

*Калматов А.Б. - депутат Жогорку Кенеша  
Кыргызской Республики, председатель  
парламентского комитета по  
противодействию коррупции,  
кандидат юридических наук  
Дуйсенов Э.Э. - д.ю.н., профессор  
КГЮА*

УДК342.4 (574)

## ПАРЛАМЕНТСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

***Аннотация:** В статье анализируются некоторые проблемы формирования концепции конституционно-правовой ответственности в Кыргызской Республике. Рассматриваются особенности конституционно-правовой ответственности парламента, которые определяются спецификой самого субъекта ответственности. Традиционное понимание ответственности предполагает, что тот или иной субъект находится в правовом состоянии ответственности по отношению к государству, от которого и исходят санкции за совершенное правонарушение.*

***Аннотация:** Макалада Кыргыз Республикасындагы конституциялык-укуктук жоопкерчилик концепцияларын тузуудөгү кээ бир маселелерге анализ жүргүзүлөт. Жоопкерчиликтин субъектисинин өздүк спецификасы катары аныкталган парламенттин конституциялык-укуктук жоопкерчилик өзгөчөлүктөрү каралат. Жоопкерчиликтин салттуу түрдө тушунгөндө, тигил же бул субъектинин укук бузуулары учун жаза чараларын чыгарган мамлекетке карата жоопкерчиликтуу укуктук абалда турат.*

***Annotation:** This article analyzes some of the problems of formation of the concept of constitutional responsibility in the Kyrgyz Republic. The features of constitutional responsibility of Parliament, which are determined by the specifics of the subject of responsibility. The traditional understanding of responsibility suggests that he or she is located in the legal position of responsibility to the state, from which come the sanctions for the offense.*

***Ключевые слова:** Парламентская ответственность, конституционно-правовая ответственность, представительные органы власти.*

***Негизги сөздөр:** Парламенттик жоопкерчилик, конституциялык-укуктук жоопкерчилик, бийликтин өкулчулук органдары.*

***Keywords:** Parliamentary responsibility, constitutional responsibility, representative bodies.*

Центральной проблемой не только конституционно-правовой ответственности, но и всех других видов правовой ответственности является вопрос об основаниях их возникновения. Так до сих пор среди исследователей нет устоявшейся позиции, с какого момента наступает конституционно-правовая ответственность, а именно: с момента совершения конституционного правонарушения, с момента установления его компетентными органами или же с момента применения конституционных санкций. Разобраться в данной ситуации представляется возможным, лишь при правильном разграничении оснований конституционно-правовой ответственности. Но при этом возникает непростая проблема, требующая теоретического решения. Известно, что юридическая ответственность, как правило, наступает за правонарушения, исключением является гражданско-правовая ответственность, наступающая за вред, причинённый источником повышенной опасности [1].

Д.Т. Шон, выступая за то, чтобы расширить перечень оснований, включив в него и аморальные проступки, отмечает, что основанием применения конституционной ответственности является действие или бездействие, которое причинило либо могло причинить существенный ущерб народу, государству независимо от того, происходит ли

при этом нарушение конституционных или иных правовых норм, либо нет, отмечая, что невозможно дать точный перечень обстоятельств, которые могут служить основанием конституционной ответственности [1, с.37]. Вряд ли можно согласиться с такой позицией, согласно которой не имеет значение, происходит ли нарушение конституционных или иных правовых норм или нет. Представляется, что такое высказывание с юридической точки зрения является не совсем корректным.

Другой вопрос, что действительно на сегодняшний день отсутствует законодательное закрепление конституционно-правовой ответственности. В связи с чем, в правоприменительной практике возникает потребность в нормативном закреплении состава конституционного правонарушения.

Виноградов В.А. определяет основания конституционно-правовой ответственности, как обстоятельства, при которых в соответствии с конституционно-правовыми нормами она наступает [2]. Интересна так же позиция, Н.М. Колосовой, в своей работе, автор признает наличие как фактического, так и нормативного основания [3, с.88].

