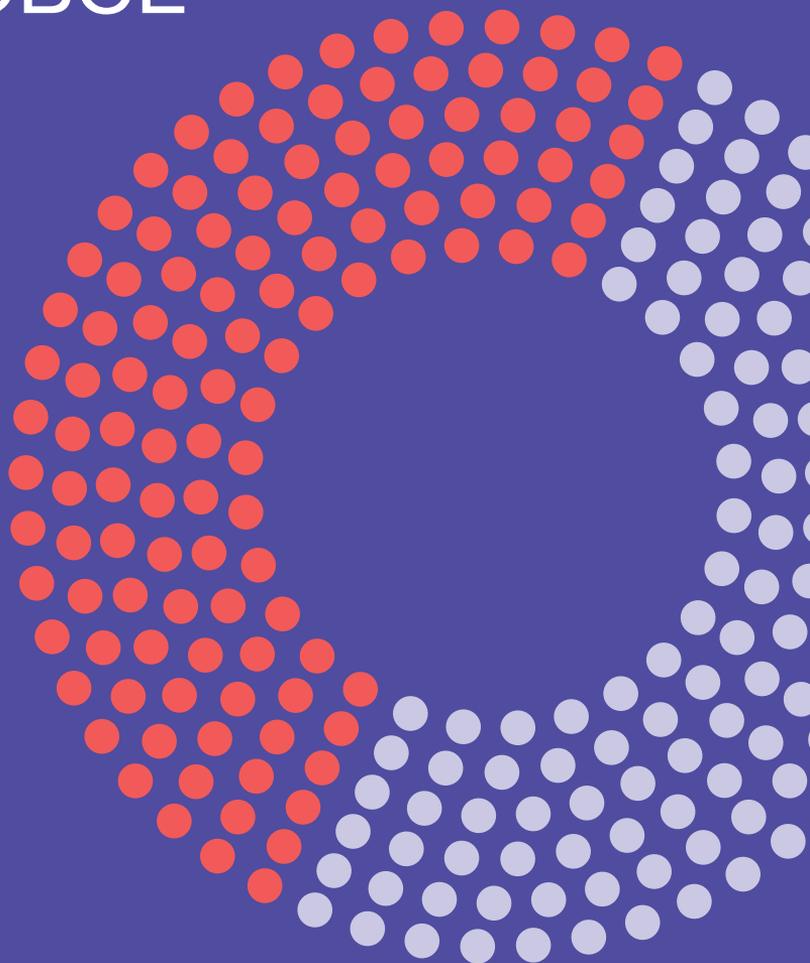




Парламентский надзор за деятельностью исполнительной власти в странах региона ОБСЕ

ОБСЕ
БДИПЧ



Парламентский надзор за деятельностью исполнительной власти в странах региона ОБСЕ



Выражение признательности

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) благодарит Йована Йовановича, международного консультанта БДИПЧ, Хальфдана Люнге, старшего лектора Школы государственного управления Витватерсрандского университета, Фернандо Касаля-Бертоа, доцента Школы политики и международных отношений Ноттингемского университета, и Динару Дильдабекову, международного консультанта БДИПЧ, за их вклад в подготовку настоящей публикации. Кроме того, БДИПЧ выражает признательность Центру по предотвращению конфликтов (ЦПК), базирующемуся в Секретариате ОБСЕ, и Парламентской ассамблее ОБСЕ (ПА ОБСЕ) за поддержку и сотрудничество в процессе подготовки настоящей публикации.

Парламентский надзор за деятельностью исполнительной власти в странах региона ОБСЕ

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)

Ул. Миодова 10

00-251 Варшава,

Польша

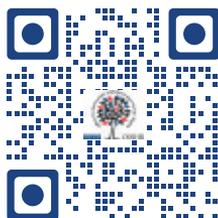
www.osce.org/odhr

© БДИПЧ ОБСЕ, 2025

Содержание настоящей публикации можно свободно использовать и копировать в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что каждое воспроизведение текста будет сопровождаться указанием БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

ISBN: 978-92-9271-482-6

Оформление: Деян Кузмановски



СОДЕРЖАНИЕ

Аббревиатуры	4
Глоссарий	5
Предисловие	10
Введение	12
1. Основные понятия и терминология	17
2. Классификация разных типов парламентского надзора	23
3. Механизмы, используемые государствами-участниками ОБСЕ в процессе надзора за деятельностью исполнительной власти	27
3.1 Надзор со стороны палаты/пленарного заседания	28
<i>Роль оппозиции и парламентских групп на пленарных заседаниях</i>	30
3.2 Надзор в парламентских комитетах	35
<i>Постоянные комитеты</i>	37
<i>Комитеты по расследованию</i>	41
<i>Роль оппозиции в комитетах</i>	42
<i>Полномочия комитетов инициировать расследования и уголовное преследование</i>	43
3.3 Надзорные полномочия отдельных депутатов	46
3.4 Специализированный парламентский надзор посредством независимых государственных институтов	46
4. Основные трудности, связанные с осуществлением эффективного парламентского надзора	57
Выводы	60
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Регулирование парламентского надзора в регламентах государств-участников ОБСЕ	62
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Отдельные виды тематического парламентского надзора	64
Надзор с учетом гендерных аспектов	64
Парламентский надзор за сектором безопасности	65
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Альтернативные подходы к классификации механизмов парламентского надзора	68

АББРЕВИАТУРЫ

БДИПЧ Бюро по демократическим институтам и правам человека

МПС Межпарламентский союз

ОБСЕ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ГЛОССАРИЙ¹

Абсолютное большинство

Абсолютное большинство представляет собой большинство всех депутатов парламента (включая депутатов, которые отсутствуют или не голосуют). Для наличия абсолютного большинства голосов требуется, чтобы большинство обладающих правом голоса в учреждении проголосовали «за».

Комитеты по расследованию

Комитеты, созданные для удовлетворения временных потребностей. По итогам работы комитетов по расследованию представляются отчеты, которые могут обсуждаться и быть приняты на пленарном заседании.

Принятие отчетов

На пленарных заседаниях и заседаниях комитетов принимаются периодические (в основном ежегодные) и внеочередные отчеты (по запросу парламента) правительства, государственных учреждений и независимых организаций по мониторингу (чаще всего высших органов аудита и управлений омбудсменов), подотчетных парламента. В некоторых странах непринятие ежегодного отчета правительства приравнивается к вынесению вотума недоверия правительству. Высшей инстанцией, принимающей отчеты, является пленарное заседание.²

Утверждение назначения

Полномочие парламента на утверждение ряда назначений на должности в исполнительной власти.

1 Основан на Hironori Yamamoto, *Tools for Parliamentary Oversight*, [Хиронори Ямамото, «Инструменты парламентского контроля»], МПС, 2007 год и дополнен Руководством по демократическому законотворчеству в целях совершенствования законодательства, БДИПЧ ОБСЕ, 16 января 2024 года.

2 Такая практика существует в некоторых странах. Однако увязка неутверждения отчетов с потенциальным увольнением должностных лиц, например, омбудсменов, может вызывать обеспокоенность в отношении соблюдения Парижских принципов, в частности, касательно гарантии сохранения должности, являющейся основополагающей гарантией независимости национальных правозащитных учреждений (НПЗУ).

Комитет (парламентский)

Парламентский орган, который назначается одной палатой (или обеими палатами в случае совместных комитетов в двухпалатном парламенте) для выполнения определенных указанных задач и подчиняется основной палате парламента. Основная палата парламента либо передает вопросы комитетам, либо наделяет последние полномочиями решать, какие вопросы рассматривать. Комитеты бывают постоянными и специальными.

Дебаты/обсуждение

Последовательное изложение мнений, призванное помочь депутатам прийти к обоснованному коллективному решению по тому или иному вопросу. По завершении дебатов часто проводится голосование. Голосование может проводиться с целью принять предложение или лишь зафиксировать мнения по рассматриваемому вопросу. Обсуждение подразумевает, что участники дебатов пытаются обосновать свою позицию, ставя во главу угла всеобщее благо, и готовы принять более веские аргументы.

Предварительная оценка регуляторного воздействия

Оценка регуляторного воздействия, которая проводится на ранних этапах политического цикла при разработке новых предложений по регулированию и в первую очередь направлена на четкое определение целей политики и оценку необходимости регулирования и способов его применения для наиболее эффективного и действенного достижения этих целей.³

Ex post

Ex post – это латинский термин, который переводится как «после свершившегося факта». Эта концепция основана на анализе прошлых результатов деятельности в отличие от предварительного анализа (ex ante). В случае парламентов ретроспективную проверку можно определить как контроль за событиями, которые уже имели место и проверяются путем реагирования на них.

3 БДИПЧ ОБСЕ, Руководство по демократическому законотворчеству в целях совершенствования законодательства, стр. 202.

Миссии по установлению фактов и расследования

Комитеты, как правило, обладают полномочиями на проведение миссий по установлению фактов и расследований по входящим в их компетенцию вопросам в целях сбора информации, имеющей значение для их работы и собрания в целом. Комитеты могут либо посещать объекты и учреждения для более детального изучения вопроса, либо организовывать слушания. Как правило, комитеты имеют полномочия запрашивать документы и вызывать любых лиц, способных предоставить полезные сведения. Комитеты, выполняющие функции расследования, представляют отчеты для обсуждения и принятия на пленарном заседании. Комитеты назначают одного или нескольких членов комитета (докладчиков), которые действуют от их имени, составляют проекты отчетов и представляют отчет комитета на пленарном заседании.

Слушания

Процедуры, используемые парламентскими органами для получения устных сведений от лиц, обладающих опытом или специальными знаниями, полезными для расследования. Слушания могут быть как консультативными, так и проводиться с целью получения доказательств.

Импичмент

Парламентская процедура, посредством которой высокие государственные должностные лица обвиняются в нарушении служебных обязанностей. За импичментом, как правило, следует судебный процесс, на котором выносится вердикт, в частности, о временном отстранении от должности или снятии с должности соответствующих лиц.

Интерпелляция

Формальный вопрос о деятельности правительства, министерств или государственных учреждений. Интерпелляция часто связана с голосованием по вопросу подотчетности. Процедуры интерпелляции в разных парламентах различаются.

Предложение

Официальное предложение депутатов о том, чтобы парламент начал обсуждение по тому или иному вопросу и принял определенные меры.

Омбудсмен

Независимое должностное лицо, возглавляющее государственное учреждение, работающее с жалобами общественности касательно решений, действий или бездействия органов государственного управления.

Постоянные комитеты

Комитеты, которые создаются на весь срок мандата законодательного органа в соответствии с регламентом.

Петиция (в парламент)

Прямое обращение общественности к парламенту с просьбой принять те или иные меры.

Вопросы

Запросы отдельного депутата или группы депутатов о предоставлении информации. Вопросы бывают в письменной и устной форме.

Правительственный час

Период в парламентской повестке дня, отведенный для устной сессии вопросов и ответов между членами правительства и депутатами, а также представителями государственных учреждений.

Резолюция

Предложение парламента, утвержденное собранием.

Заявление

Краткое выступление депутата по тому или иному вопросу.

Высший орган аудита

Государственный орган, осуществляющий внешний аудит финансовых счетов государства.

Вотум доверия

Голосование в парламенте с целью выразить доверие правительству. Это голосование проводится либо при формировании нового правительства (инвеститура - утверждение в должности), либо в течение срока полномочий правительства по его запросу.

Вотум недоверия

Голосование в парламенте с целью отказать в доверии правительству в целом или одному из его членов. Конституции некоторых стран предусматривают обязательное назначение законодательным органом нового главы правительства до вынесения вотума недоверия – процедуру так называемого конструктивного вотума недоверия.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Парламентский надзор составляет одну из основных задач парламентов и, наряду с их законодательной и представительной функциями, является основополагающим компонентом эффективной системы демократического управления. Значимость парламентского надзора трудно переоценить, учитывая, что 56 из 57 государств-участников ОБСЕ⁴ опираются на парламенты как на ключевые институты, призванные обеспечить, «чтобы воля народа служила основой власти правительства».⁵

В соответствии с мандатом, предоставленным всеми государствами-участниками ОБСЕ, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) содействует им, чтобы «создавать, укреплять и защищать демократические институты».⁶ За четыре десятилетия БДИПЧ реализовало множество инициатив в сфере парламентского надзора, исследуя, в частности, роль независимых учреждений и правозащитных организаций в системе парламентского надзора, а также парламентский надзор за сектором безопасности.

В регионе ОБСЕ существуют различные институциональные основы и практика парламентского надзора. В настоящей публикации БДИПЧ представлено сравнительное исследование парламентского надзора за деятельностью исполнительной власти, закрепленного в конституциях и регламентах парламентов 56 государств-участников ОБСЕ. В исследовании приведены примеры надлежащей практики и описаны подходы, дающие эффективные результаты.

Данная публикация выходит на фоне возрастающей обеспокоенности относительно способов сохранения действенного контроля со стороны демократических парламентских механизмов. Согласно данным доклада «Состояние демократии в мире в 2023 году» Международного института демократии и содействия выборам (ИДСВ)⁷, парламентам ряда стран мира с трудом удается выполнять функции надзора за деятельностью исполнительной власти и эффективность парламентов стран с различными политическими системами значительно снижается. Кроме того, парламенты испытывали трудности в связи с пандемией COVID-19; это создавало нагрузку на традиционные механизмы надзора, при этом в некоторых странах усиливалась тенденция принятия правительствами законодательства в ускоренном порядке без конструктивных консультаций и надзора. Кроме того, все более широкое использование новых технологий в

4 Хотя ОБСЕ объединяет 57 государств-участников, настоящее исследование охватывает 56 государств-участников, поскольку Святой Престол не имеет парламента.

5 Документ Колпенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (Колпенгагенский документ), ОБСЕ, 29 июня 1990 года.

6 ОБСЕ, Хельсинский документ.

7 Международный институт демократии и содействия выборам (International IDEA), *The Global State of Democracy 2023: The New Checks and Balances* [«Состояние демократии в мире в 2023 году. Новая система сдержек и противовесов»].

повседневной жизни и деятельности парламентов создает как риски, так и возможности для демократического управления.

Обязательства ОБСЕ остаются актуальными и сегодня, и парламенты играют принципиально важную роль в их выполнении. Мы надеемся, что настоящая публикация послужит вкладом в создание крайне необходимой основы для поддержания «представительной по своему характеру формы правления, при которой исполнительная власть подотчетна избранным законодательным органам или избирателям», как было единогласно заявлено в 1990 году государствами-участниками ОБСЕ.⁸

Мария Телалян, директор БДИПЧ

8 ОБСЕ, Копенгагенский документ.

ВВЕДЕНИЕ

Во многих современных политических системах увеличивается разрыв между официально закрепленным положением парламентов и усиливающимся влиянием органов исполнительной власти. Для сохранения основополагающего баланса властей и обеспечения их разделения — ключевого элемента всех демократических политических систем — парламентам необходимо располагать определенными инструментами для обеспечения парламентского надзора за деятельностью исполнительной власти. Эти инструменты, как правило, являются частью функции парламентского надзора — области, которая анализируется реже, чем законодательные и представительные полномочия парламента. Парламентский надзор можно также трактовать как инструмент обеспечения подотчетности исполнительной власти законодательному органу и тем самым усиления представительного характера правительства.

В 1990 году в Копенгагене государства-участники ОБСЕ совместно заявили, что одним из элементов, необходимых для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, а также равных и неотъемлемых прав всех людей, является «представительная по своему характеру форма правления, при которой исполнительная власть подотчетна избранным законодательным органам или избирателям». ⁹ В том же году это заявление было закреплено в Париже, где государства-участники ОБСЕ подтвердили, что «демократия, имеющая представительный и плюралистический характер, влечет за собой подотчетность избирателям, обязательство государственных властей соблюдать законы и беспристрастное отправление правосудия». ¹⁰ Вытекающие из обязательств ОБСЕ подотчетность исполнительной власти избранному законодательному органу и обязанность государственных властей соблюдать законы наилучшим образом обеспечиваются посредством эффективной системы парламентского надзора.

В регионе ОБСЕ имеются значительные различия в практике парламентского надзора и его политических ограничениях, зависящих от социально-культурных и исторических условий страны. Независимо от подходов к его осуществлению, эффективный и последовательный парламентский надзор должен укреплять положение законодательного органа в системе разделения властей и быть важнейшей частью функционирующей системы сдержек и противовесов.

⁹ ОБСЕ, Копенгагенский документ, I (5.2).

¹⁰ Парижская хартия для новой Европы, ОБСЕ, Париж, 21 ноября 1990 года.

