

*Бийбосунов А.К.*

## К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

*A.K. Biibosunov*

## TO THE QUESTION OF THE EFFICIENCY OF CONTROL ACTIVITIES IN THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК:340/22

*В статье представлены позиции о необходимости повышения эффективности контрольной деятельности в Кыргызской Республике. Современный этап развития общества и государства наглядно показывает, что закрепление идей прав человека в общественном сознании возможно при наличии сильной государственной власти. Основная цель правового государства - защищать права человека, обеспечить достоинство личности как неотъемлемый компонент культуры общества.*

*The article presents the position of the need to improve the effectiveness of control activities in the Kyrgyz Republic. Modern stage of development of society and the state clearly shows that reinforce the ideas of human rights in the public consciousness possible in the presence of a strong state power. The main purpose of the legal state is to protect human rights, to ensure the dignity of the individual as an integral component of the culture of the society.*

Современный этап развития общества и государства наглядно показывает, что закрепление идей прав человека в общественном сознании возможно при наличии сильной государственной власти, которая ставит перед собой задачу - быть правовым государством. Основная цель правового государства - защищать права человека, обеспечить достоинство личности как неотъемлемый компонент культуры общества.

Действительно, на современном этапе в Кыргызстане к проблеме парламентского контроля сложилось неоднозначное отношение. Формы контроля законодательной власти различны, их перечень, прежде всего, зависит от формы правления, установленной в государстве. Так, формы контроля в президентских республиках, дуалистических монархиях могут существенно отличаться от форм контроля законодательной власти в парламентарных республиках и монархиях.

В Конституции КР контрольные функции Жогорку Кенеша обозначены в большом объеме, что во многом объясняет его позиции в системе органов государственной власти. С учетом опыта и практики парламентского контроля в зарубежных странах, важно отметить их общие тенденции, заключающиеся в совокупности таких прав:

- право заслушивать отчеты и информацию подконтрольных государственных органов и должностных лиц и давать оценку их деятельности;
- право разрабатывать рекомендации об

улучшении работы соответствующих государственных органов и должностных лиц;

- право выражать согласие или несогласие по поводу каких-либо вопросов, входящих в компетенцию органа исполнительной власти;

- право отменять акты подконтрольных парламенту органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Понятие контроля законодательной власти следует рассматривать как:

1) Контроль как систематическая и конструктивная деятельность законодательной власти, одна из основных функций осуществления ее компетенции, т.е. контроль как вид юридической деятельности, реализуемый посредством правовых форм;

2) Контроль как система мер, обеспечивающих обнаружение негативных явлений и тенденций в состоянии и функционировании подконтрольных объектов, направленных на проверку законности и выполнения легитимно принятых норм, а также отражающих общегосударственные интересы;

3) Контроль как конечный элемент процесса управленческой деятельности, направленный на систематизацию мер предупредительного, исправляющего, пресекающего, карательного воздействия [1, с. 22].

*Сущность парламентского контроля определяется механизмом их реализации посредством специфических парламентских процедур. Форма контроля в данном аспекте играет определяющую роль, что позитивно влияет на повышение эффективности контроля. Парламентская процедура формы контроля разбивается на несколько этапов, на протяжении которых решаются вопросы: инициирования проведения контроля; принятия решения о проведении контроля; организации проведения контроля (на какой комитет возложена); проверка принятого решения.*

Как свидетельствует опыт деятельности зарубежных парламентов, парламентский контроль проявляется в самых различных формах:

- участия в назначении на должность, отстранении от должности и привлечения к ответственности высших должностных лиц государства;

- выражении доверия (недоверия) правительству;

- направления депутатских запросов (интерпелляций) и вопросов правительству или отдельным его членам;
- заслушивания отчетов должностных лиц государства;
- проведение парламентских расследований и слушаний;
- обращение парламентариев в конституционно-судебные органы;
- утверждение отдельных актов исполнительных органов и главы государства;
- осуществление специальных процедур контроля за делегированным законодательством;
- назначение и дача согласия на назначение на должность высших должностных лиц исполнительной власти;
- дебаты по общей политике правительства, по отдельным аспектам;
- импичмент по отношению к высшим должностным лицам государства;
- ратификация и денонсация международных договоров [2, с. 321].

В Кыргызстане парламентский контроль выступает эффективным механизмом политики, действие которого не предполагает прямого вмешательства парламента в непосредственную деятельность главы государства; органов исполнительной власти.

