

значение для успешной работы всего контрольного механизма, оказывают позитивное влияние на промежуточные и конечные результаты, помогают своевременному и правильному осуществлению ими своих полномочий, обеспечивают высокое качество проверок и устранение недостатков. Наоборот, отсутствие четких процедур может привести к неправильному или неполному пониманию и использованию проверяющими своих полномочий, нарушению законности с их стороны и пр.

Конечно, в праве необходимо закреплять только наиболее важные процедуры проведения контрольно-надзорных проверок, соблюдение которых оказывает прямое влияние на систематичность, достоверность, объективность, гласность, всеобъемлющий характер и действенность контроля. Излишняя формализация контроля привела бы к ограничению активности и творческой инициативы участников контрольной работы, ее усложнению. Вместе с тем, устанавливая определенные процедуры осуществления контроля, нормы права создают единые и обязательные правила осуществления контроля, облегчая тем самым его проведение. Это делает контроль более доступным и стабильным средством, постоянно используемым государственными органами для укрепления порядка и организации во всех сферах жизни.

В результате анализа специфики административного надзора можно выдвинуть следующее определение административно-надзорного производства: *административно-надзорное производство* – это производство, в ходе которого компетентными административными органами осуществляются необходимые проверочные мероприятия в отношении индивидуально определенных физических или юридических лиц, направленные на выявление нарушений действующего законодательства, установленных на его основе специальных норм и требований, и к правонарушителям применяются соответствующие меры административного принуждения.

1. Назарбаев Н.А. Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации: Послание Президента Республики народу Казахстана // Казахстанская правда. - 2005. - 19 февраля.
2. Снегирев А. Фактор развития гражданского общества // Юридическая газета. - 2006. - 5 декабря.
3. Рысбеков Т.З. Потенциал Конституции Республики Казахстан в реализации права на образование // Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию Парламента РК «Проблемы совершенствования и развития парламентаризма в условиях модернизации казахстанского общества». - Алматы, 2006. - С. 42.
4. Функции государства в условиях современного мира (на материалах независимого Казахстана) / под ред. М.Т. Баймаханова. – Алматы: Издательский дом КазГЮУ, 2005 – 336 с.
5. Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. - М.: Юридическая литература, 1970. - С. 44.
6. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. - М.: Юрид. лит., 1979. - 136 с.
7. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. - С. 609.
8. Смаилова И.Е. Законодательные основы обеспечения государственного контроля в Республике Казахстан: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. - Алматы, 2010. - 25 с.
9. Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 г. № 267-І // Казахстанская правда. - 1998. - 9 июля.

Мақалада үкімет органдарының жұмыс барысында қолданатын үкіметті басқарудың теоретикалық мәселелері қарастырылған.

The article addresses problems of the theory of state control, used by public authorities in their work.

М.Б. Татенов

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОВ В СВЕТЕ КОМПЕТЕНЦИИ ЖОГОРКУ КЕНЕША КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ КАК ВЫСШЕГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО И КОЛЛЕГИАЛЬНОГО ОРГАНА

Одной из актуальных проблем в нашей стране, как и в других некоторых странах, является проблема реализации законов. В соответствии с подпунктами 1,2 пункта 2 статьи 74 Конституции [1] Жогорку Кенеш вносит изменения в Конституцию и принимает законы. Согласно статье 34 закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» контроль за реализацией нормативных правовых актов осуществляют субъекты, обладающие правом принятия нормативного правового акта. Таким образом, Жогорку Кенеш должен контролировать реализацию Конституции и законов Кыргызской Республики. Кроме парламента, надзорную функцию за реализацией Основного закона осуществляет Конституционная палата Верховного

суда, которая согласно пункту 6 статьи 97 Конституции признает неконституционными законы и иные нормативные правовые акты в случае их противоречия Конституции, дает заключение о конституционности не вступивших в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, дает заключение к проекту закона об изменениях в Конституцию. В соответствии с пунктом 2 статьи 34 закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» надзор за точным и единообразным исполнением нормативных правовых актов осуществляют органы прокуратуры в пределах их компетенции.