Но разделение оснований конституционно-правовой ответственности на нормативные и фактические, явно является не достаточным. Следует добавить и процессуальное основание, на наш взгляд это придаст некую завершенность данному вопросу.

Одним из видов конституционной ответственности является парламентская ответственность. Парламентская ответственность может наступать по инициативе также по инициативе уполномоченного на то органа. Под парламентской ответственностью признается предусмотренная Конституцией ответственность депутатов, государственных органов, высших категорий политических служащих перед Парламентом. Депутаты могут являться инициаторами вопроса об ответственности. Наиболее широкие полномочия депутатов в плане ответственности перед ним существует там, где государством признана парламентская форма правления [4, с.237]. Главный признак парламентарной республики - политическая ответственность правительства перед парламентом. Ответственность носит характер солидарной ответственности, которую следует понимать как недоверие одному члену правительства, влечет отставку всего правительства. Парламент осуществляет контроль за работой Правительства и государственной администрации в целом. Такой контроль осуществляется путем вопросов, интерпелляций, резолюций порицания, вотума недоверия, увольнения отдельных министров или всего правительства в отставку, (в Кыргызской Республике, в частности, пп.3). 4). п. 3 ст. 74 Жогорку Кенеш принимает решение о доверии Правительству; принимает решение о выражении недоверия Правительству); деятельности омбудменов, (в частности, пп. 6), 7.) п. 3. ст. 74 избирает и в случаях предусмотренных законом, освобождает от должности Омбудсмена (Акыйкатчы); дает согласие на привлечение его к уголовной ответственности; избирает и в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности по представлению Омбудсмена (Акыйкатчы) заместителей Омбудсмена (Акыйкатчы); дает согласие на привлечение их к уголовной ответственности); работы создаваемых Парламентом Счетной и контрольной палат (в частности, пп.5,) п. 3 ст.74. избирает членов Счетной палаты: одну треть состава - по представлению Президента, одну треть - парламентского большинства и одну треть - парламентской оппозиции: освобождает их от должности в случаях, предусмотренных законом [5]. Так, учеными - конституционалистами отмечено, что в конституционном механизме важное место занимает *ответственность парламента*, под которой понимается политическая ответственность коллегиального органа. Как известно, она выражается в форме:

- роспуска парламента;
- роспуска одной палаты;
- досрочного прекращения полномочий депутата парламента.

Считаем верным мнение Г.С. Сапаргалиева, который отнес к основанию конституционно-правовой ответственности парламента, его палат и депутатов нарушение закона, негативные действия политического характера, некачественное выполнение возложенных на него функций.

«Некачественной следует считать политику, которая проявляется в обструкционизме, политическом популизме, ведущих к политическому кризису. В п.1. ст. 63 Конституции

РК, как и в других источниках конституционного права, нет положений, указывающих на то, что роспуск представительного органа должен сопровождаться сложной процедурой решения вопроса о его конституционной ответственности, как это предусмотрено в случае ответственности Президента. Решение о роспуске Парламента принимается Президентом единолично. Действия Президента по роспуску Парламента освобождены от контрассигнования, т.е. подписания Премьер-Министром. В связи с чем, возникает вопрос о правомочии единоличного решения Президентом. Право выступать от имени народа (единственного источника государственной власти) и государства принадлежит Президенту республики, который обеспечивает ответственность органов власти перед народом. Парламент же имеет право выступать от имени народа в пределах своих конституционных полномочий.

Роспуск одной Палаты Парламента не всегда может явиться решением проблемы, особенно если основанием роспуска стал политический кризис в результате непреодолимых разногласий между Палатами Парламента или Парламентом и другими ветвями государственной власти.

Так, основополагающие правовые нормы, относящиеся к Парламенту, содержатся в Конституции Республики Казахстан, закономерно, что эти правовые нормы, являются частью конституционного права. В то же время конституционные правовые нормы являются основой для принятия всей массы нормативного материала о формировании, организации, институционализации Парламента, выполнения присущих Парламенту в условиях президентско-парламентского правления функций, взаимодействия с другими органами государственной власти [4, с. 144].

