

22. Кобабаев О.К. Конституционно–правовые основы организации и функционирования государственной власти Республики Казахстан (проблемы теории и практики) : автореф. ... д.ю.н. – Алматы, 2000. – 53 с.
23. Сапарғалиев Г.С. Проблемы соотношения Конституции и Законов Республики Казахстан // Законотворческий процесс в Республике Казахстан: состояние и проблемы. – С. 7-26.
24. Малиновский В.А. Местное управление, самоуправление и опыт зарубежных стран // www. Constconsil.kz.
25. Жиренчин К.А. Историко-теоретические основы местного самоуправления в РК. // Проблемы, опыт и перспективы развития местного государственного управления и самоуправления государств–участников СНГ: материалы международного «круглого стола» 23.06.2005 г. – Астана.: ЗАО «Институт законодательства Республики Казахстан», 2005. – 248 с.
26. Выдрин И.В. Муниципальное право России: учебник для вузов. – М.: Норма, 2006. – 320 с.
27. Автономов А.С. Правовые и финансовые основы самоуправления в РФ: Учебное пособие. - М.: МЗ ПРЕСС, 2002. - 79 с.

Бұл мақалада автор жергілікті өзін-өзі басқару институтымен оның теоретикалық негіздерін қарастырған.

In this paper the author considers the institution of local self-government and its theoretical foundations.

С. Мурат

ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Осуществление парламентского контроля занимает важное место в деятельности государства. Парламентский контроль представляет собой одну из разновидностей государственного контроля и является, по сути, внешним контролем за деятельностью исполнительной власти. Это самостоятельный институт парламентаризма, имеющий длительную историю и разнообразные формы контроля. Контроль, который парламент осуществляет за деятельностью исполнительной власти, основывается на главном принципе: парламент выражает волю народа и потому должен быть в состоянии контролировать осуществление государственной политики; он должен обеспечить такое положение, при котором эта политика отвечала бы положениям всего народа.

Парламентский контроль необходим, прежде всего, для того, чтобы не позволить исполнительным органам фактически узурпировать власть в государстве, нивелировать деятельность демократических институтов. Это, естественно, возможно лишь при условии, что он является достаточно действенным. Вместе с тем очевидно, что он не должен быть неоправданно жестким, так сказать, излишне обременительным для правительства. Иначе последнее просто не сможет эффективно функционировать [1, с.78]. Задача законодателя состоит, таким образом, в том, чтобы найти «золотую середину», то есть создать такую систему парламентского контроля, которая, с одной стороны, явится надежной гарантией от превышения правительством своих полномочий, с другой — не будет чрезмерно стеснять его и тем самым позволит ему надлежащим образом проводить национальную политику.

Парламентский контроль функционирует во многих странах. История представляет примеры разной степени давности в развитии самой действенной формы парламентского контроля – парламентского расследования: достаточно вспомнить процесс парламентского расследования причины военных действий в Ираке, когда парламент Великобритании призвал к ответу премьер-министра Тони Блэра. Судья палаты лордов Брайан Хаттон сумел сделать формат расследования беспрецедентным по своей широте. Не менее принципиально держали свои позиции в плане парламентского контроля парламентарии Италии (парламентское расследование деловой деятельности Сильвио Берлускони, которого обвинили в подкупе судей с целью повлиять на исход битвы по корпоративному слиянию в 1985 году), специальная комиссия бельгийского парламента (в феврале 2000 года проводила расследование обстоятельства убийства первого премьер-министра республики Конго - Патриса Лумумбы и причастности к этому убийству бельгийских политиков).

Наиболее распространенная и важная контрольная прерогатива парламента – парламентский финансовый контроль. Разработчики Австрийской Конституции сформулировали следующее положение: «Национальный совет и Федеральный совет вправе проверять ведение дел Федеральным правительством, а также формулировать в своих решениях рекомендации относительно осуществления исполнительной деятельности» [2, с. 326]. В Австрии, таким образом, наиболее четко и точно была определена и самая важная сфера жизни общества, в которой, в первую очередь, должен осуществляться парламентский контроль. Данной сферой была признана осуществляемая исполнительной властью расчетная и финансовая деятельность. Существование института государственного финансового контроля основано на факте, что финансистам присуща не только

распределительная, но и контрольная функция. А использование государством для реализации своих задач финансовых ресурсов само по себе предполагает наличие контроля за ходом выполнения этих задач.

