

УДК 342.4(575.2)

К ВОПРОСУ О ТЕОРЕТИЧЕСКОМ АСПЕКТЕ РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Пирматов И.А.

Парламент Кыргызской Республики, Бишкек, e-mail: kng001@rambler.ru

В статье рассматриваются некоторые аспекты парламентской ответственности в КР. Отмечается, что парламентская форма правления логично обуславливает участие партий в формировании состава правительства и осуществлении контроля за его деятельностью. Анализируется также проблема политической ответственности депутатов, тесно коррелирующая с императивностью мандата, еще недостаточно изученной теоретической проблемой в Кыргызстане. Признается верным мнение, что круг органов и лиц сравнительно узок, поскольку речь идет об ответственности высших и местных органов власти, депутатов, должностных лиц, т.е. субъектов права, принимающих государственные или местные решения. Они должны нести ответственность согласно нормам конституционного права КР.

Ключевые слова: парламентская ответственность, фракции, Конституция КР, формирование правительства

TO THE QUESTION OF THEORETICAL ASPECT OF DEVELOPMENT OF PARLIAMENTARY RESPONSIBILITY IN KYRGYZSTAN

Pirmatov I.A.

Parliament of the Kyrgyz Republic, Bishkek, e-mail: kng001@rambler.ru

In article some aspects of parliamentary responsibility in the Territory are considered. It is noted that the parliamentary form of government logically causes participation of parties on formation of structure of the government and implementation of direct control of his activity. Also the problem of political responsibility of deputies which is in many respects connected with a problem of imperativeness of the mandate, the theoretical problem which still is insufficiently studied in Kyrgyzstan is analyzed. The opinion admits true that the circle of bodies and persons to whom parliamentary responsibility extends is rather narrow, it is about responsibility of the highest and local authorities, deputies, officials, i.e. those legal entities who make the most important state or local decisions. They have to bear the responsibility connected not with the concrete illegal acts provided by the legislation, and according to standards of constitutional right of the Territory.

Keywords: parliamentary responsibility, fractions, Constitution of KR, formation of the government

При рассмотрении некоторых теоретических аспектов парламентской ответственности в КР важно отметить, что взаимодействие партий с государственным механизмом проявляется на уровне коммуникации партий и правительства. Так, логично отметить, что в парламентарных государствах и государствах со смешанной формой правления партии, безусловно, занимают значимое место в процессе формирования правительства, его взаимодействиях с президентом и парламентом.

Логично, что признание партий, в качестве важнейшего института, для конституций «нового поколения», в частности в Греции, Болгарии, Румынии, Португалии и ряде других государств, стало конституирование норм, регламентирующих их участие в процессе формирования правительств. Такая регламентация, как правило, имеет самые различные вариации и модификации.

Полагаем, что в указанной связи актуален вопрос об определении персонального состава правительства, поскольку указанный аспект взаимоотношений решается самой правящей партией или партийной коалицией, т.е., безусловно, предполагает формат внутрипартийных отношений, регулируемых партийными уставами о создании

коалиций, в котором квоты и назначение на министерские посты устанавливаются посредством межпартийных коммуникаций.

В последнее время в Кыргызстане активизировалась полемика вокруг эффективности партийного правительства, где исполнительная власть формируется из числа кандидатов победившей партией. На наш взгляд, созданы реальные предпосылки формирования Правительства КР, на основе новой редакции Основного закона КР [1].

Так, согласно нормам ч. 1. ст. 85 Конституции КР и ч. 6. ст. 2 Конституционного Закона КР «О Правительстве» [2], Правительство подотчетно ЖК и ответственно перед ним. Согласно ч. 1 ст. 84 Основного закона КР фракция, имеющая более половины мандатов, или коалиция фракций с ее участием выдвигает кандидата на должность Премьер-министра КР [1].

Обратимся и к ст. 122 Регламента ЖК КР. Так, на выдвижение кандидатуры Премьер-министра имеют право:

- фракции, имеющие более половины мандатов, или коалиции фракций с ее участием;
- коалиции фракций, сформировавших парламентское большинство.

Отметим, что фракция, имеющая более половины мандатов, или коалиция фрак-

ций с ее участием выдвигает кандидата на должность Премьер-министра. Кандидат на должность Премьер-министра КР представляет программу, равно как и структуру и состав нового Правительства КР [3].