Далее отметим, что анализ конституционной, парламентской ответственности позволил выделить несколько сравнительных характеристик. Следует отметить, что круг органов и лиц, на которых распространяется эта ответственность, сравнительно узок, речь идет об ответственности высших и местных органов власти, депутатов, должностных лиц, т.е. тех субъектов права, которые принимают наиболее важные государственные или местные решения.

Как известно, вопрос об ответственности представительных органов государственной власти в советский период поднимался редко, хотя предпринимались определенные попытки решения данного вопроса. Так, известный российский правовед О.Э. Лейст ввел в научный оборот новое понятие - «управленческая ответственность», что позволило ему выделить три формы ответственности:

- конститутивную, вытекающую из самого факта появления в установленном порядке ответственного органа или лица (избрание, назначение);

- функциональную, проистекающую из определения задач, целей соответствующего органа, надления его необходимыми правомочиями, за ненадлежащую реализацию которых он несет ответственность;

- персональную, означающую точную определенность круга дел работника, порученных ему операций, заданий, практических работ [6, с. 154].

Последняя форма ответственности, как известно, получила наибольшую разработку в советском государственном праве. Персональная ответственность за порученное дело реализуется посредством процессуальных правил, побуждающих субъекта ответственности пройти ряд стадий, а именно:

- дать отчет о проделанной работе;

- выслушать (принять) оценку компетентного органа;

- понести в случае отрицательной оценки какие-либо неблагоприятные последствия [5].

В современной трактовке понятия ответственности в сфере государственного управления наиболее удачным является определение, данное М.А. Красновым. Автор пишет: «Ответственность представляет собой связь между двумя субъектами, при которой одна сторона (субъект ответственности), обладающая свободой воли и выбора, обязывается в силу своего статуса строить поведение в соответствии с ожидаемой моделью, а другая сторона (инстанция ответственности) контролирует, оценивает такое поведение и (или) его результаты, а в случае отрицательной оценки и наличия вины вправе определенным образом реагировать» [7, с. 14-17].

Если говорить о привлечении к ответственности депутатов парламента или высших должностных лиц государства за принятие ими неадекватных потребностям правового регулирования решений по тем ли иным вопросам общественной или государственной жизни, то здесь возникают серьезные проблемы.

Специфической чертой конституционной (конституционно-правовой) политической ответственности является то, что она наступает как за правонарушения, так и при их отсутствии. Можно полагать, что конституционная ответственность может иметь и чисто моральные основания. Совершение аморального поступка депутатом вполне может служить основанием лишения депутатского мандата.

Для современного состояния парламента в Кыргызской Республике характерен отказ от императивного мандата и его отзыв согласно п.1 ст.73.Конституции КР не допускается [5].

Следует также отметить, что сложившаяся практика отказа представительных органов власти субъектов КР на обращение органов прокуратуры по вопросу лишения депутатов неприкосновенности порождает стремление криминальных элементов проникнуть в состав этих органов, чтобы уйти от ответственности за совершенные ими деяния. Между тем, в тексте самой Конституции [5], а также Регламенте Жогорку Кенеша КР [8] можно обнаружить следующие нормы, которые можно расценивать как элементы парламентского индемнитета. Это, например норма, согласно которой, Депутат Жогорку Кенеша в течение срока своих полномочий в соответствии с п. 1. ст.72 Конституции Кыргызской Республики не может подвергаться преследованиям за высказываемые им в связи с депутатской деятельностью суждения или за результаты голосования в Жогорку Кенеше.

Депутат Жогорку Кенеша может быть привлечен к уголовной ответственности в случае согласия большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, за исключением случаев совершения особо тяжких преступлений.

Уголовное дело в отношении депутата может быть возбуждено только руководителем государственного органа Кыргызской Республики, осуществляющее дознание и предварительное расследование, и по окончании производства по делу подлежит передаче Генеральному прокурору для осуществления надзора.