Бюджетное право является суверенным правом парламента, означающим, что в его компетенции находится принятие окончательных решений по предполагаемым правительством проектам бюджета. В частности, парламент устанавливает, какой объем денежных средств может быть израсходован правительством, на какие цели ассигнуются эти средства и каким образом будет осуществляться финансирование бюджета, в том числе за счет привлечения кредитов на покрытие бюджетного дефицита. Права и обязанности парламента при этом не исчерпываются актом одобрения бюджета и сметных предложений. Парламент должен также обеспечить претворение в жизнь одобренных им мер. Только в этом случае он может быть уверен в том, что органы исполнительной власти должным образом выполняют его предписания. Именно по этой причине парламент участвует в начальной и в конечной стадии финансового цикла.

Парламенты единодушны в вопросе о сфере действия этого контроля, однако они придерживаются различного мнения в отношении той формы, в которую он должен быть облечен. Тем не менее независимо от того, действует ли парламент прямо или посредством указаний, даваемых специальным органам, совпадают ли по времени его действия с бюджетными сроками или предпринимаются позднее, он неизменно в той или иной форме проявляет инициативу в этой области.

В Японии, согласно Конституции, Кабинет Министров докладывает парламенту и народу о состоянии государственных финансов не реже, чем раз в год. Финансовое законодательство предусматривает, кроме того, что Кабинет Министров обязан не реже, чем один раз в 3 месяца, докладывать парламенту и народу о расходовании государственных средств и общем финансовом положении страны.

В ФРГ министерство финансов каждые 3 месяца обязано предоставлять бюджетной комиссии отчет, показывающий, насколько фактически произведенные расходы превышают сметные ассигнования, и разъясняющий любые расходы сверх сметы.

В парламентах, где, согласно Конституции, существует система постоянных комиссий, финансовым комиссиям принадлежит особенно важная роль. Помимо получения общей информации, эти комиссии могут собирать более специальные сведения через свои подкомиссии, образуемые для рассмотрения конкретных вопросов, или через своих уполномоченных. Во многих парламентах, например в Конгрессе США, финансовым комиссиям принадлежит значительная роль. Однако следует отметить, что, согласно англосаксонской процедуре, отчеты рассматриваются, в первую очередь, внепарламентским органом, обычно генеральным контролером. В США существует специализированная служба Конгресса - Главное контрольно-финансовое управление. В Англии это высокопоставленное должностное лицо называется Генеральный контролер и ревизор Национального контрольно-ревизионного управления. Он назначается короной и может быть отстранен от своей должности только решением, принятым обеими палатами. Он полностью независим от органов исполнительной власти, и в его задачу входит проверка того, правильно ли расходуются средства, выделенные как из консолидированного фонда, так и из фондов, ассигнуемых парламентом. Он представляет палате общин периодические доклады о результатах своей деятельности. Эти отчеты рассматриваются комитетом по вопросам государственной бюджетной отчетности - специальным комитетом, который в этом плане выполняет почти такие же функции, что и постоянные финансовые комиссии, существующие в других парламентах.

Счетная палата Франции ведет свое начало со средних веков. Под названием «Палата счетов» она была учреждена королем Филиппом V в 1319 году и действует с этого времени (за исключением шестнадцатилетнего перерыва во время Французской революции). В ст. 47 Конституции Французской Республики 1958 г. определяется, что Счетная палата Франции помогает парламенту и правительству в проверке должного исполнения национального бюджета. Счетная палата Франции проверяет счета государства и государственных ведомств, а также принадлежащих государству компаний. Она также проверяет счета сети независимых подразделений, которые руководят системами медицинского страхования и социального обеспечения. Проверка не ограничивается чисто финансовой стороной деятельности. Счетная палата должна не только подтвердить то, что счета представляют собой достоверный и полный обзор всех финансовых операций, но также и то, что эти операции были выполнены в соответствии с утвержденными правилами и наиболее эффективным способом (что иначе называется проверкой управления). Проверка управления включает обзор и оценку организационной структуры, расстановки кадров, процедуры заключения контрактов, управления строительством, политики в области инвестиций и т.д. Общие счета государства,

подготовленные министром финансов, представляются каждый год Счетной палате Франции. Ее замечания и заключения по результатам финансового года и использования собственности направляются в Парламент вместе с формально заверенными счетами.