В настоящем исследовании, предназначенном для разработчиков политики, исследователей и специалистов-практиков в сфере парламентского надзора, приведен обзор основных механизмов парламентского надзора за деятельностью исполнительной власти, принятых в государствах-участниках ОБСЕ.

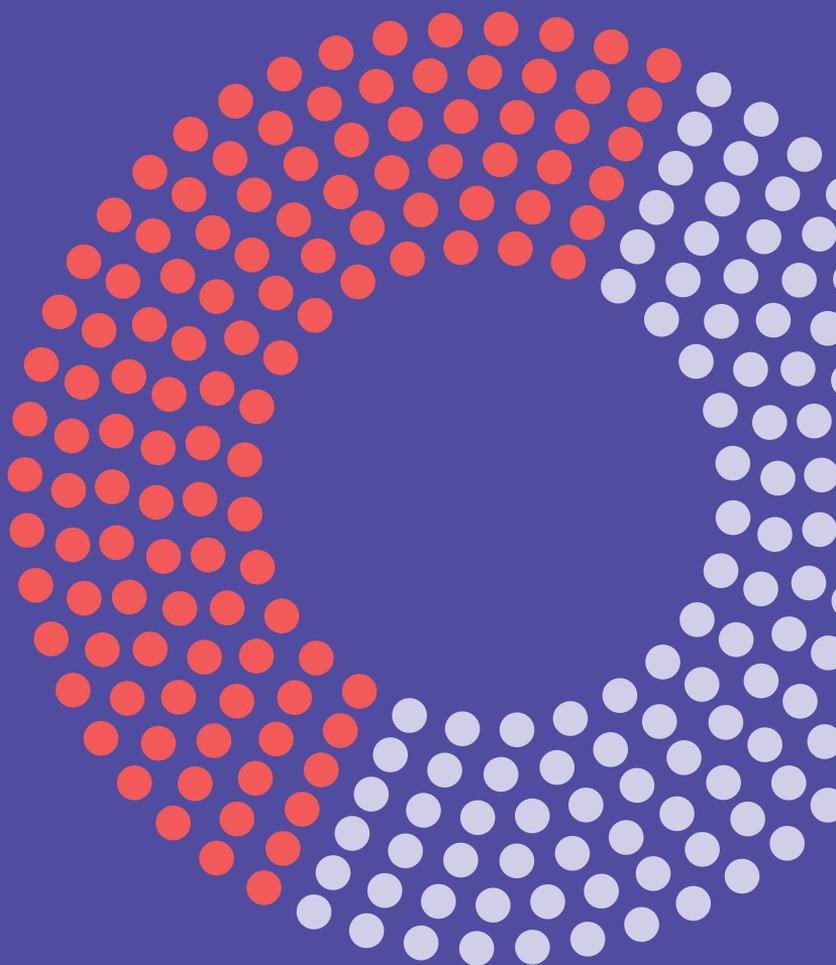
В главе 1 приведены ключевые понятия и терминология в сфере парламентского надзора. В главе 2 обсуждаются способы классификации различных видов механизмов надзора. В главе 3 исследуются конкретные механизмы надзора, принятые в государствах-участниках. Особое внимание уделено механизмам, расширяющим возможности отдельных депутатов, в также полномочия комитетов инициировать расследования и уголовное преследование. В главе 4 рассматриваются основные трудности, связанные с осуществлением эффективного парламентского надзора, и в заключение в работе приведены рекомендации относительно дальнейших исследований.

Сложность анализа этой предметной области и трудности в поиске общих черт среди государств-участников отражены в литературе по данному вопросу, в которой не только описывается множество механизмов контроля, но и часто используется одинаковая типология/одинаковые формулировки в отношении существенно различающихся между собой стандартов и процедур контроля. Для осуществления парламентского надзора часто используются процедурные виды деятельности, такие как направление вопросов, интерpellации и слушания в комитетах, а не строго законотворческая деятельность; в настоящем исследовании внимание сосредоточено именно на первых, незаконодательных инструментах. В некоторых странах правовая база, регулирующая данные механизмы надзора, закреплена в первичном законодательстве, в частности, в конституции и регламентах, что делает указанные механизмы как юридически обязательными, так и процедурно значимыми.

Поскольку инструменты и процедуры парламентского надзора опираются в качестве правовой базы на конституции и более подробно регулируются регламентами, настоящее исследование основывалось главным образом на анализе конституций и регламентов 56 государств-участников. Наряду с этим, надлежащее внимание было уделено многочисленным докладам по парламентскому надзору, опубликованным в основном международными организациями и играющими заметную роль институтами, занимающимися вопросами демократии и верховенства права, а также научной литературе по данному вопросу. Исследование дополняется результатами анализа практики парламентского надзора в парламенте **Швеции** (Риксдаге), проведенного БДИПЧ в декабре 2023 года.

Отображая многообразные механизмы парламентского надзора, определяемые существующими условиями трудности и эффективную практику, принятую в странах региона ОБСЕ, настоящее исследование призвано служить полезным ресурсом для разработчиков политики, исследователей и специалистов-практиков. Полученные результаты также должны способствовать проведению более широкой работы БДИПЧ по оказанию содействия государствам-участникам в деле обеспечения целостности демократических механизмов, прозрачности и верховенства права в странах региона ОБСЕ.

1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ТЕРМИНОЛОГИЯ



1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ТЕРМИНОЛОГИЯ

Деятельность в сфере парламентского надзора определяется прежде всего видом существующей политической системы и партийной политикой. В государствах-участниках ОБСЕ преобладающими системами являются европейские континентальные политические системы¹¹ и их варианты на постсоветском пространстве (где наиболее распространена президентская система). Вместе с тем некоторые государства применяют Вестминстерскую систему. Два основных различия между этими системами касаются: 1) избирательных систем (европейская континентальная система является в основном пропорциональной, Вестминстерская система – мажоритарной) и 2) отношений между законодательным органом и правительством как исполнительной властью.¹²

В континентальной Европе, где распространены пропорциональные избирательные системы, вероятность того, что одна партия получит абсолютное большинство в парламенте, невелика. Как следствие, межпартийные переговоры по формированию правительства (распределению полномочий), а также разработке и проведению политики ограничивают возможности исполнительной власти доминировать над парламентом. Напротив, в демократиях, придерживающихся Вестминстерской модели, существование мажоритарной избирательной системы, как правило, приводит к господству одной партии как в законодательном органе, так и в исполнительной ветви власти, что способствует концепции сильного правительства.¹³ В такой системе, основывающейся на доктрине «партийного мандата», возможность парламента выполнять свои функции надзора может быть более ограниченной, поскольку парламентское большинство естественным образом склонно защищать правительство. С другой стороны, существование четкого разделения на большинство и оппозицию может создать благоприятные условия для контроля за действиями правительства. Европейские континентальные парламентские системы, как правило, считаются более благоприятными для надзора за исполнительной властью, хотя политические условия для осуществления эффективного контроля могут существенно различаться.¹⁴

11 Определяющей чертой большинства европейских политических систем является то, что они основываются, согласно терминологии Аренда Лейпхарта, на консенсусной модели демократии, в основе которой лежат компромисс и инклюзивность. Наиболее важной характеристикой консенсусной демократии является распределение полномочий.

12 Elena Griglio, *Parliamentary Oversight of the Executives: Tools and Procedures in Europe* [Элена Грильо, «Парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти. Инструменты и процедуры в Европе»], (HART, 31 марта 2022 года), стр. 3.

13 Согласно Аренду Лейпхарту, Вестминстерская модель, существующая в Великобритании, характеризуется десятью основными признаками: 1) концентрация полномочий исполнительной власти в одной партии и кабинеты министров, формируемые на основе минимального большинства; 2) доминирующая роль кабинета министров; 3) двухпартийная система; 4) мажоритарная и непропорциональная избирательная система; 5) плюрализм влиятельных кругов; 6) унитарное и централизованное правительство; 7) концентрация полномочий законодательной власти в однопалатном законодательном органе; 8) гибкость конституции; 9) отсутствие судебного контроля; 10) центральный банк, находящийся под контролем исполнительной власти. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy* [Аренд Лейпхарт, «Модели демократии»] (Yale University Press, 2012), глава 2.

14 Griglio, *Parliamentary Oversight of the Executives* [Грильо, «Парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти»], стр. 35.

Партийная политика порождает то, что профессор государственного управления Филип Нортон¹⁵ называет «парадоксом»: несмотря на то что большинство конституций определяют парламент в качестве наиболее влиятельного института для обеспечения суверенитета, именно исполнительная власть играет доминирующую роль в связи с давлением со стороны политических партий. Это происходит, потому что партийная политика побуждает парламентское большинство (цели которого соответствуют целям правящей партии или коалиции) ставить во главу угла поддержку исполнительной власти вместо независимого контроля, что обусловлено необходимостью привлечения избирателей и сохранения политического влияния. Невзирая на закрепленные в конституции характеристики парламента, политическая структура, порождаемая взаимодействием между партиями, имеет ключевое значение для понимания способов взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти, в частности, того, как они обеспечивают выполнение функции надзора. Эти формы политических взаимоотношений определяют принятую парламентом систему надзора, ее взаимодействие с исполнительной ветвью власти (в качестве объекта надзора) и типы используемых механизмов.¹⁶

Системы политических партий могут влиять на использование и эффективность определенных механизмов парламентского надзора, особенно тех, которые подчёркивают роль парламентской оппозиции. В странах региона ОБСЕ существуют различные партийные системы, которые можно условно разделить на четыре типа: 1) системы с преобладающей партией (в которых существует политическая партия, играющая доминирующую роль), 2) двухпартийные системы, 3) умеренный плюрализм, 4) поляризованный плюрализм.¹⁷ Несмотря на то, что все государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство укреплять «демократию как единственную систему правления»¹⁸ и признают, что «плюралистическая демократия и правовое государство являются существенно необходимыми для обеспечения уважения всех прав человека и основных свобод»,¹⁹ ОБСЕ не занимается поддержкой какого-либо конкретного вида политической или партийной системы. БДИПЧ оказывает помощь парламентам и политическим партиям государств-участников в деле укрепления их внутренних стандартов и механизмов обеспечения добросовестности, а также содействия многообразию, инклюзивности и гендерному равенству, что непосредственно связано с тем, как применяются и действуют принципы плюрализма.

15 Лорд Нортон Лаутский, Депутаты парламента и лорды, Парламент Великобритании, [контактные данные](#).

16 Griglio, *Parliamentary Oversight of the Executives* [Грильо, «Парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти»], стр. 38.

17 Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* [Джовани Сартори, «Партии и партийные системы. Основа анализа»], (Cambridge University Press, 1976).

18 ОБСЕ, [Парижский документ](#).

19 ОБСЕ, [Копенгагенский документ](#).

Принимая во внимание вышеизложенное, а также то, что по общему мнению экспертов по демократическому управлению, оппозиция, как правило, является наиболее подлинным субъектом надзора, основным критерием оценки способности парламента обеспечить наличие эффективной системы сдержек и противовесов служит объём и степень закреплённости прав и возможностей оппозиции по осуществлению надзора за деятельностью правительства. В документе «Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: список контрольных вопросов» Венецианская комиссия описывает, в частности, различные механизмы и параметры, связанные с участием оппозиции в парламентском надзоре за деятельностью исполнительной власти, включая следующее:²⁰

1. Вопросы, интерpellации, вотумы недоверия, импичмент
2. Парламентские комитеты по расследованию
3. Участие оппозиции в назначении определенных старших должностных лиц
4. Депутатская неприкосновенность
5. Урегулирование споров, связанных с правами оппозиции.

Кроме того, взаимосвязь между сотрудничеством и конкуренцией в осуществлении парламентского надзора зависит от степени пересечения (главным образом деятельности) исполнительной и законодательной ветвей власти. Чем выше степень пересечения, тем теснее может быть сотрудничество между правительством и парламентским большинством, и оппозиция должна занимать более антагонистическую позицию по отношению к исполнительной власти. И наоборот, в тех случаях, когда существует четкое разделение законодательной и исполнительной ветвей власти, функция контроля носит преимущественно конкурентный характер.

Хотя надзорные прерогативы оппозиции являются одним из основных показателей способности парламента осуществлять надзор, парламентское большинство также должно играть весьма важную роль: предполагается, что парламентское большинство задает тон и осуществляет «внутренний» надзор, связанный с совместным процессом принятия решений и управлением надзорной деятельностью. Целью такого надзора является защита основных ценностей и обеспечение легитимности лиц, назначенных управлять государственными делами, тем самым способствуя конституционной стабильности. Примерами данного измерения надзора служат механизмы, воплощенные в голосовании (в частности, на пленарном заседании), и инструменты предварительного контроля (контроля *ex ante*).²¹

20 Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, [«Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: список контрольных вопросов»], Венецианская комиссия при Совете Европы, 5 февраля 2020 года.

21 Дополнительное разъяснение этих понятий приведено в Griglio, Parliamentary Oversight of the Executives [Грильо, «Парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти»], стр. 39.

Кроме того, структура парламента — то есть наличие в парламенте одной или двух палат (однопалатный или двухпалатный парламента) — влияет на многие аспекты системы сдержек и противовесов. В регионе ОБСЕ 22 парламента (40 процентов) являются двухпалатными,²² при этом структура и функции их верхних (или вторых) палат в значительной степени различаются. Верхняя палата обеспечивает дополнительный уровень проверки законотворческого процесса и/или представительства в нем, но, как правило, играет минимальную роль в надзоре. Двухпалатная модель наиболее распространена в крупных федеративных государствах и государствах с президентской формой правления, а однопалатная модель более характерна для небольших унитарных государств с парламентской формой правления.²³ Настоящее исследование сосредоточено на избираемых прямым голосованием нижних (или первых) палатах, поскольку в странах ОБСЕ в подавляющем большинстве случаев функция контроля за деятельностью правительства возложена на них. Например, Основной закон **Германии** предусматривает, что канцлер избирается Бундестагом (нижней палатой) и подотчетен ему, а не Бундесрату (верхней палате). Существенным исключением из этого правила являются федеративные государства с президентской формой правления, в которых верхняя палата может участвовать в процедуре импичмента президента, в частности, в процессе расследования должностных преступлений, как, например, в **США**. Некоторые верхние палаты, например, Сенат США, играют важнейшую роль в утверждении назначений, таких как назначения на посты послов и судей, и в ратификации договоров. Подробная оценка роли верхних палат требует дополнительного детального изучения и не рассматривается в рамках настоящего исследования.

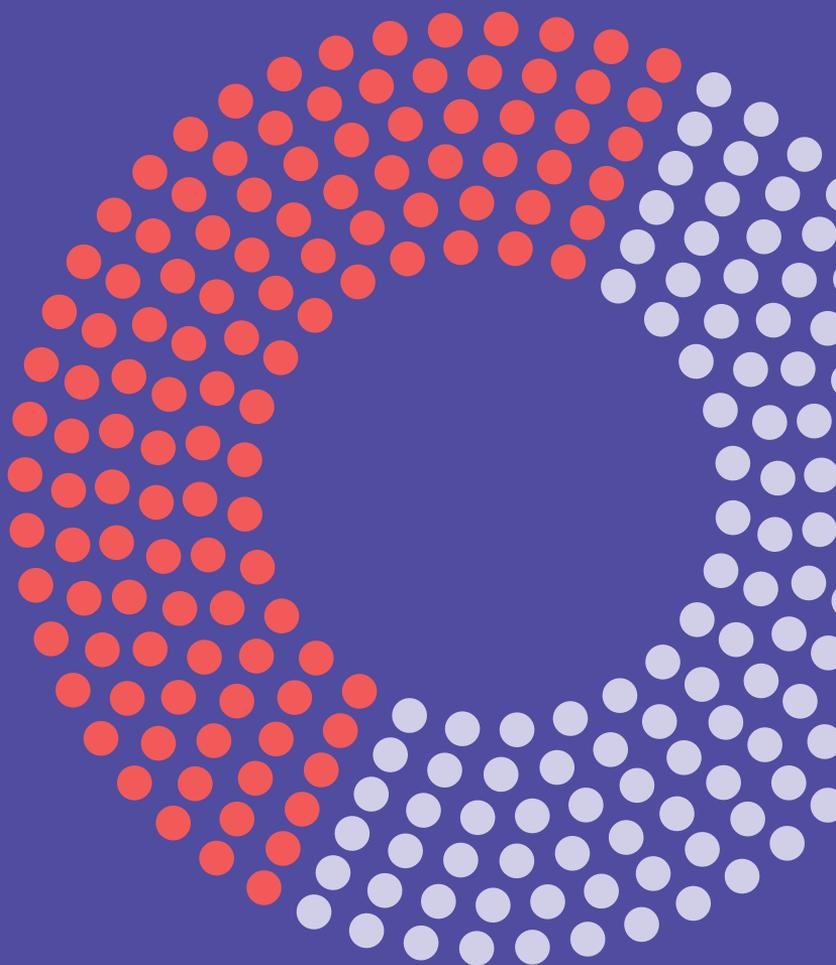
Подводя итог вышесказанному, объем и эффективность парламентского надзора зависят главным образом от политической системы. Способность парламентского большинства осуществлять надзор за деятельностью правительства, как правило, выше в странах, управляемых коалицией (в настоящее время такими примерами служат **Дания, Испания, Италия и Швеция**, а также некоторые посткоммунистические страны, такие как **Чешская Республика и Словакия**), и в случаях, когда правящая партия располагает четким и устойчивым большинством (например, в **Великобритании, США**). Вместе с тем в демократиях, придерживающихся Вестминстерской модели, а также в режимах с полупрезидентской формой правления (в частности, во **Франции**), для которых характерно прямое избрание главы государства и присутствие «двухурневой системы» исполнительной власти.²⁴

22 Парламенты Австрии, Беларуси, Бельгии, Боснии и Герцеговины, Великобритании, Германии, Ирландии, Испании, Италии, Казахстана, Канады, Нидерландов, Польши, Российской Федерации, Румынии, Словении, США, Таджикистана, Узбекистана, Франции, Чешской Республики, Швейцарии.

