

Гражданский союз

Анализ законодательства Кыргызской Республики, регламентирующий порядок осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики

Настоящий анализ подготовлен экспертом Гражданского союза Нуридином Нураковым в рамках проекта «Продвижение правозащитных аспектов в деятельности органов внутренних дел через развитие независимых форм контроля и исследований», реализуемого ОО «Гражданский союз» при поддержке Фонда «Сорос-Кыргызстан».

Основными задачами анализа являются:

- Исследование конституционно-правовых основ организации и функционирования парламентского контроля в Кыргызской Республике;
- Выработка предложений по совершенствованию законодательства.

В работе проведен анализ национальной нормативно-правовой базы, регламентирующей особенности контрольной деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики¹, определены основные проблемы реализации данного института.

Анализ показал, что для эффективного осуществления парламентского контроля необходимо более четкое законодательное регулирование механизма его функционирования. Принятие специального закона в 2004 году, обозначившего правовые основы парламентского контроля, не решило всех проблем, возникающих в процессе реализации данного института. Возникает потребность в нормативной детализации отдельных элементов парламентского контроля, начиная с определения понятия и заканчивая его структурно-функциональной составляющей.

Сделан вывод, что парламентский контроль должен реализовываться на всех уровнях государственной власти. Это предполагает внесение изменений и дополнений в законодательство в части дополнительной регламентации в

¹ Закона КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», Закона КР «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»

качестве субъектов парламентского контроля представительных органов власти на местах (местные кенешы), а также необходимости законодательного закрепления роли общественности (гражданского или общественного контроля) как неременного условия повышения эффективности осуществления парламентского контроля.

Правовые основы регулирования института парламентского контроля в Кыргызской Республике

Одним из важнейших функций Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (далее – Жогорку Кенеш) является осуществление функций парламентского контроля, который направлен на выявление и предотвращение злоупотреблений и нарушений органами государственной власти и должностными лицами при реализации законов.

Сущность парламентского контроля как элемента системы государственного контроля заключается в возможности осуществления контрольной деятельности в отношении органов исполнительной власти, их должностных лиц, иных лиц с целью установления соответствия их деятельности требованиям нормативных правовых актов, принятых парламентом. Как и другие виды государственного контроля, парламентский контроль в первую очередь является инструментом обеспечения законности и повышения эффективности государственного управления.

Конституция КР закрепила достаточно широкий перечень форм парламентского контроля. Помимо Конституции, отдельные формы парламентского контроля закреплены в законах «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (далее – Закон о парламентском контроле), «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», «О Счетной палате Кыргызской Республике», «О противодействии коррупции» и др.

Учитывая высокую значимость института парламентского контроля, в 2004 году был принят Закон о парламентском контроле, который должен был закрепить базовые принципы института парламентского контроля. Поправки в Закон вносились в 2007 и 2012 году.

Предметом регулирования настоящего Закона являются правоотношения, вытекающие из полномочий Жогорку Кенеша по реализации контрольных функций.

Основные выводы и рекомендации (к Закону о парламентском контроле):

- ✓ *В целом, давая качественную оценку правового содержания Закона о парламентском контроле, следует отметить, что данный документ носит слишком узкий характер. В Законе о парламентском контроле отсутствуют четкое комплексное определение парламентского контроля и основные понятия, связанные с его осуществлением, что само по себе не позволяет раскрыть сущность данного правового института. Также в Законе отсутствуют нормы, регулирующие такие важные базовые составляющие парламентского контроля, как объект, предмет, основания осуществления; права и обязанности участников парламентского контроля; а также ответственность и ее виды за несоблюдение и неисполнение законодательства со стороны подконтрольных органов и должностных лиц. Такой подход к правовому регулированию может привести к возникновению различных правовых коллизий и конфликтов в процессе его применения.*
- ✓ *Вопросы парламентского контроля фактически регулируются не настоящим Законом, а Законом «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». В связи с этим, возникает необходимость приведение Закона о парламентском контроле в соответствие с вышеуказанным законом.*
- ✓ *Многозадачность контрольной деятельности Жогорку Кенеша осложняется отсутствием единообразного определения, цели и задач парламентского контроля как в законодательстве Кыргызской Республики, так и в юридической науке. Закрепление данного понятия, принципов и механизмов его осуществления в законодательстве Кыргызской Республики позволит, в первую очередь, исключить проблемы в определении предмета регулирования парламентского контроля.*
- ✓ *Если брать формальную сторону, настоящий Закон в целом не соответствует нормам написания законопроектов согласно Закону КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».*
- ✓ *Несмотря на то, что существуют разнообразные формы осуществления парламентского контроля (которые регламентируются другим законом), настоящий Закон перечисляет всего лишь 2 формы – проверка и парламентские слушания. Вместе с*

тем, следует отметить, что Закон не раскрывает понятие «проверка».