Центральная избирательная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики запрашивает в соответствующем суде, принявшем решение по делу, информацию о результатах рассмотрения дела и в случае вынесения обвинительного приговора вносит представление в Жогорку Кенеш о лишении депутатского мандата.

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

Известно, что одним из существующих элементов механизма установления ответственности представительных органов власти является правильная объективная оценка их деятельности, в частности, принятых ими нормативно-правовых актов. Так, в соответствии с пп.1),2),3) п. 6, п.7, п.8, п.9, п.10, п.11 ст. 97 Конституции КР Конституционная палата Верховного Суда КР, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом [5].

В соответствии с установленным порядком административного судопроизводства подача жалобы в суд на то или иное неправомерное решение органа государственной власти или местного самоуправления, порождает возможность отмены такого решения в судебном порядке. Возможность для граждан обращения в суд по данному вопросу закрепляется в нормах Закона КР «О порядке обращения граждан» [10].

Следовательно, отмена незаконных актов высших и местных органов власти является мерой конституционно-правовой ответственности. Однако, как указывают многие ученые, эта мера представляет собой лишь устранение из правового пространства акта, которого в нем быть не должно. Здесь никто не несет никакой ответственности [10]. Между тем, следует отметить, что о персональной ответственности депутатов за незаконное решение в данном случае не говорится.

Даже самый общий анализ проблемы ответственности представительных органов власти в Кыргызской Республике свидетельствует о несовершенстве действующей

системы ответственности этих органов. Что касается решения данной проблема, то, безусловно, необходима научная выработка единой позиции с охватом органов государственной власти всех уровней.

В рассмотрении и анализе вопроса о парламентской ответственности, особо значимыми видятся и возражения к проекту нового Регламента ЖК КР. Так, Президент Алмазбек Атамбаев направил в парламент возражение к Закону «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Как отмечено в Пресс-релизе Отдела информационной политики аппарата президента «К Закону «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», принятому Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 14 марта 2013 г., Президент КР Атамбаев А.Ш. имеет следующие возражения. Принятым законом предусматривается внесение изменений в статью 84 Закона «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в части предоставления права депутату передавать по доверенности свое право на голосование.

Так, Принятые законом изменения не соответствуют нормам Конституции и законам Кыргызской Республики, вступают в противоречие с другими нормами Закона «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и способны подорвать доверие избирателей к главному законодательному органу страны - Жогорку Кенешу Кыргызской Республики.

1. Статьей 5 Конституционного закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» установлены права граждан избирать своих представителей депутатами Жогорку Кенеша. В этой связи депутат Жогорку Кенеша, являясь представителем избравших его граждан, осуществляет от их имени законодательные функции.

Предоставление депутату права голосовать путем передачи доверенности создает условия, при которых избиратели лишаются прямого представления своих интересов в законодательном органе страны.

Передача права своего голоса другому депутату дает основание полагать о недостаточном соблюдении воли избирателей: ведь выбирая депутата, граждане передают свое право на осуществление власти без дополнительных правомочий на передачу голоса другому депутату, которого они не избирали. Голосование по доверенности не соответствует конституционным принципам выражения воли народа на участие в управлении государством, что противоречит природе парламента как представительного органа, где каждый депутат представляет интересы избирателей и ответственен перед ними за принятые парламентом решения.

2. Предлагаемые изменения не способствуют посещению народными избранниками заседаний парламента, вследствие чего не создают условия, улучшающие выполнение депутатами своей основной работы - законодательной деятельности.

В соответствии с ч. 4 ст. 80 Конституции Кыргызской Республики «законы, решения Жогорку Кенеша принимаются большинством от числа присутствующих депутатов, но не менее чем 50 голосами депутатов Жогорку Кенеша».

Ст. 9 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» устанавливает обязанность депутата присутствовать и голосовать на заседаниях Жогорку Кенеша. Вышеизложенные нормы закрепляют обязанность депутата принимать личное участие в принятии решений Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, принятие такого рода поправок противоречит указанным нормам Конституции и законов Кыргызской Республики.