Несмотря на контрольную и надзорную деятельность вышеназванных органов проблема реализации законов не решена, особенно вопрос соблюдения законов.

Что или кто мешает Жогорку Кенешу основательно решить проблему реализации законов? Чтобы ответить на данный вопрос, сначала определим компетенцию отечественного парламента. Компетенция государственного органа – это совокупность его прав (полномочий) и обязанностей. Для реализации законов Жогорку Кенешу необходимы полномочия, позволяющие контролировать все органы, так как законы (конституция, конституционные законы, кодексы, законы), как известно, нормативные правовые акты, обладающие самой высшей юридической силой и действующие на территории всей страны и соответственно, чтобы их реализовывать парламент должен обладать достаточным количеством полномочий, направленных на контроль и принятие соответствующих решений. Жогорку Кенеш должен стать высшим органом государственной власти. Наличие таких полномочий парламента правомерное явление в развитых демократических, правовых странах мира, где развит парламентаризм.

Роль парламента как высшего органа государственной власти в стране парламентаризма отмечает ряд ученых. Так, А.А. Мишин считает, что парламентаризм есть «особая система государственного руководства обществом, характеризующаяся разделением труда, законодательного и исполнительного, при привилегированном - положении парламента» [4, с. 174]. Авторы монографии «Общая и прикладная политология» пишут, что парламентаризм - это «система государственного руководства обществом, характеризующаяся четким распределением законодательных и исполнительных функций при привилегированном положении законодательного органа - парламента по отношению к другим государственным органам» [5, с. 480]. В Большом юридическом словаре парламентаризм определяется как система правления, характеризующаяся «четким распределением законодательной и исполнительной функций при формальном верховенстве представительного законодательного органа - парламента по отношению к другим государственным органам» [6, с. 473].

Н. Калиев утверждает, что парламентаризм - это представительное правление. Основным критерием, отличающим его от любого иного вида государственного устройства, по его мнению, является верховенство парламента [7, с. 5].

Такого же мнения придерживаются ряд ученых. Так, по утверждению А.М. Барнашова, «предпосылкой и основой существования парламентаризма является активная деятельность в государстве избранного всеобщим голосованием сильного и влиятельного парламента, обладающего реальной возможностью действительного участия в осуществлении государственной власти» [8, с. 69]. По мнению М.В. Баглая, в основе парламентаризма лежит верховенство парламента в системе государственных органов, которое выражается в полномочии принятия законов по любым вопросам, а также в праве формирования правительства и контроля за его действиями [9, с. 424].

Под парламентаризмом А. Айталы представляет «верховенство, привилегированное положение парламента, ответственность перед ним Правительства» [10, с. 19].

Подобное заключение выводит и Р.М. Романов. Он полагает, что парламентаризм возникает и существует тогда, когда парламент наделен полномочиями законодательства, избрания правительства, контроля над его деятельностью и другими органами исполнительной власти, их отставки, а также отставки президента [11, с. 213, 123-133]. В сферу контроля парламента при парламентаризме должны входить даже судебные и иные органы [12, с. 29, 34-35]. Г.Д. Садовникова, которая считает, что основной характерной чертой парламентаризма является наличие демократически избранного постоянно действующего коллегиального представительного органа, осуществляющего законодательные и контрольные функции и являющегося «сдержкой» исполнительной власти [13, с. 75]. Н. А. Богданова полагает, что парламентаризм - это совокупность идей и опыта представительного осуществления власти народа посредством парламента. При этом высший законодательный орган представляет и реально отражает интересы различных социальных и политических сил общества и как власть законодательная является

действенным противовесом исполнительной, обеспечивая баланс властей и гражданское согласие [14, с. 29-30].