При рассмотрении теоретических аспектов, следует отметить, что одним из признаков парламентской республики выступает политическая ответственность правительства перед парламентом. Важно также зафиксировать, что ответственность носит характер солидарной ответственности, которую следует трактовать из норм Основного закона КР, как положение о недоверии одному члену правительства, что влечет отставку правительства в полном составе. Так, еще раз отметим, что Правительство КР ответственно перед Парламентом, и эта норма конституирована в Основном законе КР [1].

В ч. 3. ст. 85, к примеру, Жогорку Кенеш (Парламент) может выразить ему недоверие по инициативе 1/3 от общего числа депутатов. Также предусмотрено важное ограничение, согласно которому ЖК КР не может рассматривать вопрос о недоверии за полгода до очередных выборов Президента КР [1].

Данная норма предусмотрена законодателем в целях недопущения коллапса, имеющего потенциальные гарантии для кыргызстанского социума, в случае смены состава правительства.

Принцип политической ответственности детализирован в специальной литературе и монографиях. На наш взгляд, в Кыргызстане она зависит от соотношения политических сил, консенсуса в вопросе выражения недоверия или отказа в доверии правительству, когда правящая партия обладает большинством, требуемым для принятия решений, либо солидарных решений принимаемых коалицией большинства.

В национальном конституционном законодательстве четко прописан механизм формирования персонального состава. При этом вполне логично, что ЖК КР в вопросе определения направления деятельности исполнительной власти в целом занимает ключевые позиции. Отметим, что в условиях контроля ЖК КР по формированию состава и деятельности Правительства КР, после принятия новаций в Основном законе КР, обуславливает активизацию исследований в области парламентской ответственности.

Под парламентской ответственностью следует трактовать предусмотренную Основным законом ответственность депутатов, госорганов, высших категорий политических служащих перед Парламентом. Можно констатировать, что весомые полномочия депутатов в плане ответственности существуют там, где функционирует парламентская форма правления [4, с. 152–153].

Более того, институт выборного главы государства также существенно расширяет возможности партий выдвигать кандидатов на эту должность, как это имело место в новейшей истории Кыргызстана, когда было зарегистрировано рекордное количество (более 50) кандидатов.

В Конституции КР, в ст. 3 закреплена норма, в силу которой власть осуществляется на основе известного в теории принципа триады властей.

Так, согласно п. 2. ч. 4. ст. 64 Президент вправе назначать и смещать от должности членов Правительства КР – руководителей госорганов, по вопросам обороны, национальной безопасности, а также их заместителей [1].

Глава Правительства назначается Президентом, выдвигается фракцией или коалицией фракций ЖК КР. Причем согласно ч. 5. ст. 84, в случае если в трехдневный срок Президент не издаст указ о назначении Премьер-министра и остальных членов Правительства, они считаются назначенными [1].

Исходя из заданной конструкции, логично вытекает, что в результате кандидатура Премьер-Министра и состав Правительства зависят от расстановки и соотношения сил в ЖК КР.

В ч. 6. ст. 84 Основного закона КР, зафиксирована норма: если не будет утверждена программа, определены структура и состав Правительства, Президент назначает досрочные выборы в ЖК КР [1].

Отметим, что контрольные полномочия ЖК КР в отношении деятельности исполнительной власти достаточно объемны и способствуют в полной мере реализации намеченных целевых установок нового Правительства. Следовательно, Основным законом КР предусмотрена отчетность правительства, его министерств и ведомств перед ЖК КР.

Следует признать, что проблема политической ответственности депутатов во многом коррелирует с проблемой императивности мандата, и на теоретическом уровне в Кыргызстане пока еще недостаточно разработана. Можно признать правоту взглядов, разработанных по этому вопросу Э.Э. Дуйсеновым, А.Б. Калматовым, Э.А. Кочкаровой. С каждым из указанных авторов можно в той или иной мере согласиться. В частности, А.Б. Калматов логично утверждает, что круг органов и лиц, на которых распространяется парламентская ответственность, сравнительно узок, и анализирует ответственность высших и местных органов власти, депутатов, должностных лиц, т.е. субъектов права, принимающих важные государственные или местные решения [5, с. 15]. Здесь автор подразумевает,

прежде всего, ответственность депутатского корпуса ЖК КР, обязанных нести ответственность, связанную не с конкретными противоправными деяниями и предусмотренными законодательством, а в соответствии с нормами конституционного права КР [5, с. 15–21].

Если говорить о привлечении к ответственности депутатов ЖК КР или высших должностных лиц за принятие ими неадекватных решений по тем ли иным вопросам, то здесь возникают проблемы в теоретико-практическом преломлении. Поскольку стоит согласиться с ведущим конституционалистом и теоретиком права академиком Г.С. Сапаргалиевым, что к оспариванию ответственности парламента, его палат и депутатов следует отнести нарушение закона, негативные действия политического характера, некачественное выполнение возложенных на него функций [4, с. 152].