3. Следует также отметить, что на период исполнения своих полномочий, согласно ст. 31, 32, 33 и 37 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», депутату предоставляется большой объем социальных гарантий, выраженных в обеспечении жилым помещением, служебным автотранспортом, праве бесплатного пользования всеми видами пассажирского транспорта, возмещения расходов за пользование средствами связи за счет государственного бюджета, медицинского, санаторно-курортного и бытового обеспечения. Учитывая, что социальные гарантии депутатам предоставляются за счет средств государственного бюджета,

формируемого, в том числе, за счет налоговых отчислений граждан, принятие такого рода поправок создает условия для нарушения прав и интересов граждан Кыргызской Республики.

4. Кроме того, принятые изменения противоречат правилам нормотворческой техники и не гармонизируются с другими нормами Закона Кыргызской Республики «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». В частности, со ст. 41, которая предусматривает обязанность депутата присутствовать на заседаниях Жогорку Кенеша, и ст. 1, согласно которой при тайном голосовании исключается контроль над волеизъявлением голосующего.

5. Принятые поправки не будут способствовать повышению качества принимаемых нормативных правовых актов, поскольку усиливается риск злоупотребления при использовании права голоса депутатов. Вследствие чего увеличивается вероятность продвижения законопроектов некоторыми группами депутатов в угоду интересам отдельных групп.

6. В дополнение к вышесказанному необходимо принять во внимание, что уровень доверия общества к институтам государственной власти и законодательству в целом остается низким.

Принятие такого рода поправок может привести к дальнейшему снижению доверия к главному законодательному органу страны, к сомнениям о легитимности или нелегитимности принятого законопроекта, в то время как в Национальной стратегии по устойчивому развитию Кыргызской Республики на 2013-2017 годы заявлена необходимость повышения доверия населения к законодательству.

На основании вышеизложенного предлагаемые поправки в ст. 84 Закона Кыргызской Республики «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» Президент КР считает нецелесообразными, и, руководствуясь п. 1 ч. 2 ст. 64 и ч. 2 ст. 81 Конституции Кыргызской Республики, возвращает Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», принятый Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 14 марта 2013 г., для выработки согласованного варианта».

Таким образом, анализ вышеперечисленных оснований позволяет сделать вывод, что не все из вышеназванных оснований можно отнести к основаниям конституционно-правовой ответственности парламента. Конституционно-правовая ответственность, как вид юридической ответственности наступает в результате нарушения правовых норм и в результате ненадлежащего исполнения своих должностных полномочий перед уполномоченной для этого инстанцией ответственности.

#### **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:**

- 1 Шон, Д.Т. Конституционная ответственность [Текст] /Д.Т. Шон //Государство и право. 1995. №7.
- 2 В.А. Виноградов. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности: проблемы России, опыт зарубежных стран. - М.: Институт права и публичной политики. 2003. -117с.
- 3 Колосова Н.М. Конституционная ответственность самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 1997. №2. С. 86-91.
- 4 Сапаргалиев, Г.С., Салимбаева, Ж. Проблемы конституционной ответственности [Текст] Г.С. Сапаргалиев, Ж. Салимбаева. - Алматы, ЖетГЖаргы, 2001. - С. 70; - С. 152.
- 5 Конституция Кыргызской Республики. Принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 г., изложена в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 27 июня 2010 г.
- 6 Лейст, О.Э. Санкции в праве [Текст] /О.Э. Лейст. - М., 1986. - 234с.
- 7 Краснов, М.Я. Ответственность в системе народного представительства (методологические подходы) [Текст] /С [Текст] М.Я. Краснов. - М., 1995. С. 3, 42.

8 Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 14 октября 2011 г. (Электронный ресурс: <http://www.kenesh.kg/RU/Articles/1099-Reglament.aspx>.)

9 Электронный ресурс: <http://pda.kabar.kg/politics/full/20369>

10 О порядке рассмотрения обращений граждан. (В редакции Законов КР от 26 февраля 2008 года № 16, 15 июля 2009 года № 214). //Газета Эр-кинтоо от 22 мая 2007 года №37.