К наиболее распространенным и действующим формам непосредственного контроля в деятельности представительного органа являются парламентский вопрос и запрос, парламентские слушания, правительственные часы, (о которых говорилось в предыдущих параграфах исследования).

Полагаем, что в числе важнейшего аспекта оптимизации контрольных функций является создание и функционирование парламентских следственных комиссий, что актуализирует внесение изменений в Регламент ЖК, принятие закона о парламентском контроле. Считаем, что национальное законодательство нуждается в законе «*О парламентском контроле*», в основу которого необходимо внести принцип взаимного контроля всех ветвей власти, который обусловит конкретизацию положений Конституции КР, заложив тем самым правовую основу контрольной деятельности государства.

Важно выделить в *субстанциональной, системно-структурной, и функциональной плоскостях многоаспектность деятельности органов исполнительной власти (нормотворческая, правоустановительная, юрисдикционная, регистрационно-установительная, лицензионно-разрешительная, правоохранительная)*, которая характеризуется динамичностью и устойчивостью и проявляется в соответствующих правовых формах подзаконного нормотвор-

чества, правоприменения, контроля и надзора.

Выделим сущность государственно-властных полномочий органов исполнительной власти. Они основаны на таких элементах, как:

- право издавать от имени государства юридические акты;
- право обеспечивать реализацию юридических актов применением от имени государства мер воспитания, убеждения, разъяснения и поощрения;
- право осуществлять от имени государства надзор (наблюдение, контроль) за исполнением юридических актов;
- право защищать юридические акты от нарушения путем применения в необходимых случаях мер государственного принуждения [1, с. 25].

Одной из отличительных характеристик органов исполнительной власти является наделение их правом применять принуждение и осуществлять функции контроля. Органы государственной исполнительной власти общей компетенции в составе Правительства КР направляют контрольную деятельность подведомственных им органов государственного управления. В данном аспекте контроль призван обеспечивать законность и дисциплину на участках работы по руководству хозяйственной, социально-культурной и административно-политической деятельностью в системе подведомственных им органов, предприятий, учреждений и организаций.

В пределах своих полномочий Правительство Кыргызской Республики на основании Конституции КР и конституционного закона «О Правительстве КР» контролирует составление и исполнение республиканского бюджета, проведение единой финансовой, кредитной и монетарной политики, осуществляет валютный контроль.

Проверка – основная, наиболее распространенная форма государственного контроля, осуществляемого исполнительной властью, заключающаяся в установлении фактических данных о сборе информации о выполнении обязательных требований, правил, нормативов, установленных законами и иными нормативно-правовыми актами по проверяемым вопросам.

Проверка, будучи многоаспектным по своей природе, определяется в законодательстве и научной литературе специальной терминологией – это ревизия, инспектирование, инвентаризация, регистрация, сертификация, лицензирование, аккредитация.

Судебный контроль представляет собой контрольную функцию государства, реализуемую судебной властью. Конституционная функция судебной власти концентрируется в судебном

механизме защиты прав и свобод личности, восстановления нарушенных или оспариваемых прав и интересов личности.

Компетенция судебных органов в основных своих направлениях деятельности проявляется на уровне защиты прав человека, понятии судебной деятельности и защите прав и свобод человека. В наиболее общем смысле защита есть противодействие незаконным нарушениям и ограничениям прав, свобод и законных интересов личности, предупреждение этих нарушений и ограничений, а также возмещение причиненного вреда в случае, если предупредить или отразить нарушения и ограничения не удалось.

Следует отметить, что с термином «защита» тесно связано понятие «охрана прав», которое в юридической литературе фактически используется, как тождественное понятию «защита», поскольку оба эти понятия являются этимологически близкими и выполняют одну и ту же функцию, направленную на противодействие незаконным нарушениям и ограничениям прав и свобод человека. К судебному разбирательству по делам связанным с правами, свободами и законными интересами относятся:

- рассмотрение уголовных и гражданских дел, связанных с нарушением прав и свобод человека и гражданина;
- контроль за законностью и обоснованностью решений и действий государственных органов и должностных лиц, связанных с правами, свободами и интересами человека и гражданина;
- обеспечение исполнения приговоров, иных судебных решений, связанных с правами, свободами и интересами человека;
- контроль за соблюдением прав граждан при расследовании преступлений и проведении оперативно-розыскной деятельности и др.