23 Elliot Bulmer, *Bicameralism: International IDEA Constitution-Building Primer 2*, [Эллиот Балмер, «Двухпалатная модель. Руководство по разработке конституции» Международного института демократии и содействия выборам, том 2], International IDEA, 2017 год, стр. 3.

24 Griglio, *Parliamentary Oversight of the Executives* [Грильо, «Парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти»], стр. 42.

2. КЛАССИФИКАЦИЯ РАЗНЫХ ТИПОВ ПАРЛАМЕНТСКОГО НАДЗОРА



2. КЛАССИФИКАЦИЯ РАЗНЫХ ТИПОВ ПАРЛАМЕНТСКОГО НАДЗОРА

В литературе, в частности, в работах по вопросам сравнительного парламентского права, механизмы парламентского надзора подразделяются на категории по-разному. Иногда одни и те же используемые термины обозначают разные стандарты и процедуры надзора, что усложняет задачу описания и анализа общих черт парламентского надзора и его различий между странами.²⁵ Кроме того, некоторые механизмы надзора могут служить нескольким целям и обеспечивать подотчетность правительства с разных точек зрения.²⁶

Японский парламентарий Хиронори Ямамото в своем исследовании для Межпарламентского союза,²⁷ рассматривает механизмы надзора в рамках двух различных комитетских систем: системы, принятой в континентальной Европе, и системы Вестминстерской традиции. В парламентах стран континентальной Европы существуют постоянные законодательные и незаконотворческие комитеты, непостоянные комитеты, совместные комитеты и следственные комитеты. В парламентах Вестминстерской традиции имеются законодательные комитеты, специальные комитеты, постоянные комитеты, совместные комитеты, комитеты по национальным или внутренним вопросам, а также подкомитеты и «Комитет полного состава» (все члены законодательной палаты, заседающие в формате комитета и действующие в соответствии с неформальными правилами). Некоторые альтернативные подходы представлены в [приложении 3](#).

В силу своей простоты и ясности в настоящем исследовании используется несколько модифицированная версия классификации Ямамото, в которой деятельность по парламентскому надзору группируется на основе того, кто осуществляет контроль: палата/пленарное заседание, парламентские комитеты, другие надзорные институты и механизмы или отдельные депутаты. И хотя эта классификация не охватывает все типы парламентского надзора, принятые в государствах-участниках, она включает в себя наиболее распространенные и важные надзорные практики, обеспечивая основу для их анализа.

25 Там же, стр. 81–82.

26 Manuel Sánchez de Dios, *Parliamentary Accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries?* [Мануэль Санчес де Диос, «Подотчетность парламенту в Европе. Как парламенты Франции, Италии и Испании борются с информационной асимметрией?», документ для семинара совместных сессий ЕКПИ, Рен (Франция), 11–16 апреля 2008 года.

27 Yamamoto, *Tools for Parliamentary Oversight* [Ямамото, «Инструменты парламентского надзора»].

Надзор со стороны палаты/пленарного заседания

- Вотумы (не-) доверия
- (Пере-) избрание государственных должностных лиц²⁸
- Надзор за исполнением бюджета
- Интерпелляции
- Вопросы депутатов
- Предложения

Надзор в парламентских комитетах

- Постоянные комитеты
- Комитеты по расследованию
- Расследования, проводимые постоянными парламентскими комитетами
- Конкретные функции и полномочия оппозиции в комитетах

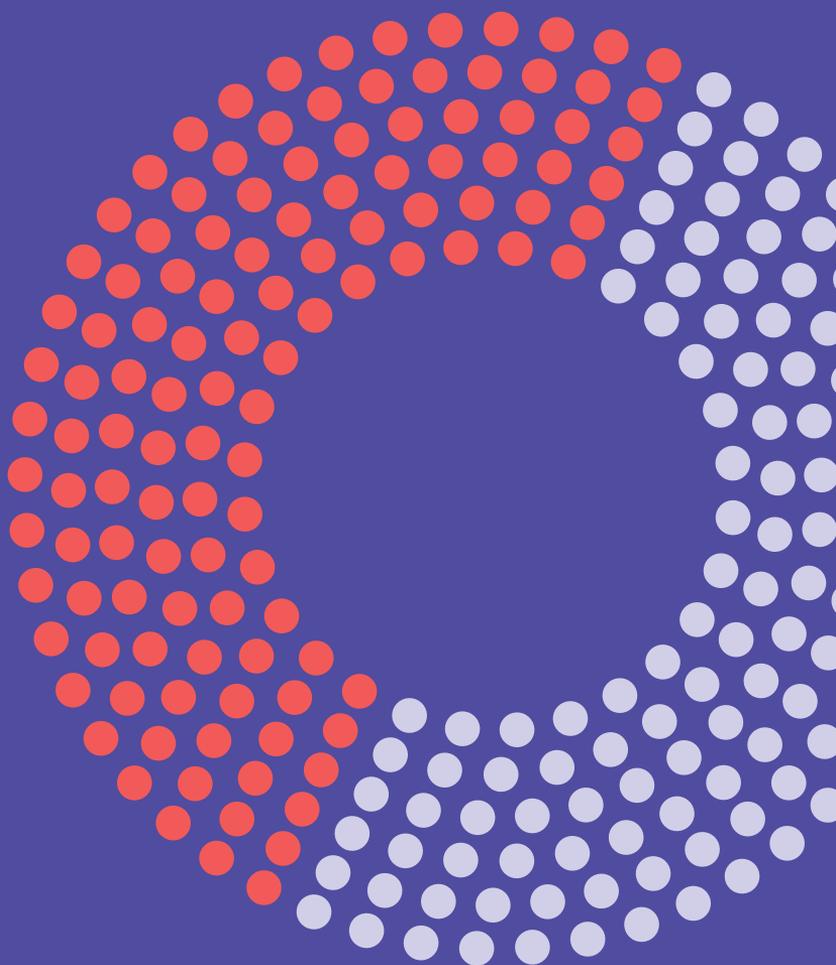
Специализированный надзор и сотрудничество с независимыми институтами

Надзор, осуществляемый отдельными депутатами

В **главе 3** подробно рассматривается каждый из этих компонентов и приводятся примеры их применения в парламентах стран региона ОБСЕ.

28 (Пере-) избрание государственных должностных лиц является одной из областей, в которой парламенты осуществляют надзор за деятельностью исполнительной ветви власти. В некоторых системах парламенты также играют ту или иную роль в назначениях в судебные органы, но внимание настоящего исследования сосредоточено на парламентском надзоре за деятельностью исполнительной власти, и в нем не рассматривается динамика в расстановке сил исполнительной и судебной властей.

3. МЕХАНИЗМЫ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ГОСУДАРСТВАМИ- УЧАСТНИКАМИ ОБСЕ В ПРОЦЕССЕ НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ



3. МЕХАНИЗМЫ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ ОБСЕ В ПРОЦЕССЕ НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Конституции и регламенты большинства государств-участников предусматривают механизмы парламентского надзора за деятельностью исполнительной власти. Однако процесс парламентского надзора четко определен и урегулирован в отдельных разделах (главным образом в регламентах) лишь немногим более чем в трети государств-участников (приложение 1). В ряде государств-участников инструменты парламентского надзора регулируются первичным законодательством или регламентами, но при этом прямо не обозначаются как парламентский надзор. Например, регламент Дойл Эрен (нижней палаты **ирландского** парламента) регулирует множество механизмов парламентского надзора, однако они содержатся в различных разделах и статьях указанного документа, включая положения о работе комитетов, порядке проведения исследований и финансовых процедурах.²⁹

Простое объединение всех механизмов и полномочий парламентского надзора в одной главе регламента само по себе не гарантирует их оптимального применения. При том, что положения о парламентском надзоре, как правило, сосредоточены по всему документу, положения о контроле за законодательскими процедурами обычно содержатся в специальной главе или разделе. Такое различие в подходе может приводить к тому, что процедуры парламентского надзора оказываются менее заметными по сравнению с процедурами осуществления других основных функций законодательного органа. В свою очередь, это может затруднять для вновь избранных депутатов поиск и использование всего спектра имеющихся в их распоряжении надзорных механизмов.

Предусмотренные регламентами механизмы надзора в большинстве стран схожи, особенно когда речь идет о пленарных механизмах. Почти во всех государствах-участниках наиболее детально проработаны механизмы финансового надзора, охватывающие принятие бюджета, контроль за его исполнением, деятельность публичных/государственных предприятий и использование государственного имущества. В большинстве случаев ответственность за эту сферу надзора равномерно распределена между пленарным заседанием, комитетами и независимыми надзорными учреждениями. В **Лихтенштейне** существует

29 Standing Orders relative to Public Business 2020, Dáil Éireann, [«Регламент в отношении государственных дел 2020 года»], Дойл Эрен, 26 мая 2022 года.

дополнительный инструмент предварительного дозаконодательного надзора, обязывающий правительство представлять предварительную оценку всех расходов.³⁰ В **Грузии** Министерство финансов обязано представлять квартальные отчеты об исполнении бюджета в Комитет по финансам и бюджету.³¹

3.1 Надзор со стороны палаты/пленарного заседания

В настоящем разделе рассматриваются наиболее распространенные механизмы надзора, используемые палатами/пленарным заседанием. В нем приводится описание следующих инструментов: вотумов (не-) доверия, (пере-) избрания государственных должностных лиц, надзора за исполнением бюджета, интерпелляций, а также вопросов и предложений.

Наиболее сильные надзорные prerogatives пленарного заседания касаются вынесения вотумов (не-) доверия правительству (которые иногда также называются правом импичмента) и принятия бюджета. В некоторых странах, например, в **Латвии** отклонение бюджета на пленарном заседании приравнивается к вынесению вотума недоверия.³² Вотум (не-) доверия представляет собой процедуру, используемую депутатами законодательного органа с целью отставки правительства. Хотя эта процедура служит одной и той же цели во всех системах парламентского надзора, способы её применения различаются в зависимости от политической системы — Вестминстерская или континентальная, однопалатная или двухпалатная.

В большинстве систем в отношении вотумов (не-) доверия применяется правило абсолютного большинства, то есть большинства всех депутатов парламента, имеющих право голосовать. Вместе с тем в некоторых системах, например, в **Великобритании** для того, чтобы заставить правительство уйти в отставку, достаточно простого большинства присутствующих и голосующих парламентариев. Кроме того, в Вестминстерской модели голосование по важному законодательному акту может рассматриваться как вотум (не-) доверия, тогда как в парламентах стран континентальной Европы, как правило, предусмотрена отдельная процедура вынесения вотума недоверия.

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ используется механизм так называемого «конструктивного вотума недоверия», позволяющий парламенту выно-

30 Статья 82, *Constitution of the Principality of Liechtenstein* [Конституция Княжества Лихтенштейн].

31 Статья 141, *Rules of Procedure of the Parliament of Georgia* [Регламент парламента Грузии].

32 Статья 30, *Rules of Procedure of the Saeima* [Регламент Сейма].

сдать решение по вопросу доверия исполнительной власти только в тех случаях, когда в предложении указан альтернативный кандидат на пост главы правительства.³³ В **Словении** вотум недоверия главе правительства считается успешным только в тех случаях, когда его вынесение подтверждает наличие большинства голосов в поддержку конкретного преемника.³⁴ Особенностью парламента **Румынии** является то, что для вынесения вотума (не-) доверия требуется наличие абсолютного большинства на совместном заседании обеих (нижней и верхней) палат парламента.³⁵

Во **Франции** парламента играет особенно важную роль в процессе надзора: назначение министра по связям с парламентом является одним из основных институциональных механизмов содействия координации деятельности правительства и парламента. Этот министр участвует в организации работы правительства и играет ключевую роль в формировании парламентской повестки дня. Он отвечает за координацию законотворческих процедур, посредничество и планирование работы парламента.³⁶ И хотя данная должность не является надзорным инструментом в строгом смысле слова, она может способствовать осуществлению парламентского надзора, обеспечивая доступность членов правительства для ответов на вопросы парламента и участия в дебатах.

В Бундестаге (нижней палате) **Германии** принят необычный механизм надзора, который называется основной интерpellацией. В отличие от малой интерpellации, требующей лишь ответа в письменной форме, если федеральное правительство отказывается ответить на основную интерpellацию (или сделать это в течение трех недель в случаях, когда этого требует та или иная парламентская группа или 5 процентов депутатов), Бундестаг должен включить основную интерpellацию в повестку дня для ее обсуждения на пленарном заседании. Перед дебатами представителю лиц, инициировавших интерpellацию, может быть дана возможность изложить дополнительные обоснования интерpellации.³⁷ Механизм основной интерpellации обеспечивает надлежащее рассмотрение вопроса либо посредством своевременного ответа со стороны исполнительной власти, либо посредством его обсуждения на пленарном заседании, что должно обеспечить привлечение большего внимания общественности к рассматриваемому вопросу.³⁸

33 В Албании, Бельгии, Венгрии, Грузии, Германии, Испании, Польше, Словении.

34 Статья 253, *Rules of Procedure of the National Assembly of Slovenia* [Регламент Государственного собрания Словении].

35 Статья 104, *Constitution of Romania* [Конституция Румынии].

36 *The National Assembly in the French Institutions, Assemblée nationale – Service des affaires internationales et de défense* [«Национальное собрание в институтах Франции», Служба по международным вопросам и вопросам обороны], февраль 2011 года, стр. 181–184.

37 Правила 100-103, *Rules of Procedure of German Bundestag* [Регламент Бундестага Германии].

38 Правила 100-104, *Rules of Procedure of German Bundestag* [Регламент Бундестага Германии].

Прочие механизмы пленарного заседания, такие как вопросы, интерпелляции и предложения, в большинстве государств-участников схожи и различаются в основном лишь в деталях. Правила, регулирующие вопросы, отличаются по периодичности и объёму; также имеются существенные различия в процессах представления предложений и интерпелляций относительно процентной доли депутатов, которая требуется для их инициирования (от 5 процентов до одной трети депутатов), и сроков, в которые правительства должны предоставить ответ (от пяти дней до трех месяцев). Во время официального правительственного часа на пленарном заседании приоритет может отдаваться вопросам оппозиции. Например, парламент **Хорватии** проводит жеребьевку для определения порядка устных вопросов³⁹ — инструмент, редко применяемый в регионе ОБСЕ. Жеребьевка используется, чтобы оппозиция и правящие партии могли поочередно задавать вопросы: оппозиция задает первый, третий, пятый вопросы и т. д., а правящие партии задают второй, четвертый вопросы и т. д. Названия парламентских групп (или имена независимых депутатов) извлекаются из двух отдельных барабанов — одного для оппозиции, другого — для правящих партий.