Учреждения парламентского контроля, которые, главным образом, следят за законностью, правильностью и эффективностью использования средств из государственного бюджета, действуют во всех странах. При этом организация контроля рассматривается не как самоцель, а как неотъемлемая часть управления общественными финансами и материальными ресурсами, одним из способов реализации права граждан на получение ими достоверной информации об использовании государственных средств.

Парламент также должен осуществлять контроль за исполнением всех принятых им законов.

Одним из методов осуществления парламентского контроля над органами исполнительной власти является назначение различных должностных лиц и органов, составляющих исполнительную власть. Конституции ряда государств предоставляют право выбирать главу государства парламенту. Так, например, в ФРГ президент республики избирается Федеральным собранием, состоящим из членов Бундестага и такого же числа иных лиц, выбираемых ландтагами земель на началах пропорционального представительства. В Индии президент избирается коллегией выборщиков, состоящей из членов обеих палат парламента и членов законодательных собраний штатов. В Италии президент республики избирается членами обеих палат на их совместном заседании; в выборах участвуют также по три делегата от каждой области, избранные областным Советом. В Турции также только парламент вправе избирать главу государства. В Исландии Альтинг (парламент государства) не избирает президента республики, однако имеет право лишать президента полномочий 2/3 голосов членов Альтинга, решение затем утверждается в течение двух месяцев на плебисците.

Интересная практика сложилась в Швейцарии. Здесь исполнительная власть в целом находится в руках Союзного Совета, избираемого на четыре года обеими палатами парламента. Из числа членов Союзного Совета избирается в таком же порядке, но сроком на один год, президент Союза. Он действует в качестве главы государства.

Парламенты многих государств участвуют в непосредственном назначении глав правительства и министров. В США существует президентский кабинет, состоящий из глав департаментов. Члены кабинета назначаются не президентом, а «по совету и с согласия» Сената, который либо утверждает, либо не утверждает кандидатуру президента, но не может предложить какого-либо иного кандидата.

В Ирландии глава государства назначает премьер-министра по предложению Палаты представителей парламента.

В Японии парламент назначает премьер-министра из числа своих членов, после чего император должен утвердить его назначение.

Другой путь обеспечения влияния и контроля парламента над исполнительной властью состоит в том, чтобы обязать правительство, уже назначенное главой государства, представить отчет перед парламентом для получения вотума доверия. Такой порядок предусмотрен, например, в Италии, Бельгии, Турции. Принцип политической ответственности правительства перед парламентом имеет огромное значение, так как именно он лежит в основе власти современного парламента. Раз установлен принцип, согласно которому министр может находиться в своей должности только до тех пор, пока это отвечает воле парламента, то ничто не мешает парламенту определить условия, на которых он может доверять министру. Действуя таким образом, парламент выражает суверенитет народа [3, с.445].

В этой связи в государствах четко заявляется об ответственности правительства той или иной страны за неисполнение или ненадлежащее исполнение законов, причем любых законов, соответствующим парламентом принятых, то есть, говоря другими словами, об ответственности высшего органа исполнительной власти за невыполнение или небрежное выполнение своих непосредственных обязанностей. Данное обстоятельство можно объяснить тем, что в каждом государстве глубоко понимается важность установления политической ответственности в деле реализации принципа разделения властей. К примеру, в ст. 52 Конституции Австрии введено, что члены Федерального правительства, в случае нарушения ими закона, несут ответственность перед Национальным советом. При этом обвинение членам Федерального правительства выносит непосредственно Национальный совет.

