если решение о его проведении принято Палатой представителей. По решению Палаты представителей и по результатам обсуждения в связи с запросом может быть принято постановление Палаты представителей. Члены Совета Республики также обладают правом внести вопрос и запрос для осуществления своих контрольных полномочий. Во время сессии Совета Республики одно заседание в месяц резервируется для *вопросов* членов Совета Республики и *ответов* Правительства Республики Беларусь. Член Совета Республики вправе обратиться с вопросом в устной (на заседании Совета Республики) или письменной форме к Правительству Республики Беларусь и получить официальный ответ на заданный вопрос. *Запрос* члена Совета Республики – вносимое членом Совета Республики на сессии Совета Республики в письменной форме предложение дать официальное разъяснение или изложить позицию по интересующим его вопросам, отнесенным к компетенции государственных органов или должностных лиц. Член Совета Республики вправе обратиться с запросом к Премьер-министру, членам Правительства Республики Беларусь, руководителям государственных органов, образуемых или избираемых Парламентом, по вопросам, входящим в компетенцию этих органов. Должностное лицо, к которому обращен запрос, обязано в течение двадцати сессионных дней дать ответ на запрос. Ответ на запрос может быть дан как в письменной, так и в устной форме. Письменный ответ на запрос оглашается на сессии Совета Республики. Член Совета Республики вправе дать оценку ответу должностного лица на его запрос. Рассмотрение запроса на заседании Совета Республики проводится в том же порядке, как и в Палате представителей. По результатам обсуждения запроса и ответа на него может быть принято постановление Совета Республики.

Таким образом, запрос является более жестким средством контроля Парламента за деятельностью определенного круга должностных лиц, который предполагает не только заслушивание ответа, но и возможность детального обсуждения, а также принятия в связи с запросом постановления.

Регламент Совета Республики предусматривает также такую форму осуществления контрольных полномочий членов Совета Республики, как обращение.

В рамках системы сдержек и противовесов Парламент контролирует деятельность не только Правительства, но и осуществляет самостоятельный вид контроля в отношении Главы государства, поскольку последний не входит в систему исполнительной власти, а выступает отдельным органом, обладающим широкими полномочиями в отношении остальных ветвей власти. Формами контроля в отношении Президента являются:

- а) рассмотрение палатами Национального собрания временных декретов Президента Республики Беларусь, имеющих силу закона;
- б) рассмотрение Советом Республики указов Президента о введении чрезвычайного положения, военного положения, полной или частичной мобилизации;
- в) рассмотрение палатами Национального собрания вопроса о досрочном освобождении Президента от должности;
- г) рассмотрение палатами Национального собрания вопроса о смещении с должности Президента Республики Беларусь.

Если первые две формы предполагают обязательный контроль в отношении актов Президента, то две последние дают возможность парламентариям решать вопрос о досрочном прекращении Президентом своих полномочий и могут использоваться ими лишь при наличии определенных обстоятельств.

Совет республики как орган территориального представительства наделен полномочиями осуществлять контроль за деятельностью местных представительных органов власти – местных советов депутатов. 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.

Обе формы контроля применяются при наличии определенных в законодательных актах оснований. Так, принятию решения о роспуске местного Совета депутатов может предшествовать принятие Конституционным Судом решения о наличии фактов систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства (рассмотрение вопроса происходит по предложению Президиума Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь).

Исходя из анализа белорусского законодательства можно выделить и «общий» контроль, который осуществляется палатами Парламента 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 предоставлении 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 основе второй классификация контрольной деятельности Парламента лежит выбор объекта контроля, на основе чего 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 обозначенные формы контроля могут быть реализованы через различные формы организации работы палат Парламента: деятельность постоянных и временных комиссий, пленарные заседания, совместные заседания, парламентские слушания и др.

Итогом 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.

**Заключение.** В законодательстве Беларуси также закреплены различные виды и формы парламентского контроля, которые могут использоваться палатами при осуществлении своей деятельности. Причем тот или иной вид контроля предполагает возможность использования как одной, так и совокупности нескольких форм, необходимость которых определяют парламентарии с учетом сложности вопросов, подлежащих проверке и контролю, субъекта, в отношении которого контроль осуществляется, важности контролируемой деятельности. При этом одни формы контроля подлежат обязательному осуществлению (например, заслушивание доклада о программе деятельности Правительства и ее одобрение либо отклонение), другие – применяются на усмотрение парламентариев (например, выражение вотума недоверия Правительству). Отсюда возникает возможность выделения двух видов контрольной деятельности палат Парламента – обязательной и факультативной. Первая предполагает конкретные обязанности палат Парламента по осуществлению контроля за деятельностью и актами органов государственной власти (например, рассмотрение палатами Национального собрания временных декретов Президента Республики Беларусь, имеющих силу закона; рассмотрение программы деятельности Правительства). Факультативный контроль обозначает потенциальную возможность применения парламентариями определенных форм контроля. Такое применение отдается на усмотрение палат Парламента в зависимости от конкретных обстоятельств. Например, такая форма контроля, как выражение вотума недоверия Правительству, является способом преодоления политического кризиса в государстве и, как правило, используется в крайних ситуациях, когда менее радикальные формы контроля и взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти не дали положительных результатов.

Тем не менее нельзя абсолютизировать факультативность некоторых форм парламентского контроля, рассматривая их как необязательные и отданные на полное усмотрение парламентариев. С точки зрения концепции позитивной конституционно-правовой ответственности, т.е. ответственности органов и должностных лиц за свою деятельность, за добросовестное исполнение своих обязанностей, палаты Парламента не только могут, но и должны использовать определенные формы контроля для восстановления конституционной законности, сохранения конституционного строя, соблюдения и защиты прав человека. Поэтому видится не только правом, но и обязанностью при наличии необходимых оснований и условий применять такие формы парламентского контроля, как, например: обращение палат Национального собрания в Конституционный Суд Республики Беларусь с предложением о проверке конституционности нормативных правовых актов; выражение вотума недоверия Правительству; отмена Советом Республики решений местных Советов депутатов; рассмотрение палатами Национального собрания вопросов о досрочном освобождении Президента от должности либо смещении его с должности и др.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Чиркин, В.Е. Элементы сравнительного государственоведения / В.Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 1994. – 152 с.
2. Котелевская, И.В. Современный парламент / И.В. Котелевская // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 5 – 13.
3. Крутоголов, М.А. Парламентское право Франции / М.А. Крутоголов, А.И. Ковлер // Очерки парламентского права (зарубежный опыт); под ред. С.А. Егорова [и др.]. – М., 1993. – 199 с.

Поступила 12.03.2012

#### TYPES AND FORMS OF PARLIAMENTARY CONTROL IN BELARUS

##### I. VEGERA

*The article deals with the types and forms of parliamentary control in Belarus. Particular attention is given to the control under Government and its forms. The author points out two main classification of parliamentary control. The fact that it's necessary to use all forms of control for defense of constitutional system is stressed. It is spoken in detail about subjects and objects of control. It is important to improve constitutional legislation in order to full realization of parliamentary control in Belarus.*