

**МОДЕЛИ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В СТРАНАХ СНГ:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

***Аннотация:** В статье рассмотрены вопросы, касающиеся контрольной функции парламентов зарубежных стран Содружества Независимых Государств. Осуществлён сравнительный анализ основных форм парламентского контроля. Предпринята попытка анализа роли парламентского контроля в странах СНГ, определены основные векторы развития модельного законодательства и перспективы ее деятельности в этом направлении.*

***Ключевые слова:** парламентский контроль, СНГ, Содружество Независимых Государств, страны СНГ, парламент.*

***Abstract:** The article deals with issues relating to the monitoring functions of the parliaments of foreign countries of the Commonwealth of Independent States. Comparative analysis of the main forms of parliamentary control has been carried out. An attempt has been made to analyse the role of parliamentary control in the CIS countries and to identify the main trends in the development of model legislation and the prospects for its activities in this area.*

***Key words:** parliamentary control, CIS, Commonwealth of Independent States, CIS countries, parliament.*

Актуальность избранной автором темы обусловлена тем, что в настоящий период времени, когда возрастает значимость международного сотрудничества, странам, входящим ранее в состав СССР, а сегодня

являющимися членами Содружества Независимых Государств (далее - СНГ), следует более чётко и системно совершенствовать процесс модельного законоотворчества и сближения национального законодательства.

СНГ постепенно превращается по-настоящему в функционирующую, влиятельную целостность «сцеплённого» геополитического пространства. Весомо значение в этом пространстве межгосударственного органа - Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ, одной из ключевых видов деятельности которой стало принятие модельных законов и кодексов в целях сближения законодательств стран Содружества. Несмотря на то, что модельное законодательство носит исключительно рекомендательный характер, Межпарламентской Ассамблеей был сформулирован модельный закон «О парламентском контроле» [1].

Модельный закон выделяет 17 форм парламентского контроля в странах СНГ, и следует отметить, что лишь в четырех из них значатся конституционно контрольные полномочия за парламентом (Украина, Молдавия, Кыргызстан, Туркменистан) [2]. Законодательство остальных государств закрепляет только отдельные контрольные функции парламента.

Рассмотрим более детально основные формы парламентского контроля, представленные в данном модельном законе.

1. Рассмотрение парламентом, либо одной из его палат, вопроса о доверии правительству;

В отличие от президентских республик, данная форма парламентского контроля представлена во всех парламентских и смешанных республиках. В первом случае выражение недоверия правительству влечет за собой его отставку (Армения), а во втором президент страны имеет право либо отправить правительство в отставку, либо не согласиться с решением парламента (в Казахстане даже при неоднократном выражении недоверия президент имеет право не отправлять правительство в отставку).

Решение о выражении недоверия правительству принимается, как правило, большинством голосов (в разном количественном соотношении). В Узбекистане вопрос доверия правительству вправе выразить обе палаты парламента, в Казахстане парламент в целом, либо его нижняя палата, а в Белоруссии - только нижняя палата парламента.

Представляется целесообразным отметить, что в Грузии парламент может выразить недоверие Правительству большинством голосов, если одновременно с этим большинством в 2/5 голосов выдвинута кандидатура нового премьер-министра. Однако президент вправе такую кандидатуру отклонить, за исключением случаев, когда она получила поддержку квалифицированного большинства в 3/5 голосов от общего числа депутатов парламента [5, с. 25].

В странах СНГ используются модели как общей, так и индивидуальной ответственности членов правительства. Например, в Кыргызстане и Грузии парламент вправе выразить недоверие как правительству в целом, так и отдельному его члену.

В конституциях стран СНГ устанавливаются также некие ограничения для выражения парламентом вотума недоверия. Например, в Кыргызстане парламент может выразить недоверие правительству лишь по итогам рассмотрения ежегодного отчета премьер-министра о работе правительства. Но, следует заметить, что парламент не может рассматривать вопрос о недоверии правительству в период последних 6 месяцев осуществления Президентом своих полномочий. В Белоруссии вопрос об ответственности правительства не может быть поставлен в течение одного года после одобрения программы его деятельности.

Таким образом, несмотря на имеющиеся различия в социальном, экономическом, географическом положении стран СНГ, можно все же выделить ряд общих черт в конституционном регулировании механизма ответственности правительства перед парламентом.