Роль оппозиции и парламентских групп на пленарных заседаниях

В странах с развитыми механизмами надзора определенная доля парламентского меньшинства и отдельные парламентские группы могут использовать специальные инструменты и процедуры, позволяющие парламентскому меньшинству и отдельным группам участвовать в пленарном заседании с целью выполнения важной функции надзора. Эти инструменты и процедуры представляют собой дополнительные гарантии парламентского надзора, которые не позволяют стабильному большинству блокировать любую возможность осуществления контроля посредством голосования большинством. Наиболее важным механизмом такого рода является вышеуказанное предложение о вынесении вотума недоверия, для инициирования которого требуется минимальная процентная доля депутатов или минимальное число парламентских групп. Чем меньше указанная процентная доля, тем более заметную роль играет оппозиция. Как правило, эта доля составляет от 10 процентов до одной трети от общего числа депутатов. Наиболее распространенный нижний предел составляет одну пятую от общего числа депутатов, при этом нижний предел на уровне одной трети от общего числа депутатов является одновременно наиболее высоким и вторым по распространённости в странах региона ОБСЕ. В некоторых небольших государствах с малой численностью депутатов, таких как **Люксембург**, предложение о вынесении вотума недоверия может быть инициировано одним депутатом. Однако такое предложение не выносится на рассмотрение автоматически, а должно быть одобрено спикером или прези-

39 Статья 134, Standing Orders of the Croatian Parliament; [Парламент парламента Хорватии]; статья 47, Standing Orders of the Dáil Éireann [Регламент Дойл Эрен].

диумом. В **Греции** одна пятая депутатов может потребовать проведение дебатов, в частности, по выводам комитета по расследованию,⁴⁰ а в **Исландии** об этом может ходатайствовать одна седьмая депутатов.⁴¹

В некоторых парламентах оппозиция и ее лидеры наделены особыми правами в отношении вынесения предложений, вопросов и интерpellаций. Например, в Канаде предложения оппозиции являются гарантированными и в определенные дни имеют преимущественную силу.⁴² В Литве лидер оппозиции имеет приоритет в процессе постановки вопросов во время правительственного часа,⁴³ а в **Италии** председатели парламентских групп вправе обратиться с запросом о срочной интерpellации.⁴⁴ Во Франции все лидеры оппозиции и председатели групп меньшинства могут один раз в течение очередной сессии⁴⁵ запрашивать проведение дебатов о создании комитета по расследованию, что автоматически включается в повестку дня.⁴⁶

В большинстве государств-участников механизмы надзора на пленарных заседаниях, а также предложения о создании комитетов по расследованию могут быть инициированы определенной долей депутатов, не входящих в парламентское большинство.⁴⁷

Таблица 1. Доля депутатов, уполномоченных инициировать основные механизмы парламентского надзора, в соответствии с конституциями и регламентами.

Государство-участник ОБСЕ	Предложение о вынесении вотума недоверия	Интерpellация/ предложения	Создание комитета по расследованию
Албания	1/5	1/20	1/4
Андорра ⁴⁸	1/5	3 из 28	Президиум, 1/5 или две парламентские группы
Армения	1/5	Парламентская группа	1/4
Австрия	5 из 183	5 из 183	5 из 183
Азербайджан	Не определено	Не определено	Не определено

40 Статья 148, *Standing Orders of the Greek Parliament* [Регламент парламента Греции].

41 Статья 54, *Standing Orders of Althingi* [Регламент Альтинга].

42 *Standing Orders of the House of Commons* [Регламент Палаты общин], стр. 95.

43 Статья 207, *Statute of the Seimas of the Republic of Lithuania* [Устав Сейма Литовской Республики].

44 Статья 138, *Rule of Procedure of the Chamber of Deputies* [Регламент Палаты депутатов], Италия.

45 Очередная сессия представляет собой запланированное заседание законодательного органа (парламента) в целях выполнения стандартных функций.

46 Статья 141, *Rules of Procedure of the National Assembly* [Регламент Национального собрания], Франция (на французском языке).

47 Эти данные были изначально составлены на основе общедоступных источников, таких как первичное законодательство, в частности, конституции и регламенты, а затем проверены парламентами стран посредством Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ). В процедуре проверки приняли участие 24 из 56 парламентав государств-участников ОБСЕ.

48 Использовался неофициальный перевод регламента.

Беларусь	1/3 полного состава Палаты представителей	Не определено	Не определено
Бельгия	В зависимости от вида предложения: <ul style="list-style-type: none"> • 1/3 депутатов • любой депутат 	Интерпелляция – любой депутат Предложения – в зависимости от вида предложения: <ul style="list-style-type: none"> • любой депутат • только премьер-министр • 1/3 депутатов 	Любой депутат
Босния и Герцеговина	8 из 42 представителей Палаты представителей 3 из 15 делегатов Палаты народов	8 из 42 представителей Палаты представителей 3 из 15 делегатов Палаты народов	Вопрос выносится на голосование в палатах Парламентской ассамблеи без создания комитета по расследованию или аналогичного комитета
Болгария	1/5	Любой депутат	1/5
Канада	Парламентская группа	Все парламентарии (депутаты парламента и сенаторы)	Все парламентарии (депутаты парламента и сенаторы), кроме спикера/председателя
Хорватия	1/5	1/10	1/3
Кипр	Не применимо	Любой депутат	Отборочный комитет создает постоянные комитеты и другие временные комитеты, комитеты для конкретных целей и специальные комитеты Палаты представителей
Чешская Республика	1/4	Интерпелляция (в устной или письменной форме) – любой депутат Интерпелляция (в письменной форме) – может подаваться группами депутатов, необязательно парламентскими группами	1/5
Дания	Не определено	Один депутат или парламентская группа	Не определено
Эстония	1/5	1/5	Бюро
Финляндия	1/10	1/10	Не определено
Франция	1/10	Парламентская группа	15 из 577, председатель парламентской группы или председатель постоянного комитета

Грузия	1/3	7 депутатов либо парламентская группа или фракция	1/5
Германия	1/4	1/20 или парламентская группа	1/4
Греция	1/6	1/10	1/10
Венгрия	1/5	1 депутат/парламентская группа	1/5
Исландия	1/7	1/7	1/4 Конституционного комитета
Ирландия	Не определено	Парламентская группа	Парламентская группа
Италия	1/10	10 из 606	Та же процедура, что и для представления законопроектов
Казахстан	1/5	1/3	Не определено
Кыргызстан	1/3	1/3	Для комитета по расследованию – абсолютное большинство депутатов
Латвия	1/3	1/10	1/10
Лихтенштейн	1/25	1/25	1/4 от двадцати пяти депутатов
Литва	1/5	1/5	Комитет, парламентская группа или 1/4 депутатов
Люксембург	1/60, спикер принимает решение о приемлемости предложения	1/60	1/60
Мальта	Правительство и депутаты от оппозиции	Отдельные депутаты	Правительство и депутаты от оппозиции
Молдова	1/4	Интерпелляция –отдельные депутаты Предложения – 15 из 101	Парламентская фракция или 5 процентов от 101 депутата
Монако	Не определено	Каждый депутат	Каждый депутат, решение принимается абсолютным большинством
Монголия	19 из 76	Не определено	1/4
Черногория	1/3	1/3	1/3
Нидерланды	5 из 150	1/5	5 из 150
Северная Македония	1/6	5 из 120	1/6
Норвегия	Один депутат	Один депутат	Простое большинство парламента (Стортинга) по предложению Постоянного комитета по контролю и конституционным вопросам
Польша	1/10	Отдельные депутаты	1/10 или президиум Сейма

Португалия	1/4 или парламентская группа	Парламентская группа	1/5 (потестативно) или простое большинство (утверждается голосованием)
Румыния	1/4 от общего числа депутатов и сенаторов	Интерпелляция (может быть адресована правительству или члену правительства) – один или несколько сенаторов/депутатов или парламентская группа	Парламент – как минимум 1/4 от общего числа депутатов и сенаторов Сенат – 1/3 его членов
		Предложение (простое) – как минимум 1/4 сенаторов/как минимум 50 депутатов	Палата депутатов – как минимум 50 депутатов от минимум двух парламентских групп
Российская Федерация	1/5	Не определено	Не определено
Сан-Марино	1/5	3 из 59	Не определено
Сербия	60 из 250	1/5	Парламентская группа
Словакия	1/5	1/5	1/5
Словения	1/9	1/9	1/3
Испания	1/10	1/5 или две парламентские группы	1/5 или две парламентские группы
Швеция	1/10	Один депутат или парламентская группа	Не определено
Швейцария	75 из 200	75 из 200	Бюро ⁴⁹
Таджикистан	Не определено	1/3	Не определено
Турция	Не определено	Не определено	1/30 (20 депутатов) парламента или поддержка со стороны групп политических партий
Туркменистан	В системе с президентской формой правления импичмент – 2/3	Не определено	Не определено
Украина	1/3	Парламентская группа	Парламентская группа
Великобритания	Оппозиция	Один депутат	Оппозиция
США	В системе с президентской формой правления для осуждения – 2/3	Один член Конгресса	Комитеты или большинство членов
Узбекистан	1/3	1/5 или парламентская группа	Не определено

49 Орган парламента Швейцарии, состоящий из трех членов председательствующей коллегии, четырех лиц, осуществляющих подсчет голосов, и председателей всех партийных групп. Его возглавляет Председатель парламента.

3.2 Надзор в парламентских комитетах

К числу основных инструментов надзора, используемых парламентскими комитетами, относятся создание специальных постоянных комитетов, формирование комитетов по расследованию, проведение расследований, ретроспективная оценка законодательства (которую часто называют постзаконодательной проверкой), а также конкретные функции и полномочия оппозиции в комитетах. Хотя в настоящем исследовании не проводится углубленный анализ постзаконодательной проверки, она является важной частью парламентского надзора. Парламентские комитеты часто оценивают реализацию и воздействие законодательства, а также могут обращаться к правительству с запросом о проведении оценок. Полученные выводы затем могут обсуждаться в парламенте, что способствует формированию политики, основанной на фактических данных, и совершенствованию законотворческих процессов.⁵⁰ К другим механизмам, доступным парламентским комитетам, являются вопросы, резолюции, слушания, дебаты, миссии, рассмотрение правительственных докладов и назначения в государственные органы.

Проведение расследования парламентским комитетом (комитетом по расследованию) представляет собой особый механизм, поскольку он может затрагивать принцип разделения властей и независимость судебной власти. Правила, регулирующие создание и методы работы комитетов по расследованию, различаются в странах региона ОБСЕ. Вместе с тем в соответствии с многочисленными международными нормами и стандартами в отношении обеспечения независимости судебной власти комитеты по расследованию не должны предпринимать действия, которые могут оказать влияние на результаты рассмотрения уголовных дел, будущих полицейских расследований или судебных разбирательств.⁵¹ В своей «Справке по парламентским расследованиям деятельности судебных органов: Босния и Герцеговина» 2020 года⁵² БДИПЧ подчеркнуло, что временный следственный комитет должен функционировать в соответствии с принципами, обеспечивающими независимость судебной власти и соблюдение разделение властей. Таким образом, для соблюдения этих принципов комитет и его члены должны избегать любых действий, которые могут намеренно или ненамеренно повлиять или создать видимость влияния на судебные решения.⁵³ В случаях, когда расследование приводит к уголовному или гражданскому расследованию и возбуждается судебное дело, которое признается приемлемым, расследование может продолжаться, но во избежа-

50 БДИПЧ ОБСЕ, *Руководство по демократическому законотворчеству в целях совершенствования законодательства*, стр. 100.

51 Консультативный совет европейских судей сформулировал особенно четкие и строгие ожидания в отношении парламентских расследований, заявив, что парламентские расследования «никогда не должны использоваться для оказания влияния на конкретное судебное решение или для поощрения неуважения судебных решений или же неподчинения им» и должны проводиться «с учетом ограничений, обусловленных независимостью судебной власти и (в тех случаях, когда это предусмотрено законом) тайной судебного расследования» (Opinion 18, 2015 [Заключение № 18], 2015 год).

52 *Bosnia and Herzegovina: Note on Parliamentary Inquiries into Judicial Activities* [Справка по парламентским расследованиям деятельности судебных органов: Босния и Герцеговина], БДИПЧ ОБСЕ, 30 октября 2020 года.

53 Там же, стр. 3.

ние действительного или предполагаемого вмешательства в судебные процедуры оно должно соответствовать принципу *sub judice* (в суде), который гласит, что парламентские расследования не должны оказывать ненадлежащего влияния на вопросы, находящиеся на рассмотрении суда. Работа комитета по расследованию должна оставаться полностью независимой и обособленной от любых юридических процедур и ни в коей мере не может препятствовать судебным процедурам или вмешиваться в судебные расследования, в том числе путем отказа комитета от выражения мнения по вопросам, обсуждаемым в судебных расследованиях, или же предвосхищения решения суда либо воздействия на процессуальный статус лица, обвиняемого в рамках уголовного судопроизводства. Более подробные случаи из практики и примеры из стран, относящиеся к данному механизму, рассматриваются в разделе «Полномочия комитетов инициировать расследования или уголовное преследование».

Большая часть работы парламента проводится в комитетах, а не на пленарных заседаниях. Помимо обеспечения проверки законопроектов, комитеты также могут осуществлять надзор за деятельностью правительства и создавать структурированные условия для взаимодействия парламента с внешними субъектами и общественностью. Надзор могут осуществлять как постоянные комитеты, которые проводят работу в определенных областях политики, в некоторых случаях повторяющих структуру правительства, так и комитеты по расследованию, созданные на ограниченный период времени для решения конкретного вопроса. Кроме того, комитеты могут готовить отчеты для обсуждения на пленарном заседании.

В большинстве парламентах состав комитетов примерно отражает состав парламента: места в них распределяются пропорционально числу мест, принадлежащих каждой политической группе. Такое распределение, как правило, регулируется правилами парламента, их регламентами или соглашениями, достигнутыми между политическими фракциями. Вместе с тем в некоторых парламентах определенные комитеты (или подкомитеты), особенно занимающиеся вопросами безопасности, разведки, финансового надзора и борьбы с коррупцией, отводят оппозиции более значительную роль в целях усиления надзора, поскольку пропорционального участия представителей меньшинства может быть недостаточно.⁵⁴

54 Некоторыми примерами государств-участников ОБСЕ, применяющих специальные меры для усиления роли оппозиции в комитетах, являются Болгария, Дания, Мальта и Молдова.

Такой более значительной роли оппозиции можно добиться несколькими способами: предоставлением представителю оппозиции роли председателя; установлением паритета в составе комитета (что может приводить к возникновению тупиковой ситуации при принятии решений в случаях, когда комитет функционирует на основе большинства голосов); предоставлением возможности определенной процентной доле членов комитета (часто одной трети) выступать с инициативой; возможностью для меньшинства (например, в парламенте **Австрии** – трем членам) представлять свои собственные отчеты или включать свое заключение в отчеты комитетов. Например, несколько ключевых комитетов парламента **Болгарии** сформированы по принципу паритета: в работе каждого комитета участвуют по два члена каждой парламентской группы.⁵⁵ На **Мальте** председатель Постоянного комитета по государственным счетам назначается по предложению лидера крупнейшей группы оппозиционных партий.⁵⁶

Постоянные комитеты

Дополняя широкие полномочия пленарных заседаний по осуществлению надзора, в парламентах скандинавских стран также существуют влиятельные постоянные комитеты.

Одним из примеров служит Комитет по конституционным вопросам парламента **Швеции**. Его основная обязанность состоит в проверке деятельности министров при исполнении своих должностных обязанностей и осуществлении государственного управления. Для этого Комитет имеет право на получение доступа к протоколам решений, принятых правительством, и всем документам, относящимся к соответствующим вопросам. Кроме того, любой другой парламентский комитет или член парламента имеет право в письменной форме направлять Комитету вопросы, связанные с деятельностью того или иного министра.⁵⁷ Данный Комитет играет важную роль в надзоре за деятельностью правительства посредством ежегодных проверок. Такие проверки проводятся в два этапа – весной и осенью – что обеспечивает последовательный парламентский контроль за деятельностью правительства. Весенняя проверка деятельности сосредоточена на оценке того, соблюдают ли министры конституционно-правовую базу, регулирующую их действия. Этот процесс инициируется на основе заявлений, поданных членами парламента или общественностью, о предполагаемых случаях нарушения министрами служебных обязанностей или процедурных нару-

55 Этими комитетами являются Комитет по вопросам борьбы с коррупцией, конфликтов интересов и парламентской этики, Комитет по европейским делам и контролю за европейскими средствами, Комитет по контролю за службами безопасности, применению и использованию специальных средств разведки и доступу к данным согласно статье 19 закона «Об электронных средствах связи», Rules of Procedure of Parliament of Bulgaria [Регламент парламента Болгарии].

56 Статья 120E, Rules of Procedure of the Parliament of Malta [Регламент парламента Мальты].

57 Глава 12, Constitution of the Kingdom of Sweden [Конституция Королевства Швеция].