В Финляндии также установлена ответственность членов Государственного совета - правительства названной страны - за нарушение законов и невыполнение своих служебных обязанностей, предусматривается ответственность каждого члена Государственного совета, принимавшего участие в рассмотрении какого-либо вопроса, за принятые по данному вопросу решения, если только он не заявил своего особого мнения с занесением его в протокол.

В Ирландии также предусмотрена ответственность членов Правительства данного государства за невыполнение ими своих служебных обязанностей, но, в отличие от Финляндии, предусмотрена не индивидуальная ответственность членов правительства, а коллективная ответственность.

В Греции так же, как и в Финляндии, и в Ирландии, члены Правительства страны несут ответственность за нарушение своих служебных обязанностей. Следует отметить, что если в Ирландии установлена коллективная ответственность членов Правительства, то Греция все же остается в данном вопросе на позициях установления им индивидуальной ответственности, как и Финляндия в отношении членов своего Государственного совета. Таким образом, члены Правительства Греции за действия или упущения в сфере своей компетенции несут индивидуальную ответственность. За общую политику Правительства члены Правительства Греции несут ответственность коллективную.

В Германии также действует положение, в соответствии с которым Федеральный канцлер несет ответственность за основные направления государственной политики страны. В пределах же этих основных направлений каждый федеральный министр самостоятельно несет ответственность за ведение дел в своей отрасли.

Конституция Франции 1958 г. в ч. 2 ст. 49 предусматривает ответственность Правительства по инициативе депутатов. Это возможно лишь в случае принятия Национальным собранием резолюции порицания (в отличие от постановления вопроса о доверии, резолюция порицания вносится только членами нижней палаты), и эта процедура имеет усложненный характер.

Таким образом, всеми государствами предусмотрена ответственность правительства той или иной страны перед соответствующим парламентом либо за неисполнение или ненадлежащее исполнение законов, либо за нарушение служебных обязанностей, либо за проводимую политику. Институт ответственности правительства и отдельных его членов перед парламентом в зарубежных государствах представляет собой активный стимулятор для надлежащей работы высшего органа исполнительной власти и его должностных лиц.

1. Керимов А.Д. Парламентское право Франции. - М.: Норма, 1998. - 389 с.

2. Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. - М: Издательская группа НОРМА - ИНФРА - М, 1999. - 524 с.

3. Мишель Амеллер. Парламенты мира. - М., 1967. - 637 с.

Мақалада парламенттік бақылау институтының дамуының негізгі бағыттары қарастырылып, парламенттік бақылаудың батыстық үлгісіне саяси құқықтық талдау жасалады.

In article the basic tendencies of development of institute of parliamentary control are considered, the politico-legal analysis of the western model of parliamentary control is carried out.

Г.С. Ахметжанова

ГЛАСНОСТЬ КАК ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ФЕНОМЕН

Гласность - это сложная политико-юридическая, нравственно-гуманистическая и социально-психологическая категория, отражающая отношение людей к реальной жизни, друг другу, обществу, государству, происходящим в стране и в мире фактам, процессам, событиям [1, с. 24]. Исследователи неоднократно обращались к вопросу о понятии и содержании гласности. В политике и науке пик популярности этой проблемы пришелся на период перестройки. Подавляющая часть исследований, посвященных гласности, рассматривает ее лишь с точки зрения политико-правового содержания.

В этимологическом значении гласность определяется: 1) как доступность общественному ознакомлению и обсуждению, контролю; 2) публичность; 3) общеизвестность чего-либо, оглашение. Как нравственная категория гласность покоится на таких моральных устоях общества, как гуманизм, коллективизм, справедливость.

Политико-правовая категория гласности понимается как принцип деятельности государственных органов, должностных лиц, общественных организаций, как принцип взаимодействия государства и гражданского общества. Этот элемент представляет наибольшую важность, поскольку вопросы гласности как принципа взаимодействия структур гражданского общества затрагивают интересы лишь части общества. Например, взаимодействие населения и политических партий. Тогда как осуществление государственной власти всегда связано с интересами общества в целом. И уже в силу такого всеобщего характера деятельность государства обладает особым статусом.