2. Рассмотрение вопросов касательно предварительного, текущего, последующего и бюджетного контроля;

Предварительный контроль парламенты осуществляют при исполнении законодательных полномочий, а бюджетный контроль как правило реализуется специализированным на то органом.

Правомерно целеполагание, что орган, в полномочия которого входит осуществление бюджетного контроля, должен быть сформирован либо парламентом, либо по крайней мере главой государства и парламентом.

Парламенты в Азербайджане, Кыргызстане, Молдове, Армении и Украине сами формируют органы бюджетного контроля, а в Республике Таджикистан Счетная палата формируется только по предварительному представлению Президента нижней палатой парламента.

Справедливо заметить, что в ряде стран СНГ бюджетный контроль реализуется президентом, а не парламентом. Таким образом, в Узбекистане орган бюджетного контроля формируется главой, а верхняя палата парламента утверждает лишь указ Президента о назначении на должность председателя Счетной палаты. В Республике Беларусь Комитет государственного контроля образуется исключительно Президентом, в Туркменистане Высшая контрольная палата также формируется Президентом [4, с.99].

3. Контроль за осуществлением деятельности правительства. Данная форма, как одна из моделей парламентского контроля, реализуется во всех странах СНГ и предполагает рассмотрение законодательным органом страны отчетов правительства.

На Украине, в Армении, Туркменистане и Кыргызстане фундаментальной основой отчета является программа деятельности правительства, ранее утвержденная парламентом.

В таких странах, как Узбекистан и Молдова законодательно не закреплено положение о том, что отчет о результатах деятельности правительства должен быть основан исключительно по своей программе.

Форма взаимодействия в Республике Беларусь правительства и парламента законодательно не предполагает обязанности первого на регулярной основе представлять отчет о результатах своей деятельности, однако нижняя палата парламента имеет право по предварительному согласованию с Президентом заслушивать информацию о ходе выполнения одобренной ею программы деятельности правительства.

В Республике Азербайджан правительство ежегодно отчитывается о своей деятельности перед парламентом. И для этого не требуется утверждение своей программы. В Казахстане заслушивание отчета членов правительства реализуется по инициативе депутатов в количестве не менее 1/3 от общего числа депутатов каждой из палат.

Важно подчеркнуть, что подобного рода практика отчетов правительства перед парламентом о результатах своей деятельности обеспечивает всем известную систему сдержек и противовесов. Поэтому составляет исключительную важность мнение о том, что отчет правительства должен иметь четкую детальную правовую регламентацию своей структуры и содержания.

4. Контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами исполнительной власти. В большинстве стран СНГ законодательный орган данный контроль реализует путем назначения уполномоченного по правам человека, за исключением двух республик. Это Республика Таджикистан, где омбудсмена назначает на должность глава государства с формального согласия нижней палаты парламента, и Республика Беларусь, где должность омбудсмена отсутствует.

5. «Правительственный час». Данная форма парламентского контроля предусмотрена во всех странах СНГ и предполагает получение большого объема информации за определённый промежуток времени. Исключение составляют ряд стран: Туркменистан, Азербайджан, Таджикистан.

Процедура проведения «правительственного часа» предполагает режим работы «вопрос-ответ», где депутаты могут задавать письменные и устные вопросы членам Правительства, приглашенным на заседание. На Украине, в Белоруссии и Армении на заседание приглашается правительство в полном составе, а не только отдельные министры. В Кыргызстане «правительственный час» проводится еженедельно с участием полномочного представителя правительства, а также раз в месяц может проводиться заседание с участием премьер-министра, членов правительства и руководителей государственных органов. Помимо «правительственного часа» в Кыргызской Республике представлен и институт «правительственного дня». Подобная форма контроля проводится не чаще раза в квартал по заранее определенной тематике, в течение всего заседания [3, с. 73].

б. Принимая во внимание фактор ограниченности времени проведения «правительственного часа» и отсутствия возможности приглашения на него помимо членов Правительства других должностных лиц, существует институт депутатского запроса. Депутатский запрос предполагает получение необходимой информации по тому или иному интересующему вопросу от органов иных уровней власти по индивидуальному запросу. Депутатский запрос предусмотрен законодательством всех стран СНГ, однако следует заметить, что в некоторых прослеживается характер парламентского запроса. Например, в Республике Беларусь сам депутатский запрос должен быть включен в повестку дня заседания соответствующей палаты, но для отправления самого запроса формально не требуется голосование палаты. В Армении правом направления депутатского запроса, который в свою очередь не требуют одобрения Парламента, наделены только фракции и депутатские группы. Следует заметить, что депутаты в вышеупомянутых странах не имеют возможности направлять запросы в частном порядке, что в свою очередь подрывает смысл данного института.