- ✓ *Одним из общих недостатков также следует отметить отсылочный характер некоторых статей. Предпочтительнее указывать на конкретные законодательные акты или их статьи. Это исключит неоднозначную интерпретацию отсылочных норм.*
- ✓ *В Законе существует интересная норма, согласно которой решения Жогорку Кенеша по итогам проверки могут быть обжалованы.*

Терминология

Следует отметить, что современная юридическая наука и национальное законодательство, а также законодательство зарубежных стран не дает единого определения что такое «парламентский контроль». Вместе с тем, все соглашаются, что парламентский контроль – это целый комплекс мер по контролю за исполнительной властью и должностными лицами по соблюдению ими Конституции и законов, а также эффективной реализацией принятых законов.

В мировой практике цели парламентского контроля понимают более широко, включая в него оценочные и мониторинговые элементы: проверка того, насколько принятие тех или иных законов повлияло на ту или иную сферу общественной жизни и общественных взаимоотношений (улучшение или ухудшение); и исходя из этого, принятие мер по улучшению ситуации.

Целями парламентского контроля являются проверка не только законности действий органов исполнительной власти и должностных лиц, но и целесообразности их действий по исполнению законодательства. Это и отличает парламентский контроль от надзора, который ограничен проверкой законности действий и решений соответствующих органов и должностных лиц, а также обладает определенными мерами принуждения.

Исходя из этого, задачами парламентского контроля должны стать:

- 1) обеспечение соблюдения Конституции КР, исполнения законов и защита прав и свобод человека и гражданина;
- 2) укрепление законности и правопорядка;
- 3) выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных

органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения;

4) изучение практики применения законодательства КР, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование национального законодательства и повышение эффективности его исполнения.

Закон о парламентском контроле не раскрывает понятия «проверка», его содержание и назначение. Исходя из текста самого Закона, правоприменитель может толковать под этим термином ту проверку, которую осуществляют правоохранительные органы (служебная или предварительная проверка). Но вместе с тем УПК КР также полностью не раскрывает этот термин. Целесообразно раскрыть это понятие или же заменить его и установить четкие рамки этой деятельности в целях исключения вмешательства деятельности судебных и следственных органов и дублирования.

Вместе с тем, Закон «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» вводит понятие «парламентское расследование», которое более полно и емко обозначает эту форму парламентского контроля, определяет состав и вопросы деятельности группы по расследованию, временные рамки, вопросы, относящиеся к компетенции парламентского расследования.

Формы парламентского контроля

Как уже отмечалось выше, настоящий Закон регулирует только две формы парламентского контроля – проверка и парламентские слушания. Закон упоминает и осуществление контроля над *«проведением в жизнь законов и решений, принятых Жогорку Кенешем Кыргызской Республики»*, т.е. основную функцию парламента. Однако Закон не содержит механизмов осуществления этого контроля, кроме уже обозначенных.

Практика нашей страны и других государств между тем регулирует следующие виды парламентского контроля:

1) контроль исполнения законов и решений Жогорку Кенеша, а также мониторинг и оценка;

2) проведение Жогорку Кенешем КР контрольных мероприятий в сфере бюджетных правоотношений (рассмотрение исполнения бюджета, отчет Счетной палаты и поручения по эффективному использованию бюджетных средств, а также рассмотрение проектов законов об утверждении отчетов по исполнению республиканского бюджета);

3) рассмотрение Жогорку Кенешем КР вопроса о доверии Правительству КР заслушивание ежегодных отчетов Правительства КР и других государственных органов, а также должностных лиц;

4) направление парламентских и депутатских запросов, протокольные поручения Жогорку Кенеша;

5) заслушивание на заседаниях Жогорку Кенеша КР, фракций и комитетах членов Правительства КР, руководителей и должностных лиц органов исполнительной власти («Правительственный час»);

6) создание рабочих групп и комиссий по изучению или расследованию чрезвычайных происшествий и других событий, резонансного характера;

7) проведение парламентских слушаний;

8) проведение парламентских расследований;

9) проведение мониторинга и проверочных мероприятий;

10) осуществление оценки эффективности работы государственных органов;

11) парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека, осуществляемых Акыйкатчы (Омбудсменом) КР и Национальным центром КР по предупреждению пыток (опосредованный контроль);

12) осуществление контроля в сфере предупреждения коррупции, обеспечения законности, национальной безопасности и др. (по содержанию).