Согласно пункту 1 статьи 70 Конституции Жогорку Кенеш является парламентом Кыргызской Республики, высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий. Таким образом, Жогорку Кенеш как представительный, законодательный и контролирующий орган должен выражать интересы всего народа, реализовывать законы, а для этого ему нужны соответствующие полномочия для осуществления контроля.

Жизнь общества подтверждает, что без контроля нет правопорядка и законности, общественного порядка и дисциплины. После конституционной реформы 2010 года Жогорку Кенешу перешли некоторые полномочия, но субъектами, которые все еще не полностью контролируются парламентом являются Президент и подчиненные ему органы.

Президент Кыргызской Республики после конституционной реформы 2010 года все еще как в президентской республике избирается всеобщими прямыми выборами. Избрание всем народом Кыргызстана придает главе государства особый статус всенародно избранного высшего должностного лица, что является противовесом против депутатов Жогорку Кенеша, избранных частью народа. Все это влечет определенные проблемы в системе сдержек и противовесов между Жогорку Кенешем и Президентом.

Согласно пункту 2 статьи 67 Основного закона Президент может быть отрешен от должности только на основании выдвинутого Жогорку Кенешем обвинения в совершении преступления, подтвержденного заключением Генерального прокурора о наличии в действиях Президента признаков преступления. В случае отрицательного заключения Генерального прокурора о наличии в действиях Президента признаков преступления, обвинение считается отклоненным.

Несмотря на более упрощенный порядок процедуры отрешения от должности Президента по сравнению с редакцией Конституции от 23 октября 2007 года, все же нынешняя редакция статьи 67 содержит определенные сдержки против процедуры импичмента. Так, Генеральный прокурор, который дает заключение о наличии в действиях Президента признаков преступления, является должностным лицом, имеющим отношение к Президенту, так как в соответствии с подпунктом 1 пункта 4 статьи 64 Конституции Президент назначает с согласия Жогорку Кенеша Генерального прокурора; в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности Генерального прокурора с согласия не менее одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша либо по инициативе одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, одобренной двумя третями депутатов Жогорку Кенеша; по предложению Генерального прокурора назначает и освобождает от должности его заместителей.

В соответствии с подпунктом 2 пункта 4 статьи 64 Конституции Кыргызской Республики Президент единолично назначает и освобождает от должности членов Правительства - руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, а также их заместителей. Таким образом, данные руководители и их заместители независимы от контроля парламента.

Все эти правовые нормы свидетельствуют о недостаточном контроле Жогорку Кенеша над Президентом и подчиненными ему руководителями государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности, что ведет к ненадлежащему исполнению законов вышеназванными должностными лицами.

Некоторые ученые, давая определение законности, делают акцент на исполнении законов именно государственными служащими, так как последствия нарушения законов государственными служащими, по их мнению, являются более серьезными чем нарушения законов рядовыми гражданами или негосударственными юридическими лицами. Так, В.И. Ремнев дает определение законности применительно к деятельности аппарата государственного управления. По его мнению, «понятие законности в деятельности аппарата государственного управления – основанный на Конституции и других актах законодательства режим функционирования государственного аппарата, всех его служащих, в процессе которого обеспечивается неуклонное исполнение и соблюдение требований законодательства, а также постоянное совершенствование правового регулирования работы аппарата в соответствии с назревшими потребностями общества» [2, с. 59].

С.С. Алексеев отмечает, что «... если понимать законность как особый общественный режим, то станет очевидным, что нарушение законов отдельными лицами и государственными органами имеет далеко не одинаковое значение» [3, с. 181]. Несоблюдение юридических норм отдельными гражданами не наносит режиму законности такого существенного вреда, как те же действия,

совершенные государственными органами или должностными лицами. В этом случае важное значение для системы исполнительной власти и государственного управления в целом приобретают организационные аспекты режима законности, который представляет собой четкую регламентацию деятельности органов государственной власти, поддержания правопорядка на республиканском, региональном и местном уровнях. Таким образом, именно от государства и его органов, должностных лиц, а точнее их деятельности, зависит сложатся ли экономические, политические и иные условия, способствующие обеспечению режима законности.