Немаловажным фактором также является вопрос и о перечне субъектов, которым может быть направлен депутатский запрос. Так, в настоящий момент на Украине, в Молдове, Азербайджане, Кыргызстане и Казахстане к кругу лиц, которым может быть направлен запрос от депутата относятся Генеральный прокурор, органы судебной власти, органы местного самоуправления и т.д.

7. Парламентское расследование. Закреплено в законодательстве Узбекистана, Молдовы, Украины, Кыргызстана и Армении. Анализируя состояние данного института в указанных государствах, можно сделать вывод о том, что такая форма парламентского контроля может быть эффективной при соблюдении следующих условий:

1) если с инициативой выступает широкий круг субъектов, как в Кыргызстане;

2) если в структуру парламента входят две палаты с принципиально разным порядком формирования и возможностью самостоятельно проводить расследование (конкретные меры по результатам расследования должны приниматься палатами совместно);

3) парламентское расследование должно проводиться специально созданной на время его проведения следственной комиссией, а не постоянными комиссиями парламента;

4) итоговый отчет или заключение комиссии не должны утверждаться парламентом для приобретения юридической силы. Парламент должен голосовать лишь при выборе мер реагирования по результатам парламентского расследования.

8. Процедура отрешения главы государства (президента) от должности. Во всех странах СНГ парламенты в рамках реализации своих контрольных полномочий принимают активное участие в данной процедуре. Однако окончательное решение об отрешении президента от должности принимают либо обе палаты парламента на совместном (Казахстан, Таджикистан) или раздельном заседании (Беларусь), либо только верхняя палата парламента

(Российская Федерация), либо парламент (Украина, Кыргызстан, Армения), либо орган конституционного контроля (Азербайджан), либо народ на референдуме (Туркменистан, Молдова).

Из всего вышеизложенного видно, что парламентский контроль является достаточно проблемной сферой в странах СНГ. Среди основных проблем можно выделить следующие:

1. Несмотря на важность контрольной функции парламента, она не закреплена на конституционном уровне в большинстве из рассмотренных стран;

2. В ряде стран СНГ всё же отсутствуют институты парламентского контроля, закреплённые законодательством большинства развитых стран и доказавшие свою действенность (например: «правительственный час»; парламентское расследование), что, безусловно, снижает уровень эффективности системы парламентского контроля;

3. При анализе нормативно-правовых актов стран СНГ, связанных с парламентским контролем, можно не раз столкнуться с недостаточной регламентацией существующих форм парламентского контроля.

При всем этом нельзя не отметить, что в законодательстве некоторых стран СНГ нашли свое закрепление весьма прогрессивные институты парламентского контроля (например, институт подкомиссий по парламентскому контролю и расследованию постоянных комиссий в Республике Молдова; «правительственный день» и контрольные проверки постоянных комиссий в Кыргызстане и т.д.), которые при обдуманном внедрении могли бы иметь место и в других странах.

Список использованной литературы

1. Модельный закон «О парламентском контроле». Приложение к постановлению МПА СНГ от 27 ноября 2020 года № 51-18 //

Межпарламентская ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс] URL: <https://iacis.ru>

2. Новые конституции стран СНГ и Балтии: сборник документов / сост. Ю.А. Дмитриев, Н.А. Михалева; Межпарламент. Ассамблея СНГ, Центр публич. Права. – 2-е изд. – Москва: Манускрипт: ЮРАЙТ, 1998. - с. 666.

3. Зенин, Г.Е. Основные конституционно-правовые проблемы парламентского контроля в странах СНГ // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 2. - с.72-77.

4. Нечкин, А.В. Компетенция парламентов стран СНГ // Российское право: образование, практика, наука. - 2019. - № 4. - с. 97-104.

5. Худолей, К.М. Ответственность правительства в зарубежных странах СНГ и Балтии // Административное право и процесс. - 2021. - № 4. - с. 24-26.