Именно с помощью судебных процедур удается эффективно определить меру свободы и меру ответственности гражданина в его сложных отношениях с другими людьми, обществом и государством. Как отмечает К.В. Арановский, перед судом человек и государство общаются друг с другом на равных, и никакой другой институт не способен дать человеку такую возможность. ....Каковы бы ни были политические склонности судьи, он все же знает, что люди ожидают от суда справедливости, а не политических решений. Поэтому судьи должны оправдывать эти ожидания. Каким бы уязвимым ни был механизм правосудия, ..... лучшего института человечество еще не изобрело.

Защита прав человека и гражданина осуществляется посредством обеспечения законов и иных правовых актов, регулирующих права, свободы и

законные интересы человека и гражданина. Логично, что обеспечение господства права и закона в целом, означает, что суды, разрешая гражданские, уголовные и административные дела, должны руководствоваться только законом и выносить правосудные, т.е. основанные строго на законе, решения, тем самым, обеспечивая правильное применение правовых норм, закрепленных в Конституции, законах, иных нормативных правовых актах, международных договорах, господство их во всей системе правовых норм. Это основная гарантия защиты прав и свобод человека и гражданина, так как в них закреплены права и свободы человека и даже порядок их защиты [3, с. 231].

Это вытекает из признания Конституцией человека, его жизни, прав и свобод высшей ценностью государства. Это обеспечивается тем, что в правовом государстве, каковым становится КР, право на судебную защиту стало главной гарантией и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Не обеспечив верховенство законов, невозможно обеспечить защиту индивидуальных прав и свобод. Поэтому конституционное положение о том, что Конституция имеет высшую юридическую силу и иерархия законов направлена на защиту прав и свобод человека.

*Важная функция судов - толкование правовых норм.* Под толкованием принято считать деятельность по установлению содержания, т.е. смысла и пределов действия юридических норм, вызванную неясным изложением (абстрактностью юридических норм, специальной терминологией) или противоречивым выражением воли законодателя, другого субъекта нормотворчества, а также явной тенденцией неправильного понимания и применения тех или иных норм права в жизни. По мнению Венгерова А.Б.: «Суд как орган, осуществляющий правоприменительную деятельность, неизбежно толкует нормы права» [4, с. 221].

Судебное толкование норм закона является одним из важнейших видов интерпретации норм права, поскольку судебная власть играет особую роль в механизме государственной власти, обеспечивая роль главного арбитра в споре о праве. Кроме того, суды выполняют роль основной правоприменяющей инстанции, «закон получает движение благодаря усилиям судебной власти». Круг судебных полномочий значительно расширился, и государства, вставшие на демократический путь развития, отходят от политических установок, рассматривавших в недалеком прошлом суды лишь в качестве органов, призванных охранять социалистическое общество, государство от неправомерных действий, но не предусматривавших должной ответственности государства перед своими гражданами [4, с. 219].

Суды во многих государствах наделены полномочиями, среди которых доминирующую роль играет правосудие, осуществляемое только судом. Однако в процессе осуществления правосудия суд прямо или опосредованно, а во многих случаях в качестве самостоятельных полномочий обеспечивает решение и других вопросов, таких как конституционный контроль, разъяснение действующего законодательства по вопросам судебной практики, контроль за законностью и обоснованностью решений и действий государственных органов и должностных лиц, обеспечение исполнения приговоров, иных судебных решений и решений некоторых других органов, разбирательство и разрешение дел об административных правонарушениях, подведомственных судам и др.

Правильное толкование норм права, раскрытие идей и положений права, воли законодателя оказывает влияние на эффективную судебную защиту прав и свобод человека, так как главное в этом случае - возможность использовать все силы закона предназначенной на защиту прав и свобод человека. При этом возникает вопрос: во всех ли случаях можно говорить о судебном толковании или только при условии издания судебным органом специального правотолковательного акта [4, с. 226].

В юридической литературе получило распространение такое мнение, что судебное толкование следует рассматривать лишь в качестве казуального официального толкования при осуществлении правосудия. Так, В.В. Лазарев отмечал, что «судебное толкование в СССР является только казуальным». Н.Н. Вопленко, считает судебное толкование подвидом казуального толкования, которое в свою очередь подразделяется на судебное и административное.