шений. Каждый год члены парламента и общественность могут подать такие заявления до 31 января, после чего Комитет рассматривает предъявленные обвинения и к июню готовит подробный отчет. Типичными являются обвинения в «министерском вмешательстве», при котором министры обвиняются во вмешательстве в решения, которые по закону отнесены к компетенции независимых государственных учреждений. На этом этапе Комитет ежегодно рассматривает приблизительно 30–40 случаев. Осенняя проверка, напротив, носит более широкий административный характер. Комитет анализирует протоколы и документы правительства в целях обеспечения соблюдения законов и установленных процедур осуществления государственного управления. На этом этапе внимание сосредоточено не на отдельных министрах, а на решении системных и административных проблем. Комитет также может выбирать отдельные конкретные вопросы для углубленного анализа, в частности, возникающие проблемы в сфере государственного управления, такие как использование социальных сетей государственными должностными лицами. На обоих этапах работы Комитет по конституционным вопросам функционирует с высокой степенью добросовестности и часто приходит к единогласным выводам, независимо от политической ориентации. В ходе весенней проверки проводятся общественные слушания, что обеспечивает прозрачность этого процесса и его доступность для граждан и средств массовой информации. Хотя выводы Комитета не являются юридически обязательными, они имеют значительный политический вес и часто препятствуют неправомерным действиям министров.

С инициативой о рассмотрении того или иного вопроса может выступить Комитет по конституционным вопросам, отдельный депутат и любой комитет. Поскольку целью деятельности данного Комитета является не политическая реакция, а конституционный контроль, Комитет тщательно избегает вмешательства в повседневную политическую деятельность. Принимая во внимание, что решения Комитета оказывают более сильное воздействие, когда Комитет выступает как единый орган, во всех процессах осуществления контроля решения принимаются исключительно на основе консенсуса. По завершении контрольного процесса проводится пресс-конференция для представления окончательных выводов и публикуется отчет, который предоставляется на рассмотрение пленарного заседания. На пленарном заседании этот отчет может обсуждаться, но без внесения изменений. Результаты отчета Комитета могут привести к вынесению вотума недоверия отдельному министру или всему правительству. Вместе с тем после представления негативного отчета министры часто подаются в отставку, особенно учитывая, что глава правительства может предпочесть избежать угрозы вынесения вотума недоверия и продолжительного негативного внимания к деятельности правительства.

Постоянные комитеты также могут рассматривать жалобы в отношении прошлых случаев и деятельности предыдущих правительств. В таких случаях основным мотивом является анализ необходимости внесения изменений в определенные нормативно-правовые акты, с тем чтобы скорректировать возможные ошибочные политики и практику, возникшие вследствие выявленных недостатков. Кроме того, Комитет может возбудить уголовное производство в отношении действующего министра или бывшего должностного лица правительства. Например, во **Франции** Суд правосудия Республики наделен полномочиями рассматривать дела о предполагаемых нарушениях действующих или бывших государственных должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей по результатам расследования, инициированного комитетом по рассмотрению обращений.⁵⁸

В парламенте **Дании** Комитет по регламентам учреждает Комитет по контролю (постоянный подкомитет), цель которого состоит в рассмотрении вопросов, в отношении которых общественность и парламент высказывают критические замечания. В Комитет по контролю входят по одному представителю от каждой партийной группы, которая либо участвует в работе Комитета по регламентам, либо делегирует в него депутатов в качестве наблюдателей. На практике это дает возможность всем парламентским партийным группам на равной основе участвовать в работе Комитета по контролю, что усиливает необходимость достижения более широкого консенсуса в процессе принятия решений, связанных с осуществлением надзора.

Хотя создание временного комитета для рассмотрения конкретного случая является наиболее распространенным способом проведения парламентских расследований, в некоторых странах проведение таких расследований также может передаваться постоянным комитетам.⁵⁹ В случаях, когда время или бюджет ограничены, поручение проведения определенных специальных расследований существующим органам может быть более эффективным подходом. Например, ввиду относительно небольшого размера парламента **Республики Молдова** может быть целесообразно допускать использование обоих механизмов, чтобы избежать нерационального распределения ограниченных ресурсов парламента путем создания дополнительных комитетов.

58 Статьи 68-1 и 68-2, *Constitution of France* [Конституция Франции].

59 См. *Opinion on the Draft Law on Parliamentary Oversight of Bosnia and Herzegovina*, [Заключение о проекте закона «О парламентском контроле» Боснии и Герцеговины], БДИПЧ ОБСЕ, 29 марта 2017 года, пункт 42.

Комитет по контролю парламента **Дании** может инициировать и проводить предварительное расследование дела, которое он считает значимым для парламента и общественности.⁶⁰ Предварительное расследование должно быть проведено, если с соответствующим запросом обращаются члены Комитета от одной или нескольких парламентских групп, в совокупности представляющих как минимум одну треть всех депутатов.

После проведения предварительного расследования Комитет по контролю может рекомендовать проведение всестороннего расследования по данному вопросу, после чего Комитет по регламентам принимает решение о дальнейшем порядке действий одним из следующих способов:

- 1) расследование независимыми юристами
- 2) разъяснение со стороны профессионального эксперта
- 3) создание Комиссии по контролю
- 4) создание Комиссии по расследованию⁶¹

Аналогичным образом, в парламенте **Исландии** существует Комитет по конституционным вопросам и надзору, который может проводить расследования в отношении любых решений отдельных министров или порядка их принятия, если такие решения могут требовать проведения расследования в рамках возложенной на парламент функции надзора за исполнительной властью. Расследование проводится этим Комитетом по запросу как минимум одной четверти его членов.

Указанный Комитет также проводит оценки и представляет в парламент рекомендации относительно надлежащих сроков назначения следственного комитета. Комитет рассматривает отчеты следственных комитетов и представляет на пленарном заседании свой доклад и рекомендации относительно дальнейших действий.⁶²

Еще одним примером активного постоянного комитета является Комиссия Национального собрания **Франции** по оценке и мониторингу государственной политики. Этот комитет по собственной инициативе или по запросу другого постоянного комитета оценивает государственную политику, сфера действия которой шире области ответственности одного постоянного комитета. Комиссия также рассматривает выводы миссий по установлению фактов. Кроме того, она может направлять предложения в Конференцию председателей относительно недельной повестки дня пленарного заседания.⁶³

60 Статья 61-62, *Standing Orders of the Danish Parliament* [Регламент парламента Дании].

61 Статья 65, там же.

62 Статья 13, *Standing Orders of Althingi* [Регламент Альтинга], Исландия.

63 Статья 146, *Rule of Procedure of the National Assembly*, [Регламент Национального собрания], Франция.

Комитеты по расследованию

Роль и полномочия комитетов по расследованию имеют особенно важное значение для оценки активности и эффективности парламентского контроля и определяются обстоятельствами, послужившими основанием для создания комитета. Примерами стран, в которых действуют активные комитеты по расследованию, служат **Греция, Ирландия, Испания, Италия, Румыния и Эстония.**

В парламенте Эстонии, помимо наличия обязательства предоставлять запрашиваемую информацию и являться на заседания комитета по расследованию, также могут налагаться штрафы за препятствование расследованию; неявка в комитет по расследованию без уважительной причины после вызова комитета, непредоставление информации или документов, или же отказ предоставить объяснения либо ответить на вопросы влекут за собой наказание в виде штрафа в размере до 300 штрафных единиц.⁶⁴ Аналогичным образом, отказ сотрудничать со специальным комитетом парламента **Румынии** может привести к предъявлению уголовных обвинений,⁶⁵ а в **Испании** законом предусмотрены санкции за неявку на заседания комитетов по установлению фактов в связи с вопросами, представляющими общественный интерес.⁶⁶

В **Греции и Италии** комитеты по расследованию наделены определенными квазисудебными полномочиями, такими как право вызывать свидетелей, собирать доказательства и проводить расследования по конкретным вопросам. В Греции комитет по расследованию, который может быть создан по запросу одной пятой депутатов, обладает всеми полномочиями прокурора суда по делам о мелких правонарушениях и дознавательных органов.⁶⁷ Комитет по расследованию обеих палат парламента Италии также может проводить расследования и допросы при наличии тех же полномочий и ограничений, что и у судебных органов.⁶⁸

Наконец, в **Ирландии** нижняя палата может назначить специальный ведомственный комитет с полномочиями не только по контролю законодательства, политики, государственного управления, расходов и административного руководства, но и деятельности негосударственного субъекта в рамках соглашения с тем или иным правительственным ведомством или государственным органом.⁶⁹

64 Статья 23, *Rules of Procedure of Riigikogu*, [Регламент Рийгикогу], Эстония.

65 Статья 76, *Rules of Procedure of the Chamber of Deputies of the Romanian Parliament* [Регламент Палаты депутатов парламента Румынии].

66 Статья 76, *Spanish Constitution* [Конституция Испании].

67 Статья 144-145, *Standing Orders of the Hellenic Parliament* [Регламент парламента Греции].

68 Статья 82, *Constitution of the Republic of Italy* [Конституция Итальянской Республики].

69 Статья 95, *Standing Orders of the Dáil Éireann* [Регламент Дойл Эрен].

Роль оппозиции в комитетах

В некоторых странах оппозиции отведена специальная роль в определенных парламентских комитетах. В особенности это касается комитетов, осуществляющих контроль за деятельностью служб безопасности и разведки. В **Бельгии** каждая парламентская группа, члены которой входят в тот или иной постоянный комитет, должна иметь как минимум одного представителя в Комитете по надзору за деятельностью полиции, служб разведки и безопасности.⁷⁰ Партийные группы, не представленные в постоянных комитетах, могут назначить по одному члену, который будет принимать участие в работе комитета, но без права голоса.⁷¹ В **Молдове** оппозиции отведена более значительная роль: избранный председатель подкомитета по парламентскому контролю за деятельностью Службы безопасности и информации во всех случаях является представителем оппозиции.⁷² В **Грузии** парламентский контроль за сектором обороны и безопасности осуществляется посредством Группы доверия Комитета по обороне и безопасности. В состав Группы доверия входят пять членов, двое из которых должны быть представителями оппозиции.⁷³

В Национальном собрании **Франции** и в Бундестаге **Германии** также имеются примеры широких контрольных полномочий для парламентских групп меньшинства. Во **Франции** в ходе каждой очередной сессии каждая парламентская группа имеет право однократно запросить отчет об оценке в Комиссии по оценке и мониторингу государственной политики.⁷⁴ Аналогичным образом, в парламенте **Германии** председатель комитета обязан созвать заседание комитета в случаях, когда с таким запросом обращается представленная в этом комитете парламентская группа или одна треть членов парламента.⁷⁵

Хорошим примером роли оппозиции в финансовом надзоре служит **Мальта**, где председатель Комитета по государственным счетам назначается по представлению лидера оппозиции,⁷⁶ который обычно является лидером самой крупной политической партии в Палате представителей, не входящей в правительство. В **Великобритании** Комитет по государственным счетам (КГС) по устоявшейся практике возглавляется старшим представителем основной оппозиционной партии.⁷⁷

70 Правило 149, Rules of Procedure of the Belgium House of Representatives [Регламент Палаты представителей Бельгии].

71 Раздел 5, Organisation of the Belgian Federal Parliament [«Организация Федерального парламента Бельгии»].

72 Статья 28, Rules of Procedure of the Parliament of Moldova [Регламент парламента Молдовы].

73 Статьи 156-157, Rules of Procedure of the Parliament of Georgia [Регламент парламента Грузии].

74 Статьи 146-3, Rules of Procedure of the National Assembly [Регламент Национального собрания], Франция (на французском языке).

75 Правило 96а, Rules of Procedure of German Bundestag [Регламент Бундестага Германии].

76 Статья 120Е, Standing Orders of the House of Representatives of Malta [Регламент Палаты представителей Мальты].

77 Hiironori Yamamoto, Tools for Parliamentary Oversight, [Хиронори Ямамото, «Инструменты парламентского контроля»], (Женева, Межпарламентский союз, 2007), стр. 20.

Конституция Республики **Грузия** содержит интересную формулу в отношении роли оппозиции в комитетах по расследованию: конституция предусматривает, что представители парламентского большинства могут занимать не более половины мест в любом временном комитете.⁷⁸

Полномочия комитетов инициировать расследования и уголовное преследование

Роль парламентских комитетов в инициировании расследований и уголовного преследования является сложной и в значительной степени различается в разных юрисдикциях.⁷⁹ Хотя такие полномочия, как правило, являются ограниченными и осуществляются при строгом соблюдении установленных условий, они демонстрируют тонкий баланс между политической подотчетностью и судебной независимостью. Комитеты не должны ставить задачу установления уголовной ответственности (что является исключительной прерогативой судебной власти), но их надзорная деятельность может способствовать более широким процессам привлечения к ответственности путем предоставления доказательств или инициирования процедур для последующего возбуждения судебного иска. Признается, что в ходе парламентского расследования могут быть обнаружены факты и доказательства, которые могут требовать внимания со стороны прокуратуры и возможного возбуждения производства. Нормативно-правовыми актами некоторых стран допускаются определенные виды сотрудничества с органами прокуратуры. Ввиду того, что работа комитета по расследованию должна носить публичный характер, вполне логично, что любому правоохранительному органу после получения информации от комитета по расследованию следует самостоятельно оценить наличие достаточных оснований для проведения официального расследования, включая уголовное.

Например, в **Швеции** Комитет по конституционным вопросам обладает полномочиями инициировать уголовное преследование в отношении действующих и бывших министров за деяния, совершенные ими при исполнении служебных обязанностей. В соответствии с главой 13, статьей 3 Правительственного акта Швеции, министры могут быть привлечены к уголовной ответственности только в том случае, когда считается, что их действия представляют «грубую халатность» при исполнении служебных обязанностей согласно той или иной статье Уголовного кодекса. Решение о возбуждении производства принимается исключительно Комитетом по конституционным вопросам, что обеспечивает нахождение данного процесса в пределах парламентской компетенции и ис-

78 Статья 56, *Constitution of the Republic of Georgia* [Конституция Республики Грузия].

79 Настоящий раздел основывается на исследованиях, проведенных посредством частично структурированных бесед с различными парламентами. Данные были впоследствии проверены и подтверждены соответствующими парламентскими органами в целях обеспечения их точности и согласованности со взглядами указанных органов.

ключает влияние внешнего судебного или политического давления. Хотя Комитет по конституционным вопросам может принять решение о возбуждении производства, само судебное разбирательство проходит в Верховном суде, который выступает в качестве единственной и последней инстанции, выносящей судебное решение и в котором парламентский омбудсмен выступает в качестве прокурора. Несмотря на ежемесячное поступление заявлений, Комитет по конституционным вопросам Швеции ни разу не возбуждал уголовное производство в отношении министров с момента принятия данного положения в 1974 году, что указывает на узкий и исключительный характер данного механизма.

Как было разъяснено БДИПЧ представителями Секретариата Комитета по конституционным вопросам шведского Риксдага, это положение было принято не столько для обеспечения парламентского контроля за деятельностью министров, для осуществления которого парламент Швеции располагает надлежащим набором инструментов, сколько для фактического предоставления министрам иммунитета от судебного преследования по политическим мотивам. Данное положение значительно сужает круг обстоятельств, при которых возможно судебное преследование министров за действия, связанные с выполнением их политических обязанностей: 1) действие должно быть совершено при исполнении обязанностей, 2) действие должно являться нарушением Уголовного кодекса, 3) действие должно квалифицироваться как «грубая халатность». Указанными полномочиями обладает только парламент. В подготовительных материалах к Правительственному акту приводится несколько примеров случаев, когда теоретически можно сослаться на данное положение, в частности, в случаях геноцида, государственной измены, мятежа и существенных нарушений гражданских свобод. В случае преступлений, не удовлетворяющих этим трем условиям, министры считаются обычными гражданами.