Применительно к кыргызстанским условиям логично выделить такие аспекты, когда в конституционном механизме важное место занимает ответственность парламента, под которой понимается политическая ответственность коллегиального органа. Она, по мнению академика Г.С. Сапаргалиева, выражается в форме:

- роспуска парламента;
- досрочного прекращения полномочий депутата парламента [4, с. 153].

Как известно, Конституция КР не регулирует характера взаимоотношений депутатов с избирателями. Закон КР «О статусе депутата» не определяет характера депутатского мандата.

По верному мнению Э.Э. Дуйсенова, в тексте Конституции [1], а также Регламенте ЖК КР закреплены нормы, которые можно расценивать как элементы парламентского индемнитета. Это п. 1. ст. 72 Основного закона КР, согласно которому депутат ЖК в течение срока полномочий не может подвергаться преследованиям за высказываемые им в связи с депутатской деятельностью суждения или за результаты голосования в ЖК КР [6].

Также закреплена норма, согласно которой депутат ЖК КР может быть привлечен к уголовной ответственности в случае согласия большинства от общего числа депутатов ЖК, за исключением случаев совершения особо тяжких преступлений.

Так, в отношении депутата может быть возбуждено уголовное дело только руководителем госоргана КР, осуществляющее дознание и предварительное расследование, и по окончании производства по делу подлежит передаче Генпрокурору КР для осуществления надзора.

Можно полагать также с позиций обычного правосознания, что совершение депутатом преступления автоматически должно повлечь за собой лишение его депутатской неприкосновенности.

Верным представляется мнение Э.А. Кочкаровой, что дебаты вокруг введения в КР пропорциональной избирательной системы вместо смешанной проходят в формате политической ответственности депутатов. Указанный автор задается вопросом, будут ли они ответственны перед избирателями или же перед своим партийным руководством и не приведет ли такой шаг к еще большему отрыву депутатов от своих избирателей? [7, с. 12–14].

Таким образом, можно сделать несколько выводов:

1. Паритет политических сил в ЖК КР необходим как гарантия соблюдения интересов кыргызстанского социума. Партии необходимы для реализации политической ответственности, дальнейшего развития парламентаризма в КР.

2. Генез деятельности ЖК КР будет зависеть от развития партийной системы в современном Кыргызстане в целом и от уровня дальнейших теоретических разработок по проблемам парламентской ответственности.

3. В Кыргызстане требуют дальнейшей детализации проблемы парламентской ответственности с учетом новаций, внесенных в Основной закон КР и конституционное законодательство.

4. Партии действительно становятся активными участниками формирования госапарата и проводниками избранной линии. Конституционно-правовое реформирование в КР имеет целью усиление роли партий и других институтов в процессе совершенствования их статуса как самостоятельных субъектов публичной политики, выражающих интересы граждан всего Кыргызстана.

Список литературы

1. Конституция КР Конституция КР (В ред. закона КР от 28 декабря 2016 г. № 218). – URL: Phhttp://www.president.kg/ru/konstitutsija/razdel_pjatyj (дата обращения: 07.05. 2017).
2. Закон КР «О Правительстве КР» [Электронный ресурс: online.adviser.kg/Document/?link_id=1002764366].
3. Регламент ЖК КР от 25 ноября 2011 г. № 223 (в редакции Законов КР от 16 апреля 2012 г. № 40, 15 июня 2012 г. № 82, 12 июля 2012 г. № 105, 18 февраля 2014 г. № 30, 18 февраля 2014 г. № 35, 5 марта 2014 г. № 39). ИПС «ТОКТОМ».
4. Сапаргалиев Г.С. Проблемы конституционной ответственности [Текст] // Г.С. Сапаргалиев. – Алматы, 2001. – С. 152–153.
5. Калматов А.Б. Проблемы конституционно-правовой политической ответственности в КР: 12.00.02 Автореф. дис... докт. юрид. наук. – Б., 2014. – С. 15–21.
6. Дуйсенов Э.Э. Правовые проблемы реформирования государственного управления (ПК и КР): 12.00.02. Автореф. дис... докт. юрид. наук. 12.00.02. – Алматы, 2003.
7. Кочкарова Э.А. Конституционно-правовое регулирование организации и деятельности политических партий в современном демократическом государстве: 12.00.02. Автореф. дис... докт. юрид. наук. – Б., 2014. – С. 213–221.