Эти функции (формы парламентского контроля) Жогорку Кенеша регламентированы Конституцией Кыргызской Республики и другими законами (о регламенте Жогорку Кенеша, о Счетной палате КР, о противодействии коррупции, о нормативных правовых актах КР, о статусе депутата Жогорку Кенеша и др).

Исходя из анализа форм парламентского контроля следует, что большинство форм парламентского контроля не сопровождаются наличием властных полномочий в отношении органов исполнительной власти, но иногда предусматривают правовые последствия контроля (по итогам проверки), хотя в некоторых случаях применение таких полномочий крайне затруднено (постановка вопроса о доверии Правительству и другим должностным лицам).

Однако, с другой стороны, уже само осуществление этих форм парламентского контроля предполагает акцентирование внимание граждан и должностных лиц на определенных социально-экономических и других проблемах страны, что, в свою очередь, повышает эффективность их решения. Отсюда следует, что парламентский контроль совмещает в себе не

только признаки государственного контроля, но и черты общественного (гражданского) контроля.

Проблема действующего законодательства прямым образом оказывает влияние на эффективность парламентского контроля при реализации ряда его форм. На наш взгляд, нуждается в корректировке вопросы ежегодных отчетов Правительства КР и других должностных лиц. Существующая сегодня правовая конструкция данных отчетов не влечет по их результатам наступления юридических последствий для Правительства, что абсолютно формализует это контрольное полномочие парламента. Пожалуй, единственным должностным лицом, для которого могут наступить юридические последствия по итогам рассмотрения ежегодного доклада, является Акыйкатчы (Омбудсмен). Одним из основных принципов парламентского контроля является принцип ответственности объектов парламентского контроля. Законодательно депутаты не могут применить санкционных мер к должностным лицам (особенно это относится к главам ведомств по обороне и безопасности) и решения Жогорку Кенеша носят рекомендательный характер.

Парламентский контроль в регионах

Еще одним упущением национального законодательства является ограничение парламентского контроля только Жогорку Кенешем, и местные кенешы не рассматриваются в качестве субъектов парламентского контроля. Такой подход представляется достаточно узким, так как данные органы являются региональной проекцией национального парламента со всеми присущими ему функциями, в том числе и контрольной в отношении органов местной власти. Выходом из сложившейся ситуации видится дополнительная регламентация в отдельной главе Закона о парламентском контроле или Законе о местном самоуправлении правовых основ и форм контрольной деятельности местных кенешей. Это усилит их роль, нормативно закрепив их контрольную функцию на уровне национального закона.

Общественный и парламентский контроль

Гласность является одним из принципов парламентского контроля. Она состоит не только в периодической публикации материалов по результатам работы парламента, но также предполагает активную работу с общественностью (СМИ и организациями гражданского общества). Участие гражданского общества в работе парламента поможет только усилить парламентский контроль. Интересной практикой считается изучение информации о текущей ситуации в той или иной сфере от альтернативных

источников информации (НПО, аналитических центров, НИИ и др.). Данную практику следует закрепить в законодательстве.

В связи с этим возникает необходимость законодательного закрепления сотрудничества парламента с неправительственными организациями, включая право представителям гражданского общества участвовать на заседаниях комитетов, фракций, выступать с особым мнением и их участие в отдельных формах парламентского контроля. Соответствующие дополнения могут быть внесены как Закон о парламентском контроле, так и в Закон о регламенте ЖК КР.

В законодательстве отсутствует норма по планированию и механизмам реализации функций парламентского контроля (порядка и критериев определения плановых и внеплановых проверок исполнения законов).

Итоговые рекомендации:

1. Необходимо коренным образом пересмотреть действующий Закон о парламентском контроле и привести его в соответствие с Законом о регламенте, в части вопросов, касающихся парламентского контроля. В новом Законе следует закрепить нормы, регулирующие такие важные базовые составляющие парламентского контроля, как объект, предмет, основания осуществления; права и обязанности участников парламентского контроля; а также ответственность и ее виды за несоблюдение и неисполнение законодательства со стороны подконтрольных органов и должностных лиц.
2. В новом законе рекомендуется закрепить положения по планированию и механизмам реализации функций парламентского контроля (порядка и критериев определения плановых и внеплановых проверок исполнения законов).
3. Рекомендуется рассмотреть вопрос внесения изменений и дополнений в национальное законодательство в части дополнительной регламентации в качестве субъектов парламентского контроля местные кенешы, а также вопрос законодательного закрепления роли общественности (гражданского или общественного контроля) как неременного условия повышения эффективности осуществления парламентского контроля.