Аналогичным образом, в **Румынии** парламентские комитеты могут играть определенную роль в инициировании расследований в отношении государственных должностных лиц, хотя данный процесс осуществляется в рамках строгих правовых и процедурных защитных механизмов. Статья 109(2) Конституции Румынии наделяет Палату депутатов, Сенат и президента Румынии полномочиями запрашивать возбуждение уголовного преследования в отношении членов парламента за действия, совершенные ими при исполнении служебных обязанностей. Уголовное преследование членов и бывших членов правительства за действия, совершенные ими при исполнении служебных обязанностей, должно осуществляться с соблюдением различных процедур в зависимости от того, являются ли они в момент направления уведомления депутатами: в случаях, когда они являются депутатами, преследование в

судебном порядке может запросить только соответствующая палата парламента; в случаях, когда они не являются депутатами, с таким запросом может обратиться только президент. Запросы могут основываться на выводах парламентских комитетов, в частности, комитетов по расследованию и постоянных комитетов (создание которых было инициировано парламентом), а также быть инициированы органами уголовного расследования путем обращения в Генеральную прокуратуру в установленном порядке.⁸⁰ Если комитет выявляет возможные противоправные действия со стороны государственного должностного лица, которое является депутатом, он готовит отчет, в котором кратко излагает свои выводы и рекомендации, который затем представляется на утверждение в соответствующую палату парламента.⁸¹ Палата обсуждает данный отчет и проводит голосование по вопросу о направлении ходатайства о возбуждении уголовного преследования Генеральному прокурору. Генеральный прокурор играет ключевую роль в этом процессе, поскольку он должен рассмотреть фактические данные и определить, являются ли они достаточными для предъявления официальных обвинений и начала дальнейших судебных процедур,⁸² например, уголовного разбирательства в судах или снятия парламентской неприкосновенности с целью задержания или обысков. Если Палата депутатов утверждает запрос о возбуждении уголовного расследования, это решение направляется президенту Румынии, который обладает полномочиями временно отстранить члена правительства от должности.⁸³

С 2008 года нижняя палата (Палата депутатов) обращалась с запросом о возбуждении уголовного преследования министров и бывших министров 11 раз: один раз по инициативе парламента через комиссию по расследованию и десять раз в ответ на 12 запросов Генерального прокурора (два из которых были отклонены). Верхняя палата (Сенат) обращалась с запросом об уголовном преследовании 12 раз в ответ на 17 запросов Генерального прокурора (пять из которых были отклонены). Парламент, как правило, отвечает на такие запросы в течение 20 дней и принимает решение лишь о первоначальном одобрении или отклонении запроса о возбуждении преследования в судебном порядке. После принятия решения, парламента более не участвует в данном процессе, а дальнейшие судебные процедуры находятся в исключительной компетенции Генерального прокурора и судебных органов.

80 Генеральный прокурор Прокуратуры при Высшем кассационном суде.

81 Regulation of the Chamber of Deputies [Регламент Палаты депутатов], Румыния, статья 155.

82 Там же, статья 193.

83 В случае возбуждения уголовного преследования в суде временное отстранение от должности является обязательным.

3.3 Надзорные полномочия отдельных депутатов

В странах региона ОБСЕ отдельные депутаты имеют в своем распоряжении схожие инструменты надзора: вопросы в письменной и устной форме, интерpellации, политические заявления, предложения и резолюции. В некоторых странах, например, на **Кипре**, в случаях, когда депутат не удовлетворен письменным ответом правительства, он может просить о включении соответствующего вопроса в повестку дебатов.⁸⁴ Депутат также может обратиться с запросом о проведении срочных дебатов по любым вопросам.

В некоторых парламентах отдельные депутаты не имеют возможности вносить предложения. Например, в **Грузии** для инициирования предложения требуется как минимум семь депутатов, а в **Северной Македонии** – пять депутатов.⁸⁵

3.4 Специализированный парламентский надзор посредством независимых государственных институтов

Парламентский надзор за деятельностью исполнительной власти также осуществляется через независимые государственные органы надзора. Хотя большинство регулирующих надзорных органов входят в систему правительства, все чаще и внешние органы, такие как суды и национальные правозащитные учреждения (НПЗУ), выполняют функции регуляторного надзора, осуществляя, в частности, проверку проектов программных документов и законов на соответствие правилам законотворчества и международным обязательствам в области прав человека. Крайне важную роль в обеспечении подотчетности правительства играют и другие независимые органы надзора, в частности, ведомства по борьбе с коррупцией, НПЗУ и высшие органы аудита, а также негосударственные субъекты, такие как организации гражданского общества, средства массовой информации и профессиональные объединения. Кроме того, такие органы, как уполномоченные по вопросам свободы информации и защиты данных, национальные комиссии по телерадиовещанию и избирательные комиссии, также способствуют парламентскому контролю путем проведения независимой проверки деятельности правительства. Взаимодействие между парламентами и независимыми государственными и негосударственными учреждениями должно быть официально закреплено в законах и процедурах, например, в форме требования об обязательном представлении отчетов независимыми учреждениями, регламентированного порядка подачи материалов гражданским обществом и гражданами,⁸⁶ регулярных выступлений руководителей этих органов в парла-

84 Статья 76, *Rules of Procedure of the House of Representatives of the Republic of Cyprus* [Регламент Палаты представителей Республики Кипр].

85 Статья 149, *Rules of Procedure of the Parliament of Georgia* [Регламент парламента Грузии] статья. 45, *Rules of Procedure of the Assembly of North Macedonia* [Регламент Собрания Северной Македонии].

86 Jorum Duri et al, *Overview of parliamentary oversight tools and mechanisms*, [Йорум Дури и др., «Обзор инструментов и механизмов парламентского надзора»], Transparency International, 30 декабря 2022 года, стр. 26.

ментских комитетах, представления доказательств в комитеты по расследованию, направления письменных ответов о деятельности соответствующих органов и проведения дебатов на пленарных заседаниях парламента по результатам их работы.⁸⁷ В настоящем исследовании данная важная область подробно не рассматривается, в нем содержится несколько примеров форм такого взаимодействия в регионе ОБСЕ.

К числу наиболее важных учреждений, созданных для осуществления надзора за деятельностью исполнительной ветви власти, относятся высшие органы аудита, призванные функционировать независимо от политического влияния. Фактическая степень их независимости может быть различной в зависимости от правовой базы страны и политических условий. Высшим органам аудита, как правило, поручено вести мониторинг государственных расходов, обеспечивать эффективное использование государственного финансирования и рекомендовать меры по повышению экономической эффективности государственного управления. Отчеты высших органов аудита, часто представляемые ежегодно или по запросу, обеспечивают парламента информацией, необходимой для осуществления законодательного контроля и разработки политики.

В большинстве государств-участников ОБСЕ существуют высшие органы аудита, функционирующие под разными названиями и в разных структурах. Например, в **Великобритании** парламентский Комитет по государственным счетам (КГС) подробно рассматривает отчеты Национального контрольно-ревизионного управления, собирает фактическую информацию у должностных лиц, ответственных за финансовую отчетность в секторе государственного управления, и представляет свои выводы нижней палате. Контролер и генеральный аудитор или их заместитель и старшее должностное лицо Казначейства (министерства финансов) участвуют во всех слушаниях КГС. Комитет ежегодно рассматривает 40–50 отчетов.⁸⁸

В **Литве** парламента назначает Государственного контролера, осуществляющего надзор за использованием государственного имущества и исполнение бюджета.⁸⁹ Кроме того, парламентский Комитет по аудиту рассматривает отчеты и заключения Национального контрольно-ревизионного управления.⁹⁰

87 Alex Brazier, *Parliament at the apex: Parliamentary scrutiny and regulatory bodies*, [Алекс Бразье, «Парламент во главе. Проверка со стороны парламента и органы регулирования»], (Hansard Society, 2003), стр. 8.

88 Hironori Yamamoto, *Tools for Parliamentary Oversight*, [Хиронори Ямамото, «Инструменты парламентского контроля»], стр. 20.

89 Статья 133, *Constitution of the Republic of Lithuania* [Конституция Литовской Республики].

90 Статья 59, *Rules of Procedure of the Seimas* [Регламент Сейма], Литва.

Особого внимания заслуживают механизмы аудита для контроля за исполнением бюджета со стороны пленарного заседания, существующие в некоторых скандинавских странах. В **Дании** генеральный аудитор назначается спикером Фолькетинга (парламента) и утверждается Комитетом по регламенту Фолькетинга. Генеральный аудитор является главой Ригсревисионен – независимого учреждения при парламенте Дании, которое проверяет ежегодные отчеты о государственных счетах, обеспечивая корректность учёта всех государственных доходов и отсутствие необоснованных расходов. Ригсревисионен проводит финансовые аудиты, аудиты соблюдения законодательства и аудиты эффективности, оценивающие также результативность и действенность органов государственного управления. Аудиторы вправе запрашивать всю необходимую информацию и имеют право доступа ко всем необходимым документам.⁹¹

Аналогичный механизм существует в **Норвегии**, где Управление генерального аудитора является аудиторским ведомством норвежского парламента (Стортинга). Полномочия парламента на назначение пяти аудиторов, ответственных за ежегодное рассмотрение государственных счетов, закреплены в Конституции Королевства Норвегия. Аудиторы отвечают за рассмотрение государственных счетов и представляют ежегодные отчеты в парламента.⁹² Стортинг также может поручать проведение специальных аудитов.

Национальное аудиторское управление **Швеции** является органом, подчинённым Риксдагу, и его независимость закреплена в Конституции страны. В рамках функции парламентского надзора основная задача Управления состоит в беспристрастной оценке реализации и результатов деятельности государства и обязательств, принятых государственными ведомствами, на основе стандартов экономии, эффективности и действенности, а также в обеспечении проведения для Риксдага скоординированного независимого аудита государственных финансов. Основные обязанности Управления включают:

1. Финансовый аудит: Оценка и представление отчётов о том, отражают ли финансовые отчеты ведомств центрального правительства достоверную и объективную картину, включая надёжность бухгалтерского учёта и соблюдение применимых правил и нормативных актов.
2. Аудит результатов деятельности: Проверка факторов, которые могут негативно повлиять на центральный государственный бюджет, выполнение и результаты деятельности органов центрального правительства и обязательства органов центрального правительства. Управление выступает в качестве независимого механизма контроля за деятельностью всех субъектов, распределяющих или использующих государственные средства.

91 Статья 47, *Constitutional Act of Denmark* [Конституционный акт Дании].

92 Статья 75, *Constitution of the Kingdom of Norway* [Конституция Королевства Норвегия].

Генеральный аудитор и заместитель генерального аудитора избираются Риксдагом на семилетний срок. Генеральный аудитор не может быть переизбран для предотвращения компромиссов перед выборами. Смещение с должности генерального аудитора возможно, но требует поддержки большинства в три четверти членов Риксдага.

Аудиторские отчёты Национального аудиторского управления широко используются и на них часто ссылаются в парламентских дебатах, они используются в предложениях, вносимых отдельными депутатами, и обсуждаются в общественной сфере. Кроме того, работа Управления создает так называемый «аудиторский эффект», при котором органы государственного управления корректируют свои действия, осознавая неизбежность последующего аудита.

Помимо двух постоянных комитетов – Комитета по конституционным вопросам и Комитета по финансам – играющих принципиально важную роль в контроле за деятельностью и поддержке Национального аудиторского управления, Риксдаг также сформировал смешанный Парламентский совет по национальному аудиту, ответственный за эффективность деятельности и условия работы Управления. Совет формируется на основе принципа паритета и включает по одному депутату от каждой парламентской политической партии, которые должны быть членами либо Комитета по конституционным вопросам, либо Комитета по финансам.

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР: Практика парламентского надзора в шведском Риксдаге

В Швеции механизмы парламентского надзора зафиксированы в Конституции и других нормативных документах и представляют собой ценные примеры практик в ряде областей, включая роль постоянных комитетов, права оппозиции, независимые органы по мониторингу, финансовый контроль и надзор с учетом гендерных аспектов.

Парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти в Швеции четко определен и прочно закреплён в Конституции, а также, что не менее важно, в длительной традиции разделения властей. Исторической основой этой традиции стало создание контрольных институтов, таких как институт парламентских омбудсменов и Постоянный комитет по конституционным вопросам (оба института были сформированы в 1809 году), с целью ограничить власть короля и его приближённых.

Парламентский надзор в Швеции, предусматривающий наличие особых полномочий парламента по проверке и мониторингу деятельности исполнительной власти и органов государственного управления, состоит из трех основных компонентов:

1. Парламентский контроль, который отражен в широком мандате рабочих органов парламента и отдельных депутатов, с акцентом на культуре принятия консенсусных решений и надежными гарантиями полномочий парламентского меньшинства. Его основными составляющими являются:

- проверка Постоянным комитетом по конституционным вопросам действий министров и их подходов к решению государственных вопросов (включая право инициировать уголовное преследование в отношении как действующих, так и бывших министров)
- рассмотрение Постоянным комитетом по финансам бюджетных, денежно-кредитных и фискальных вопросов;
- право депутатов направлять правительству вопросы и интерpellации;
- полномочие Риксдага инициировать вотум недоверия отдельному министру или всему правительству;

- особая роль Комитета по рынку труда в контроле за политикой в области гендерного равенства;
- благоприятные условия работы, в частности, инклюзивная и учитывающая гендерные аспекты внутренняя политика парламента;
- надлежащая профессиональная поддержка депутатов.

2. Расширенный судебный контроль со стороны парламентских омбудсменов, осуществляющих надзор за применением законов и других нормативно-правовых актов в сфере государственной деятельности, обеспечивая, чтобы все органы государственной власти, в том числе судебной власти, обращались с гражданами в соответствии с законом. Их контрольная деятельность является беспристрастной, независимой от бюджета и основывается на подходе, ориентированном на права человека и верховенство права.

3. Аудиты эффективности, проводимые Национальным аудиторским управлением, которое проверяет эффективность и действенность государственных расходов и выступает в качестве независимого механизма мониторинга результатов деятельности всех субъектов, использующих государственные средства.

Все органы парламентского надзора и контрольные институты, связанные с Риксдагом, функционируют в благоприятных условиях политической культуры, основанной на участии, характеризующейся высоким уровнем доверия общества и склонностью к достижению консенсуса. С учетом этого во всех парламентских органах меньшинству гарантирована определённая роль, включая председательство в Комитете по конституционным вопросам – наиболее значимом надзорном органе (особенно ввиду отсутствия конституционного суда). Существующая политическая культура также демонстрирует осторожность в отношении чрезмерного регулирования, в частности, в сфере надзора, исходя из убеждения, что не все поддаётся формальному регулированию, а важные вопросы можно решать посредством диалога.

В таких условиях основная цель надзора состоит в совершенствовании государственной политики, деятельности и нормативной базы, а не в выявлении персональной ответственности государственных должностных лиц. В таких обстоятельствах деятельность парламента и правительства характеризуются высокой степенью конфиденциальности,

основанной на взаимном доверии, и преобладанием консультативных механизмов и закрытых совещаний, зачастую предшествующих открытым слушаниям и публичным заявлениям. Наблюдается выраженный «аудиторский эффект», являющийся действенной превентивной функцией надзорного механизма. Таким образом, нет ничего удивительного в том, что государственные учреждения и ведомства демонстрируют почти идеальные результаты реагирования на запросы органов надзора, и санкции за отказ от удовлетворения таких запросов практически никогда не применяются.

Еще одна характерная черта, способствующая успеху надзорных механизмов, состоит в том, что сотрудники надзорных органов и учреждений обладают высокой квалификацией и обеспечены достаточными ресурсами, а также постоянно проходят обучение. Кроме того, существуют механизмы для постоянного диалога между контрольными институтами и обмен персоналом. Одной из слабых сторон является ограниченный объем ресурсов, который политические партии выделяют на работу своих депутатов.

Наконец, что не менее важно, надзорные органы часто проводят консультации с внешними субъектами, например, национальными и международными экспертами, научным сообществом и организациями гражданского общества.

Парламентский омбудсмен

Парламент Швеции служит примером надежного механизма надзора со стороны омбудсмена. Риксдаг избирает четырех «парламентских омбудсменов», каждый из которых полностью независим в своей сфере компетенции и напрямую подотчетен парламенту. Парламентским омбудсменам непосредственно поручено обеспечивать соблюдение органами государственной власти и судами положений законодательства о беспристрастности и объективности, а также следить за тем, чтобы государственный сектор не нарушал основные свободы и права граждан. Парламентские омбудсмены проводят регулярные проверки различных органов государственной власти и судов, при этом соответствующие органы обязаны предоставлять запрашиваемую информацию, в том числе конфиденциальную. Основная цель деятельности омбудсменов состоит в выявлении недостатков и предоставлении рекомендаций относительно способов их устранения для улучшения функционирования органов государственной власти и судебной системы. Этот надзорный процесс осуществляется преимущественно в конфиденциальном режиме и закрыт для общественности, обладая ярко выраженной превентивной функцией.

В то же время парламентские омбудсмены обладают полномочиями делать заявления в случаях, когда меры, принятые органом государственной власти или государственным должностным лицом, противоречат действующему закону или другому статуту или же являются ошибочными или ненадлежащими в каких-либо других аспектах. Кроме того, парламентские омбудсмены имеют право издавать консультативные заключения, призванные способствовать единообразному и надлежащему применению закона.

Выполняя роль чрезвычайного прокурора, парламентские омбудсмены могут инициировать судебное преследование в отношении должностного лица, которое, пренебрегая обязанностями, налагаемыми его должностью или мандатом, совершило уголовное преступление. Парламентские омбудсмены также могут подавать заявления о нарушении государственным служащим служебных обязанностей. Кроме того, прокурор обязан оказывать содействие любому из омбудсменов при наличии соответствующего запроса.⁹³ Кроме того, в рамках своей функции Национального

93 Статья 6, *Constitution of the Kingdom of Sweden* [Конституция Королевства Швеция].