А.Б. Венгерov отмечает, что «когда судебное толкование дается по конкретному делу, оно обязательно только для этого дела. Однако отдельные судебные разъяснения закона по конкретному делу, даваемые Верховным Судом и опубликованные в печати, оказывают серьезное влияние на применение закона другими судами при рассмотрении аналогичных дел» [4, с. 254]. В итоге А.Б. Венгерov обосновывает необходимость серьезного отношения к прецеденту толкования Верховным судом правовой нормы по конкретным делам, который фактически становится обязательным для нижестоящих судов, хотя формально компетентное казуальное толкование, осуществленное высшим судебным органом, обязательно только для него. Поэтому считаем, что основным признаком судебного толкования является субъект, от которого исходит толкование норм права. В данном случае речь может идти лишь о судебных

органах, судьях, обеспечивающих интерпретацию норм права единолично либо коллегиально [4, с. 259].

Следовательно, к результатам судебного толкования можно отнести: постановления нормативного характера высших судов; постановления и определения высших судебных органов по принципиальным конкретным делам; казуальные судебные решения по гражданским делам и судебные приговоры по уголовным делам, в мотивировочной части которых обеспечивается толкование закона. Поэтому исключительно важно изучение судами всех этих видов толкования, чтобы посредством правильного раскрытия сути норм права эффективного их применения обеспечивать права и свободы гражданина.

Важное значение для защиты прав и свобод человека имеют правильное применение норм права. Применение права - после правотворчества - второй по значению, а при известных социальных условиях, существенно влияющий на правовое регулирование в процессе воздействия права на общественные отношения.

Существует два главных основания, обуславливающих необходимость указанной особой деятельности - применения права:

- в случаях, когда есть спор о праве, правах и обязанностях;
- в случаях, когда не исполняются обязанности, имеются препятствия в осуществлении прав и совершаются иные правонарушения, в особенности уголовно наказуемые деяния.

В этих случаях требуется устранение и анализ конкретных обстоятельств и такое понимание и применение закона, когда приходится рассматривать непростые обстоятельства и решать сложные юридические вопросы, а главное - вынесение правосудного решения, когда совершается "суд по праву".

Правосудие строится так, чтобы по каждому делу была установлена объективная истина, обеспечивались гарантии для всех участников юридического дела. Это достигается: особым построением судов; их статусом; применением особых юридических процедур рассмотрения и решения юридических дел, именуемых процессом; он направлен на то, чтобы по каждому юридическому делу была установлена объективная истина и обеспечивались права всех участников процесса, к которым применяются меры государственного принуждения, наличием особых гарантий, призванных обеспечить обоснованность и законность принимаемых решений; недопущение и устранение ошибок (система обжалования,

пересмотр дела по вновь открывшимся обстоятельствам, в порядке надзора и др.).

Все это имеет первостепенное значение для защиты прав человека, так как правда, узаконенная решением суда - это важнейшая форма защиты прав и свобод человека. В связи с той значимой ролью, которую играет суд в применении закона, в правовой системе страны, существенное значение имеет судебная практика, то есть опыт применения юридических норм к конкретным жизненным случаям. Этот опыт обогащает деятельность судов, всех юрисдикционных органов, субъектов реализации юридических норм.

Что же такое судебная практика? Не любое решение суда по конкретному делу и даже не любое постановление Пленума Верховного Суда, содержащее разъяснение по применению судами законодательства при рассмотрении какой-либо категории дел.

В ряде случаев юридическая практика имеет характер *судебных обыкновений*, то есть складывающихся на практике линий, направлений применения закона, прецедентов практики. Когда это необходимо, результаты судебной практики закрепляются в актах - постановлениях Пленума Верховного Суда.

Сегодня, когда Кыргызская Республика стремится стать демократическим правовым государством, когда правильное применение Конституции как Основного Закона государства является гарантией права человека на судебную защиту. Создание такой судебной практики, обсуждается участниками научно-правовой общественности и ее использование является важным средством защиты прав и свобод человека и гражданина.

Важнейшее значение в обеспечении прав и свобод человека имеет *деятельность судебных органов по применению международных правовых актов и норм*. Прогресс в обеспечении международно-признанных прав человека, будет зависеть от расширения способности судебных систем к их имплементации. Между тем, национальные правовые системы отстают от потребностей прогрессивного развития международного права.

В международном праве произошли изменения, имеющие отношение к рассматриваемой проблеме. Одно из них - основные права и свободы человека перестали быть чисто внутренним делом государства.

Связанные с применением норм международного права вопросы о правах и свободах человека занимают существенное место в судебной практике. Растущая практика применения норм международного права при решении дел с участием физических и юридических лиц расширяет юрисдикцию

судов. Специальная литература высоко оценивает роль, которую призван играть суд в функционировании международного права в защите прав и свобод человека. Высказывается мнение, что судебная власть содействует признанию и обеспечению применения международных норм. Суды существенно помогают определению, уяснению и развитию норм международного права.