В выше приведенных определениях, так или иначе, речь идет о требовании строгого и неуклонного соблюдения законов и иных нормативных актов государственными органами и их должностными лицами. С этим необходимо согласиться, так как самую большую угрозу для правопорядка представляет собой нарушение или неисполнение законодательства государственными органами, особенно высшими органами государства и их должностными лицами, хотя правонарушения совершаются всеми субъектами права.

В настоящее время происходит массовое нарушение прав человека, в том числе и по причине должностных правонарушений. Должностные лица государства согласно их правам и обязанностям должны обеспечивать правопорядок. Если они сами посягают на законность, то это является поводом для массового нарушения правопорядка всеми иными субъектами права. Привлечь к юридической ответственности государственный орган и их должностных лиц очень проблематично и поэтому на основании вышеизложенного особый акцент делается, прежде всего, на исполнении законодательства государственными органами и их должностными лицами.

В отношении правового статуса Президента необходимо отметить, что коль определенная часть руководства страны решила переходить на парламентскую форму правления, то необходимо изменить способ замещения должности Президента. В парламентской республике обычно президента избирает коллегия депутатов парламента и представителей региональных представительных органов. В Кыргызстане Президента могли бы избирать депутаты Жогорку Кенеша и представители районных кенешей. Тогда Президент был бы подконтрольным парламенту. Руководители государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, должны назначаться на общих основаниях, как и другие члены Правительства.

Таким образом, для того, чтобы законы были полностью реализованы, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики должен обрести статус высшего органа государственной власти, чтобы контролировать все остальные государственные и муниципальные органы.

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года. - Эркин Тоо. - от 6 июля 2010 г. - № 61.
2. Ремнев В.И. Социалистическая законность государственного управления / В.И. Ремнев. - М., 1979. - 331 с.
3. Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе / С.С. Алексеев. - М., 1971. - 198 с.
4. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А.А. Мишин. - М.: Белые альвы, 1996. - 400 с.
5. Общая и прикладная политология [Текст]: учебное пособие// под общей редакцией В.И. Жукова, Б.И. Краснова. - М.: МГСУ; Изд-во "Союз", 1997. - 992 с.
6. Большой юридический словарь [Текст]: под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. - М.: Инфра-М, 1999. - 704с.
7. Калиев Н. Об особенностях парламентаризма в Казахстане / Калиев Н. // Мысль. - 2003. - №2. - С.5.
8. Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение / А.М. Барнашов; Томск, 1988. - 101 с.
9. Баглай М. Конституционное право Российской Федерации / М. Баглай. - М., 1998. - 752 с.
10. Айталы А. Казахстанский парламентаризм // А. Айталы. Саясат-Policy. 2001. - № 4. - С. 19.
11. Романов Р.М. Понятие и сущность парламентаризма // Р.М. Романов; Социально-политический журнал. 1998. № 4. С. 213; Он же. Российский парламентаризм: генезис и организационное оформление // Р.М. Романов; Политические исследования. - 1998. № 5. - С. 123 - 133.
12. Романов Р. М. Российский парламентаризм. История и современность // Р.М. Романов; МЛ: РИЦ ИСПИ РАН, 2000. - С. 29, 34-35.
13. Садовникова Г.Д. Некоторые направления развития институтов российского парламентаризма // Г.Д. Садовникова; // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. - М., 2003. - С 75.
14. Богданова Н.А. Парламентское право в системе конституционного права // Н.А. Богданова; // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. - М., 2003. - С. 29-30.

Бул макала автор Кыргыз Республикасынын Жогаргы кенесинин компетенциясын жэне колданыстагы заң күшин салыстырган.

The author with a view to analyze the decision of problem of guaranteeing lawfulness compares legal validity of laws and competence of Jogorku Kenesh of Kyrgyz Republic in this article.