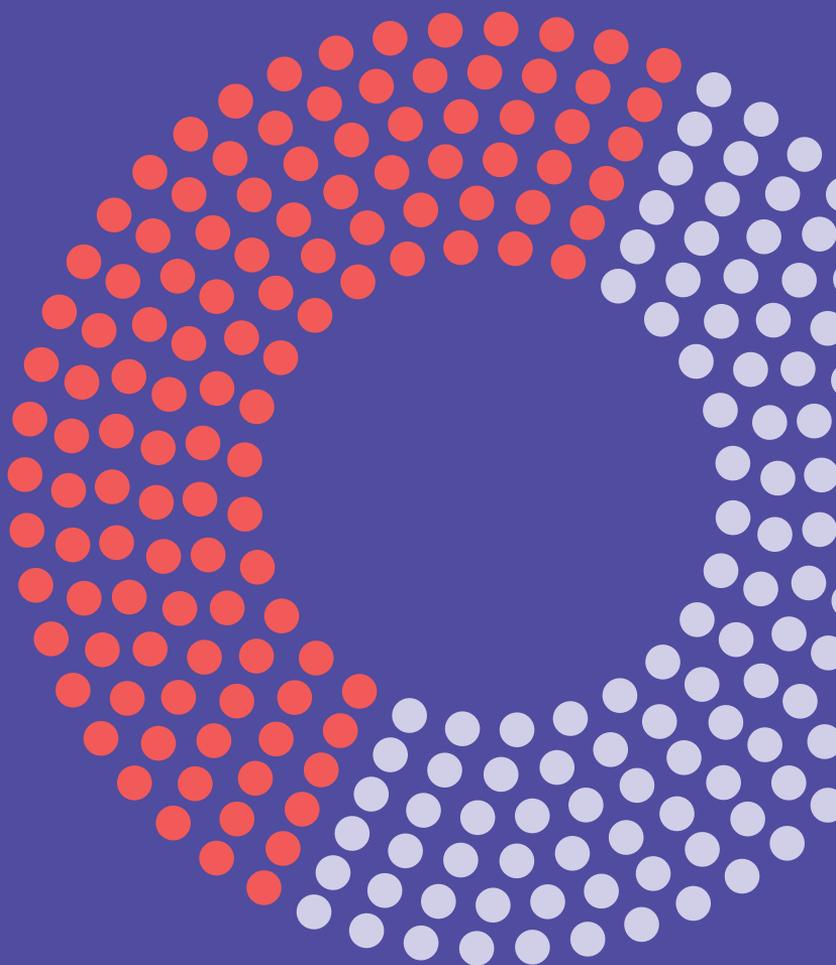
превентивного механизма парламентские омбудсмены выстроили институционализированное сотрудничество с гражданским обществом.⁹⁴

Они составляют годовой план надзорной деятельности, но всегда сохраняется возможность проведения дополнительных внеплановых проверок в зависимости от обстоятельств. Каждую осень парламентские омбудсмены представляют в Риксдаг ежегодный доклад, в котором описывается работа, проведенная за год, а также приводятся статистические данные и отдельные решения.

Омбудсмены являются залогом конституционной защиты основных свобод и прав людей. По этой причине данный институт функционирует в условиях высокого доверия общества.

94 Национальный превентивный механизм (НПМ) представляет собой независимый орган, назначенный государствами согласно Факультативному протоколу к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ФПКПП), принятого Организацией Объединенных Наций, для регулярного посещения мест заключения в целях предотвращения пыток и жестокого обращения (ФПКПП, статья 3).

4. ОСНОВНЫЕ ТРУДНОСТИ, СВЯЗАННЫЕ С ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ЭФФЕКТИВНОГО ПАРЛАМЕНТСКОГО НАДЗОРА



4. ОСНОВНЫЕ ТРУДНОСТИ, СВЯЗАННЫЕ С ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ЭФФЕКТИВНОГО ПАРЛАМЕНТСКОГО НАДЗОРА

Анализ экспертной литературы⁹⁵ и, в частности, конституций и регламентов, регулирующих работу парламентов стран, указывает на наличие следующих основных проблем, препятствующих эффективности парламентского надзора.

Отсутствие реакции правительства на надзорную деятельность.

Важнейшими предпосылками для эффективного парламентского надзора являются четко закреплённые обязательства правительств по своевременному предоставлению информации, взаимодействию с надзорными механизмами и обеспечению их интеграции в политическую культуру. Правила должны применяться систематически при регулярной явке министров в парламент, предоставлении запрашиваемой информации и соблюдении сроков предоставления ответов на вопросы. Хотя на эффективность реакции правительства влияет ряд факторов, особенно перспективными являются меры, которые обязывают исполнительную власть реагировать на парламентский надзор. Еще одним возможным инструментом является введение эффективных санкций (финансовых, административных и, в особенно серьезных случаях, уголовных) в отношении субъектов, препятствующих парламентским расследованиям; существование и реализация таких мер может усилить надзорную функцию парламента. Вместе с тем санкции, выполняя важную роль, не должны быть единственным средством обеспечения парламентского контроля. Крайне важное значение для развития эффективной и устойчивой надзорной деятельности имеет поддержка культуры политической добросовестности и выполнение органами законодательной и исполнительной власти своих контрольных функций. Это должно повысить доверие общества к парламенту и демократическим институтам в целом, что, в свою очередь, создаст более прочную основу для дальнейшего развития механизмов надзора.

95 Hironori Yamamoto, Tools for Parliamentary Oversight [Хиронори Ямамото, «Инструменты парламентского контроля»]; БДИПЧ ОБСЕ, *Руководство по демократическому законотворчеству в целях совершенствования законодательства*; Griglio, *Parliamentary Oversight of the Executives* [Грильо, «Парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти»]; Arend Lijphart, *Patterns of Democracy* [Аренд Лейпхарт, «Модели демократии»]; Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems* (Джовани Сартори, «Партии и партийные системы»); Совет Европы, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist* [«Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: список контрольных вопросов»]; Bulmer, *Bicameralism: International IDEA Constitution-Building Primer 2* (Балмер, «Двухпалатная модель. Руководство по разработке конституции» Международного института демократии и содействия выборам, том 2); Jorum Duri et al., *Overview of Parliamentary Oversight Tools and Mechanisms* [Йорум Дури и др., «Обзор инструментов и механизмов парламентского надзора»]; Alex Brazier, *Parliament at the apex* [Алекс Бразье, «Парламент во главе»]; Обеспечение гендерного равенства в парламенте. Пособие для парламентов стран региона ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ, 6 декабря 2021 года; *Tool 7 - Parliamentary Oversight of the Security Sector and Gender* [«Инструмент 7: парламентский контроль за сектором безопасности и гендерные аспекты»] в *Gender and Security Toolkit* [Методическое пособие по гендерным аспектам и сектору безопасности, DCAF, БДИПЧ ОБСЕ и «ООН-женщины», 25 февраля 2020 года.

Ограниченная роль парламентской оппозиции/меньшинства и большинства в системе надзора.

Поскольку основным критерием оценки возможности парламента оказывать влияние на правительство являются число и прочность контрольных прерогатив оппозиции, особенно важно совершенствовать применение и повышать эффективность этих механизмов. Однако парламентская система дает возможность большинству «держать под контролем» надзорную повестку, что особенно очевидно в ситуациях, когда депутаты демонстрируют большую лояльность своим политическим партиям, чем гражданам или парламенту. В некоторых парламентских системах депутаты могут отдавать приоритет законотворческой деятельности в ущерб надзорной, руководствуясь партийной лояльностью, интересами избирательных округов или общей политической обстановкой. Однако это существенно варьируется в зависимости от страны и контекста. Отдельные депутаты, выступающие в качестве «сторонников надзора» и играющие активную и заметную роль в привлечении исполнительной власти к ответственности, также имеют важное значение. Такие депутаты не только непосредственно участвуют в надзорной деятельности, но и повышают уровень информированности общества о значимости парламентского контроля в содействии прозрачности и надлежащему управлению. Ключевой вопрос состоит в том, как заинтересовать депутатов применять нормы и инструменты надзора, находящиеся в их распоряжении.

Неблагоприятные условия для эффективного парламентского надзора.

Надзор не является обособленным видом деятельности, он определяется ключевыми функциями парламента и общими характеристиками политической системы, в которой он осуществляется. Как следствие, возможность парламента осуществлять надзор зависит от норм и положений, регулирующих деятельность депутатов, а также от существующих партийной и политической систем. Чем сильнее позиция и прерогативы отдельных депутатов и чем выше уровень соблюдения принципа верховенства права и развития надежной политической культуры, основанной на участии, тем более эффективным является парламентский надзор. Примеры политических систем с давней традицией такой деятельности демонстрируют более выраженную тенденцию к принятию в органах парламента консенсусных решений по вопросам надзорной деятельности. Это способствует тому, что надзор в меньшей степени воспринимается как политический вопрос и в большей степени – как основополагающий вид деятельности в целях соблюдения принципа верховенства права и защиты общественных интересов.

Ограничения в полномочиях и ресурсах комитетов.

Эффективность парламентского надзора зависит от широты и прочности полномочий парламентских комитетов, предусмотренной законодательством, в частности, регламентом парламента. Она также зависит от объема кадровых, финансовых и других ресурсов. Чем шире полномочия и чем больше объем ресурсов, тем эффективнее надзор.

Недостаточная нормативная и практическая значимость механизмов контроля.

В большинстве парламентов стран региона ОБСЕ отсутствует документ, который бы систематически, в одном месте представлял все имеющиеся механизмы контроля. Инструменты и полномочия парламентского контроля часто расщеплены по различным документам, имеющим разный правовой статус (в частности, конституции, законы, регламенты и подзаконные акты парламента). Это порождает как минимум два вида трудностей, связанных с осуществлением парламентского надзора. Во-первых, ввиду того, что законотворческая компетенция парламента, как правило, четко определена, надзорная функция парламента часто воспринимается как второстепенный вопрос, что ослабляет положение парламента в системе разделения властей. Во-вторых, в ситуации, когда законотворческой деятельности отдается приоритет, даже опытные депутаты (не говоря уже о новых) часто не осведомлены в полной мере об имеющихся инструментах надзора, вследствие чего они не используются надлежащим образом. Таким образом, для укрепления надзорной функции полезно сгруппировать эти инструменты в отдельной главе регламента или принять специальный закон о парламентском надзоре. Поскольку регламенты прежде всего регулируют процедуры парламентского надзора, специальный закон мог бы возложить на должностных лиц правительства и других субъектов обязательства по выполнению запросов парламента, даче показаний в комитетах и предоставлению доступа к документации. В то же время в целях обеспечения гибкости процедурные детали, например, стандарты представления отчетности, могут быть по-прежнему закреплены во внутренних правилах парламента. Специальные законы о надзоре существуют в двух осударствах-участниках ОБСЕ: закон «О парламентском надзоре» в **Боснии и Герцеговине**⁹⁶ и закон «О парламентском контроле» в **Узбекистане**.⁹⁷

96 Law on Parliamentary Oversight of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina (закон «О парламентском надзоре Парламентской ассамблеи Боснии и Герцеговины») (на боснийском языке).

97 Закон Республики Узбекистан «О парламентском контроле».

ВЫВОДЫ

Парламентский надзор является одним из залогов демократии. Его значение и роль были особенно подорваны в ходе затяжного периода демократического регресса, начавшегося с глобального финансового кризиса 2007–2008 годов и поддерживаемого конфликтами и политической поляризацией; эта негативная тенденция была подтверждена Индексом демократии за 2023 год аналитического отдела издания «The Economist»,⁹⁸ который зафиксировал новый минимум уровня демократии в мире. В условиях, когда исполнительная ветвь власти становится все более влиятельной, укрепление парламентского надзора приобретает еще большее значение. Настоящее исследование призвано содействовать более глубокому пониманию сложности и значимости парламентского надзора путем анализа инструментов и механизмов, предусмотренных высшими правовыми документами 56 государств-участников ОБСЕ, и рассмотрения отдельных примеров надлежащей практики.

Как показало данное исследование, между нормативными базами и практиками парламентского надзора в государствах-участниках ОБСЕ имеются значительные различия. Существование этих различий объясняется разными политическими системами, структурами парламента и партийной динамикой государств-участников ОБСЕ, которые в значительной степени укоренены в их социально-культурных условиях и историческом наследии. В исследовании рассматривался вопрос о том, как эти факторы определяют спектр надзорных механизмов, доступных парламентам, включая контроль со стороны палаты/ пленарного заседания, контроль на уровне комитетов и механизмы, доступные отдельным депутатам.

В исследовании также изучались конкретные функции постоянных комитетов и комитетов по расследованию, разнообразные полномочия парламентских комитетов по инициированию расследований и судебного производства, а также потенциал оппозиционных групп по усилению контроля за действиями исполнительной власти. Эффективный надзор зачастую зависит от расширения возможностей этих комитетов и парламентариев за счет четко определённых прерогатив, независимости деятельности и достаточных ресурсов.

98 Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2023 Report (доклад «Индекс демократии 2023 года» аналитического отдела издания «The Economist»).

Ввиду ограниченного охвата данного исследования, а также широты и сложности рассматриваемой темы, подробно рассмотреть все аспекты надзорной деятельности не представлялось возможным. Таким образом, сохраняется значительный потенциал для дальнейших исследований, в том числе в таких областях, как роль парламентского меньшинства, влияние политической поляризации и значимость наличия четких нормативных, практических инструментов и ресурсов для совершенствования парламентского надзора.

Кроме того, целесообразно рассмотреть возможность разработки методического пособия по парламентскому надзору, которое охватывало бы институциональные, нормативные и практические предпосылки для эффективного парламентского контроля. В пособии рекомендуется отразить права и прерогативы парламентариев (в частности, оппозиции), необходимые навыки и ресурсы, санкции за несоблюдение требований и способы укрепления отношений между парламентариями, независимыми надзорными институтами и гражданами. Также стоит исследовать взаимосвязь между политическими системами и механизмами надзора, роль парламентского контроля в более широкой системе сдержек и противовесов, в которой задействованы парламент, независимые ведомства, гражданское общество и средства массовой информации.

Укрепление парламентского надзора имеет крайне важное значение для поддержки демократических ценностей и защиты принципа разделения властей. За счет обеспечения наличия структурных, процедурных и политических компонентов, влияющих на надзорную деятельность, государства-участники ОБСЕ могут расширить возможности парламентов по обеспечению подотчетности, прозрачности и соблюдения принципа верховенства права. Выводы настоящего исследования призваны оказать поддержку разработчикам политики, исследователям и специалистам-практикам в деле укрепления парламентского надзора. И именно благодаря их воле парламентский надзор может и впредь быть не только важнейшей функцией государственного управления, но и устойчивым механизмом обеспечения целостности демократии во всех странах региона ОБСЕ.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. РЕГУЛИРОВАНИЕ ПАРЛАМЕНТСКОГО НАДЗОРА В РЕГЛАМЕНТАХ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ.⁹⁹

Государство-участник ОБСЕ	Надзор выделен в отдельный раздел регламента
Австрия	Нет
Азербайджан	Нет
Албания	Да
Андорра	Да
Армения	Нет
Беларусь	Да
Бельгия	Да
Болгария	Да
Босния и Герцеговина	Нет
Великобритания	Нет
Венгрия	Нет
Германия	Нет
Греция	Да
Грузия	Да
Дания	Нет
Ирландия	Нет
Исландия	Да
Испания	Нет
Италия	Да
Казахстан	Нет
Канада	Нет
Кипр	Нет
Кыргызстан	Да
Латвия	Нет
Литва	Да
Лихтенштейн	Нет
Люксембург	Да
Мальта	Нет

⁹⁹ Данные были изначально составлены на основе общедоступных источников, таких как первичное законодательство, в частности, конституции и регламенты, а затем проверены парламентами стран посредством Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ). В процедуре проверки приняли участие 24 из 56 парламентов государств-участников ОБСЕ.