Среди международных актов следует, прежде всего, назвать Всеобщую декларацию прав человека 1948 г. Она была принята в форме резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, государства признали за ее положениями юридическую силу. Именно эти положения составляют ядро тех « принципов и норм международного права », о которых идет речь в Разделе втором «Права и свободы человека и гражданина» Конституции КР. Центральное положение в системе универсальных международных актов занимает принятые в 1966 г. Международный пакт о политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах.

Особого внимания заслуживает роль суда в решении сложных проблем взаимодействия международного и национального права. В деятельности суды сталкиваются с предписаниями различных правовых систем, которые по-разному подходят к защите прав и свобод человека внутренней и международной. Такое положение отличается сложностью и возлагает на судью серьезную ответственность. Будучи частью механизма внутригосударственного осуществления правовых норм, и действуя в рамках национальной правовой системы, применяет нормы международного права в порядке, ею установленном, в соответствии с ее целями и принципами, а также процессуальными нормами. Из этого видно, что применение судом норм Международного права преломляется через призму правовой системы государства, от которой зависят результаты всего процесса.

*Суд не осуществляет внешней политики.* Тем не менее, национальное право не исключает из компетенции суда дел, в которых затрагиваются внешние сношения государства. Это относится, прежде всего, к делам о правах человека.

При этом следует обратить на п. 3 ст.6: Конституции КР, где сказано: «Вступившие в установленном порядке в силу международные договоры, участницей которых является КР, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы КР». Означает ли это, что не ратифицированные международные договоры в сфере прав человека не будут иметь приоритет перед законодательством Кыргызстана [1].

Говоря о путях и методах оптимизации контрольной деятельности следует затронуть вопрос о месте и роли Конституционной палаты в системе органов государственной власти.

Вполне закономерной представляется точка зрения, согласно которой конституционный контроль относится к самостоятельному виду государственной власти – контрольной [5, с.16].

По мнению Боботова С.В. конституционный суд не только не входит в судебное ведомство, но даже в судебную систему, поскольку это орган высшего арбитражного порядка и должен оставаться вне традиционной триады властей [6, с. 66]. Другие исследователи утверждают, что орган, осуществляющий конституционный контроль, является частью одной из ветвей власти, а именно судебной и не может быть представлен в качестве самостоятельной контрольной власти.

Анализ указанных позиций авторов подвел нас к итогу: конституционный контроль не может быть представлен как отдельная ветвь власти в Кыргызской Республике. Так, п.2. ст.3 Конституции КР в числе конституционных принципов организации государственной власти обозначено ее разделение на три ветви. Конституционный контроль как вид деятельности выполняется разными органами государственной власти, которые относятся к разным ветвям власти согласно указанного выше принципа разделения властей. Между тем, если обосновывается идея разделения государственной власти, то следует предусмотреть место и роль

контрольной власти в этой устоявшейся триаде. В Кыргызстане судебный контроль осуществляется в двух направлениях:

- контроль со стороны судов общей юрисдикции;
- контроль, осуществляемый Конституционной палатой.

Не менее важным вопросом остается вопрос практической реализации конституционного принципа согласованного функционирования и взаимодействия ветвей государственной власти в условиях парламентско-президентского правления в Кыргызской Республике.

#### Литература:

1. Тайторина Б.А., Государственный контроль в РК: конституционно-правовые проблемы: [Текст] / Б.А. Тайторина. Дис... докт. юрид. наук. – Алматы, 2010.
2. Конституционное право зарубежных стран [Текст] / . - М., 1997. - Т.3. - С.5.
3. Мами К.А., Конституционная законность и судебная власть в Республике Казахстан: основные тенденции и приоритеты [Текст] / К.А. Мами. Дисс... докт. юрид. наук. – Алматы, 2003.
4. Венгеров А.Б. О прецеденте толкования правовой нормы [Текст] / А.Б. Венгеров // Ученые записки ВНИИСЗ. - М., 1966. - Вып.6. - С.4.
5. Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. [Текст] / Ю.Л. Шульженко. Учебное пособие. – М., 1995. С. 16.
6. Боботов С.В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ) [Текст] /С.В. Боботов. – М., 1994. - С. 66.

Рецензент: к.ю.н., доцент Жусупов Б.А.