Молдова	Нет
Монако	Нет
Монголия	Нет
Нидерланды	Нет
Норвегия	Нет
Польша	Нет
Португалия	Да
Российская Федерация	Нет
Румыния	Да
Сан-Марино	Нет
Северная Македония	Да
Сербия	Нет
Словакия	Да
Словения	Нет
США	Нет
Таджикистан	Нет
Туркменистан	Нет
Турция	Да
Узбекистан	Да
Украина	Да
Финляндия	Да
Франция	Нет
Хорватия	Да
Черногория	Нет
Чешская Республика	Нет
Швейцария	Нет
Швеция	Нет
Эстония	Нет

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Отдельные виды тематического парламентского надзора.¹⁰⁰

Надзор с учетом гендерных аспектов

Надзор с учетом гендерных аспектов является не только важнейшим инструментом содействия гендерному равенству, но и ключевой составляющей эффективного парламентского надзора. Надзор с учетом гендерных аспектов включает в себя механизмы контроля за воздействием, которое государственная политика, регулирование и программы, а также бюджетные ассигнования и расходы оказывают на женщин и мужчин, мальчиков и девочек при всем их многообразии. Такой контроль позволяет оценить, пользуются ли все группы равными преимуществами, независимо от пола, а также применялись ли критерии с учётом гендерных аспектов к бенефициарам соответствующих процессов и политик.¹⁰¹

Согласно опросу парламентов государств-участников ОБСЕ 2020 года, наиболее распространенным органом, ответственным за надзор с учетом гендерных аспектов, был постоянный комитет по гендерному равенству (38 процентов парламентов-респондентов), за которым следовал специальный комитет по правам человека (17 процентов).¹⁰² Как показал тот же опрос, комитеты по гендерному равенству с большей вероятностью, чем женские парламентские группы, предпринимают конкретные меры с учетом гендерных аспектов и обеспечивают подотчетность правительства. Главная причина заключается в неформальном характере женских парламентских групп, а также в отсутствии институциональной легитимности и полномочий по осуществлению контроля за деятельностью правительства.

Интересным примером служит парламент Швеции, где каждый комитет по закону обязан последовательно учитывать гендерную проблематику в основных направлениях деятельности в рамках своей компетенции. Таким образом, в работу каждого комитета интегрированы обязательства по учету гендерной проблематики в основных направлениях деятельности и составлению бюджета с учетом гендерных факторов, помогающие проверять, насколько эффективен процесс учета гендерной проблематики в основных направлениях деятельности и достигает ли он поставленных целей во всех областях политики.

100 Отдельные виды тематического надзора, кратко изложенные в приложении 2, такие как надзор с учетом гендерных аспектов и парламентский надзор за сектором безопасности, призваны продемонстрировать примеры экспертного опыта ОБСЕ в этой области.

Существуют и другие формы парламентского надзора, но они не рассматриваются в рамках данного исследования. Приведенные примеры не являются исчерпывающими и призваны продемонстрировать конкретные показательные механизмы.

101 Обеспечение гендерного равенства в парламенте. Пособие для парламентов стран региона ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ, 2021 год, стр. 55.

102 Там же, стр. 56.

Кроме того, в Риксдаге на каждое созывное заседание Бюро Риксдага создает Рабочую группу по вопросам гендерного равенства, которая состоит из одного представителя от каждой парламентской партии. Деятельность этой Рабочей группы ориентирована на внутренние вопросы: она занимается улучшением условий работы всех депутатов с учетом гендерных аспектов. Путем устранения препятствий для равноправного и полноценного участия депутатов в их повседневной деятельности, а также путем создания важных внутренних механизмов оказания поддержки данная Рабочая группа способствует эффективному осуществлению парламентского надзора. Рабочая группа проводит исследования по различным аспектам гендерного равенства в парламенте и отслеживает статистические показатели, такие как продолжительность выступлений в палате депутатов-мужчин и депутатов-женщин. К числу важных успехов Рабочей группы относится создание учреждения по уходу за детьми в Риксдаге и изменение времени голосования на пленарном заседании с учётом родительских обязанностей депутатов.

Парламентский надзор за сектором безопасности

Обязательства ОБСЕ подтверждают важность обеспечения того, чтобы в секторе безопасности соблюдались те же стандарты надлежащего управления, в частности, демократического контроля, что и в любой другой сфере государственного управления. Эта концепция исторически развивалась на основе Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности 1994 года¹⁰³ — ключевого рамочного документа в рамках ОБСЕ и первого многостороннего соглашения, предусматривавшего принцип демократического контроля над силами безопасности в контексте ориентированного на человека подхода к безопасности. Кодекс также установил необходимость повышения прозрачности, создания гарантий проверки со стороны законодательного органа и утверждения расходов на нужды безопасности. Эти и другие важные принципы, введенные данным Кодексом, лежат в основе современной концепции, широко известной как «управление и реформа сектора безопасности».

Решающая роль в многоплановой структуре гражданского контроля над сектором безопасности отведена парламентам. Роль парламентского надзора в контексте сектора безопасности особенно важна, поскольку такой контроль укрепляет основополагающий принцип гражданского контроля над силами безопасности. Вместе с тем специфика институтов безопасности, наделенных исключительными полномочиями, функционирующих в режиме конфиденциальности и отличающихся особыми моделями организации, управления, подготовки кадров и оснащения, может представлять дополнительные трудности для

103 Женевский центр по управлению сектором безопасности (DCAF), Европа и Центральная Азия, DCAF.

применения традиционных инструментов парламентского надзора. Как правило, учреждения сектора безопасности являются наименее доступными учреждениями государственного сектора для других субъектов внешнего контроля и независимых надзорных органов, особенно средств массовой информации и гражданского общества. Кроме того, присущая этому сектору сложность требует наличия специальной экспертизы, которая зачастую отсутствует в законодательных органах, при этом уровень информированности депутатов и признания ими приоритетов в сфере надзора не всегда достаточно высок. По этой причине многие парламенты¹⁰⁴ регулируют надзор за учреждениями сектора безопасности в рамках отдельных глав регламента и адаптируют надзорные механизмы к специфике учреждений сектора безопасности при сохранении принципа гражданского контроля.

Следовательно, для обеспечения эффективного парламентского надзора за сектором безопасности в рамках демократической системы государственного управления может применяться широкий спектр процедур и механизмов. Некоторые из этих механизмов выходят за рамки функции парламентского надзора, анализируемой в настоящей публикации. Опираясь на представительную функцию, парламенты обладают уникальными возможностями, чтобы уделять особое внимание обеспокоенности своих избирателей, связанной с политикой в секторе безопасности. Законотворческая функция парламентов позволяет им осуществлять пересмотр и утверждение соответствующей нормативной базы, а также контролировать разработку стратегической политики. Аналогичным образом, анализ и утверждение бюджетного цикла представляют собой инструмент, используемый для проверки и регулирования ключевых аспектов планирования и реализации политики в секторе безопасности. Еще одним действенным способом оказания влияния на управление сектором безопасности, а также обеспечения политической ответственности за нарушения и проведение расследований в рамках громких дел, имеющих общественный резонанс, является назначение и утверждение высокопоставленных должностных лиц сектора безопасности. Депутаты, часто обладающие высоким уровнем допуска к секретной информации, также имеют возможность выявлять и поднимать вопросы неэффективности и злоупотреблений, нарушений в сфере закупок и коррупции, способствуя укреплению добросовестности и надлежащего управления.

104 Rules of Procedure of the Belgium House of Representatives [Регламент Палаты представителей Бельгии].

Эффективный парламентский надзор сильно воздействует на общее доверие общества к правительству и легитимность политики в секторе безопасности, тем самым способствуя повышению стабильности.

В силу своей роли, парламентский надзор также является влиятельным механизмом содействия учету гендерной проблематики в основных направлениях деятельности и гендерному паритету в секторе безопасности. Для оказания помощи парламентам и их комитетам в интеграции гендерных аспектов в надзор за учреждениями сектора безопасности БДИПЧ совместно со структурой «ООН-женщины» и Женевским центром демократического контроля над вооружёнными силами (DCAF) разработали специальное [Методическое пособие](#),¹⁰⁵ в котором приведены конкретные рекомендуемые шаги. В данном Методическом пособии подробно рассматривается важность осуществления контроля за сектором безопасности с учётом гендерных аспектов и изложено видение того, каким должен быть контроль над сектором безопасности с учетом гендерных аспектов. Наконец, в Методическом пособии приводится описание ряда шагов, которые следует предпринять парламентам для включения гендерных аспектов в свою надзорную деятельность, например, проведение гендерного анализа законодательства о секторе безопасности и внедрение или укрепление инициатив в отношении бюджета с учетом гендерных аспектов.

105 *Parliamentary Oversight of the Security Sector and Gender* [«Парламентский контроль за сектором безопасности и гендерные аспекты»] в *Gender and Security Toolkit* [Методическое пособие по гендерным аспектам и сектору безопасности], DCAF, БДИПЧ ОБСЕ и «ООН-женщины», 2019 год.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Альтернативные подходы к классификации механизмов парламентского надзора

Профессор политологии и старшее должностное лицо Сената Италии Элена Грильо разработала несколько полезных подходов к классификации механизмов парламентского надзора. Первый из них различает информационные, предварительные (*ex ante*), гибридные и ретроспективные (*ex post*) инструменты надзора.¹⁰⁶

1. Информационные инструменты надзора призваны обеспечить сбор фактических данных, чтобы депутаты могли проводить обоснованные дебаты с членами правительства. Эти инструменты могут использоваться как на пленарном заседании (обязательства правительства и внешних органов по представлению отчетности), так и на уровне комитетов (слушания, миссии по установлению фактов, отчеты внешних учреждений).

2. Предварительные (*ex ante*) инструменты надзора используются для проверки политических планов и программ правительства, а также для формирования политического курса путем влияния на государственную политику. Эти инструменты подразделяются на три группы:

- а) инструменты, не требующие голосования на пленарном заседании или в комитете (дебаты, информационные сообщения и заявления правительства)
- б) инструменты, влекущие ответственность правительства (предложения об инвеституре/вынесении вотума доверия, предложения о вынесении вотума недоверия/порицании, вопросы о доверии)
- в) инструменты, не влекущие ответственность правительства (предложения, резолюции, парламентские мандаты/оговорки в сфере дел Европейского союза (ЕС) – в государствах-членах ЕС, а также голосование по другим видам «предложений»).

¹⁰⁶ Griglio, *Parliamentary Oversight of the Executives* [Грильо, «Парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти»], стр. 81.

3. Гибридные инструменты надзора используются в основном для сбора информации, понимания мотивов правительства в отношении планируемой политики и оценки результатов работы правительства. К числу этих инструментов относятся вопросы в разных формах: вопросы в письменной форме, в устной форме (как на пленарных заседаниях, так и в комитетах), правительственный час, интерpellации. Эти инструменты называются гибридными, поскольку они охватывают три измерения парламентского надзора: информационное, законодательное и определяющее политический курс.

4. Ретроспективные инструменты надзора используются исключительно в целях оценки результатов работы правительства. К ним относятся комитеты по расследованию и специальные комитеты.

Кроме того, Грильо классифицирует основные инструменты парламентского надзора и по другим критериям: по назначению, по полномочиям на инициирование процедуры, по предпочтениям большинства/оппозиции при выборе инструментов надзора, по типу взаимодействия с правительством, по механизмам применения санкций и по этапам применения.¹⁰⁷

По назначению инструменты можно подразделить на следующие категории:

1. Инструменты для установления фактов: слушания, отчеты правительства, информационные сообщения и заявления правительства, миссии, расследования для установления фактов, вопросы, интерpellации
2. Дискуссионные инструменты: предложения, резолюции, специальные комитеты, комитеты по расследованию.¹⁰⁸

Категория инструментов в зависимости от полномочий на инициирование процедуры включает две группы:

1. Индивидуальные инструменты: вопросы в письменной и устной форме, интерpellации, комитеты по расследованию, предложения и резолюции
2. Коллективные инструменты: интерpellации, предложения об инвестируе/вынесении вотума недоверия, специальные комитеты, комитеты по расследованию, миссии, предложения и резолюции, информационные сообщения и заявления правительства.

¹⁰⁷ Там же, стр. 82–83.

¹⁰⁸ André Bächtiger, *Debate and Deliberation in Parliament*, [Андре Бехтигер, «Дебаты и обсуждение в парламенте»] в Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare W. Strøm, and (Eds.) *Oxford Handbook of Legislative Studies* [Шейн Мартин, Томас Залфельд и Кааре У. Стрём под ред. «Руководство по исследованиям в области законодательства Оксфордского университета»], (Oxford: Oxford University Press, 19 июня 2014 года).

При рассмотрении категории, основанной на предпочтениях при выборе инструментов надзора, различие состоит в том, что парламентское большинство предпочитает инструменты, которые ведут к голосованию на пленарном заседании, а оппозиция предпочитает комитетские формы надзора, а также инструменты, не требующие голосования в парламенте (такие как вопросы и интерpellации), поскольку такие инструменты обеспечивают более широкие возможности для их обсуждения, независимо от того, кто их инициировал.¹⁰⁹

Категория инструментов по типу взаимодействия с правительством включает две группы:

1. Односторонние инструменты надзора: предложения, резолюции, комитеты по расследованию и специальные комитеты
2. Инструменты, основанные на участии: вопросы, интерpellации, дебаты на пленарном заседании или в комитете, слушания.

Категория инструментов в зависимости от механизмов применения санкций также состоит из двух наборов:

1. Обязательные инструменты: предложения об инвеституре/вынесении вотума недоверия, комитеты по расследованию (в отношении правовой обязанности правительства предоставлять информацию и фактические данные, а также являться на заседания комитетов), полномочия на ведение переговоров, оценка правительственных назначений
2. Необязательные инструменты: все остальные инструменты.

Наконец, по этапам применения инструменты надзора также подразделяются на две группы:

1. Инструменты комитетов: вопросы, резолюции, слушания, дебаты, расследования для установления фактов, миссии, расследования, отчеты правительства, информационные сообщения и заявления правительства
2. Инструменты пленарного заседания: вопросы, интерpellации, резолюции, предложения, дебаты, отчеты правительства, информационные сообщения и заявления правительства.

109 Griglio, Parliamentary Oversight of the Executives [Грильо, «Парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти», стр. 84.

Подход	Категория 1	Категория 2
Назначение	<u>Инструменты для установления фактов:</u> слушания, отчеты правительства, информационные сообщения и заявления правительства, миссии, расследования для установления фактов, вопросы, интерpellации	<u>Дискуссионные инструменты:</u> предложения, резолюции, специальные комитеты, комитеты по расследованию. ¹¹⁰
Полномочия на инициирование процедуры	<u>Индивидуальные инструменты:</u> вопросы в письменной и устной форме, интерpellации, комитеты по расследованию, предложения и резолюции	<u>Коллективные инструменты:</u> интерpellации, предложения об инвеституре/вынесении вотума недоверия, специальные комитеты, комитеты по расследованию, миссии, предложения и резолюции, информационные сообщения и заявления правительства
Предпочтения при выборе инструментов контроля	<u>Большинство:</u> предпочитает инструменты, которые приводят к голосованию на пленарном заседании	<u>Оппозиция:</u> предпочитает комитетские формы надзора, а также инструменты, не требующие голосования в парламенте (такие как вопросы и интерpellации), поскольку такие инструменты обеспечивают более широкие возможности для их обсуждения, независимо от того, кто их инициировал. ¹¹¹
Тип взаимодействия с правительством	<u>Односторонние инструменты надзора:</u> предложения, резолюции, комитеты по расследованию, специальные комитеты	<u>Инструменты, основанные на участии:</u> вопросы, интерpellации, дебаты на пленарном заседании или в комитете, слушания
Механизм применения санкций	<u>Обязательные инструменты:</u> предложения об инвеституре/вынесении вотума недоверия, комитеты по расследованию (в отношении правовой обязанности правительства предоставлять информацию и фактические данные, а также являться на заседания комитетов), полномочия на ведение переговоров, оценка назначений правительства	<u>Необязательные инструменты:</u> все прочие инструменты
Этап применения	<u>Инструменты комитетов:</u> вопросы, резолюции, слушания, дебаты, расследования для установления фактов, миссии, расследования, отчеты правительства, информационные сообщения и заявления правительства	<u>Инструменты пленарного заседания:</u> вопросы, интерpellации, резолюции, предложения, дебаты, отчеты правительства, информационные сообщения и заявления правительства

110 Обсуждение должно быть сосредоточено на всеобщем благе и достижении консенсуса, основанного на веских аргументах, в целях принятия более обоснованных консенсусных решений в общественных интересах. André Bächtiger, *Debate and Deliberation in Parliament* [Андре Бехтигер, «Дебаты и обсуждение в парламенте»] in Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare W. Strøm, and (Eds.) *Oxford Handbook of Legislative Studies* [Шейн Мартин, Томас Залфельд и Кааре У. Стрём под ред. «Руководство по исследованиям в области законодательства Оксфордского университета»], (Oxford: Oxford University Press, 19 июня 2014 года).

111 Griglio, *Parliamentary oversight of the executives*, p. 84.

