

УДК 328 (575.2) (04)

## ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В КЫРГЫЗСТАНЕ: В ПОИСКАХ ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ

**З.К. Курманов, И.З. Курманов**

Предприняты попытки найти оптимальную модель парламента Кыргызстана в новых условиях после-апрельского кризиса 2010 г. Приводятся варианты парламентских моделей, которые испытала на себе страна. Исходя из этого предлагаются разные пути и способы реформирования кыргызского парламента.

*Ключевые слова:* парламент; дискуссия; политика; джентльмен; представительный; виртуальный; собрание; нация; регламент; общество; Жогорку Кенеш.

В соответствии с новой Конституцией 2010 г. в Кыргызстане установлена парламентская форма правления. Однако от простого провозглашения новой формы правления республика таковой не стала. Необходима большая подготовительная и интеллектуальная работа над осуществлением этого политического проекта. Во-первых, в развивающихся странах, к каковым относится и Кыргызстан, находясь в числе 12-и самых отсталых стран мира<sup>1</sup>, парламенты на деле безвластны и призваны регистрировать решения внепарламентских центров власти. Ни одна из развивающихся стран пока не опровергла эту аксиому, поскольку введение парламентаризма предполагает как минимум наличие у правящей элиты высокой политической и правовой культуры, развитой партийной системы, ответственной бюрократии. Этим в настоящее время Кыргызстан пока не может похвастаться. Более того, парламентарная форма правления сама по себе не является гарантией процветающего и демократического развития Кыргызстана, ибо она таит в себе ряд угроз и рисков. Плохая или безответственная политическая элита может привести к закату даже самое процветающее государство. В частности, во-первых, парламентарная форма опасна без должного конституционного сдерживания. И, во-вторых, при парламентарской форме правления сохраняется угроза тирании парламентского большинства над меньшинством. Примером тому может послужить установление кровавой якобинской диктатуры во Франции в Новое время или установление фашистской тирании в Германии в Новейшее время.

<sup>1</sup> См.: Койчуев Т. Есть ли у Кыргызстана будущее? Бишкек, 2010. С. 301.

И в том, и в другом случаях парламентарская форма правления не смогла воспрепятствовать установлению кровавых режимов, открыла дорогу к власти реакционным силам. Парламентарскую республику предстоит строить в стране, где у парламентаризма нет глубоких исторических корней. Кыргызцы издревле хорошо знали лишь архаичную форму парламентаризма – народное собрание, которое называлось у них “жыйын”, или “курултай”. Именно они были своеобразной кочевой формой кыргызского парламента. Весь мировой опыт строительства парламентаризма, особенно такие важные этапы формирования парламентаризма, как греко-римский и англо-французский, прошел мимо кыргызского народа. В составе Российской империи кыргызцы стали свидетелями и участниками<sup>2</sup> становления российского парламентаризма, но его век оказался очень коротким, всего 12 лет. В советское время большевики проводили стратегию уничтожения парламентаризма в связи с несовместимостью идеологии марксизма с теорией разделения ветвей власти. Парламент был объявлен буржуазной государственной машиной, пустой говорильней. Институт государственной думы был ликвидирован, а вся власть формально передана Советам рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. В регламентах Советов были сохранены самые иллюзорные элементы парламентаризма, отчего Верховный Совет и получил название советского парламента. В реальности же в стране не было ни реального парламента, ни депутатов-законодателей. А законодательную

<sup>2</sup> В 1912 г. депутатом IV Государственной думы был избран Кыдыр-аке Байсариев из Прииссыккуля.

власть взяло в свои руки Политбюро ЦК партии и ее Генеральный секретарь.

Поэтому в работе кыргызского парламента очень сильно ощущается то, что называется “советским наследием”. К ним можно отнести отсутствие поддерживающей демократические реформы массовой культуры, низкую критическую массу носителей новых знаний об обществе и экономике, вульгарные представления о парламентаризме, директивный тон, язык ультиматумов и угроз, недопонимание идеи правового государства, его основ, вульгарное представление о демократии как о вседозволенности, небрежность к законодательному процессу, контрольным функциям, непонимание депутатами своей миссии, деление депутатов по землячествам, родам и племенам, доминирование образа депутата-доставалы, а не депутата – законодателя и созидателя, носителя “общественного блага” и “общественной пользы”, низкая роль программ, концепций и идей, фракционная аморфность и т.п. Эти и другие обстоятельства свидетельствуют о том, что дело становления парламентской республики в Кыргызстане будет очень трудным. В этой связи очень важно демократические и рыночные реформы начать в республике с реформы системы государственного управления, ибо нынешняя структура не нацелена на реальные и качественные изменения, у нее нет воли и мотивации к действиям. Нынешняя структура власти способна лишь имитировать реформы и заниматься самообслуживанием бюрократии. Эта оценка относится и к нынешнему парламенту Кыргызстана, который без проведения в нем реальных реформ будет оставаться слабым и неэффективным органом.

В этой связи возрастает роль цели – какой модели должен отвечать Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, что в переводе на русский язык означает “верховный совет”, хотя парламент на деле – это собрание народа или народных представителей. Было бы уместным переименовать его в “Улуттук Жыйын” (Национальное собрание) или назвать его тюрко-монгольским “Курултаем”, что более точно передало бы истинное содержание названия органа власти.

В настоящее время известно несколько моделей парламента:

- парламент как воплощение представительного правления, непосредственной демократии;
- парламент как виртуальное воплощение общества;

- парламент как институт гражданского общества;
- парламент как клуб джентльменов (в основе оценки лежат интеллектуальные и личные достижения депутата, парламент не должен представлять весь народ, низы не должны быть допущены к принятию политических решений);
- парламент как собрание нации, руководствуемый интересами общего блага;
- парламент как представитель своих избирателей.

Например, британский парламент – это клуб джентльменов. Причем, чистых моделей в природе не бывает. В их основе лежат разные критерии оценки – чем и кем должны быть парламент и его члены. Оценка модели также напрямую зависит от мандата члена парламента – императивный он или свободный?

Согласно определению, парламентаризм – система политической организации государства, при которой при привилегированном положении парламента четко разграничены функции законодательной и исполнительной ветвей власти.

Какие же модели были характерны для отечественного парламента в разные созывы? Анализ показывает, что в первых трех созывах Жогорку Кенеша в Кыргызстане (1995–2007 гг.) стихийно сложилась и функционировала модель, вобравшая в себя признаки “парламента как дискуссионного форума и места для политического торга” и “парламента как представителя своих избирателей”. Отсутствие политических партий в Жогорку Кенеше создавало низкую мотивацию для его взаимодействия и сотрудничества с исполнительной властью.

Четвертый (2007–2010 гг.) и пятый созывы Жогорку Кенеша (с 2010 г.), избранные по пропорциональной системе, представляют симбиоз двух моделей – “парламента как воплощения представительного правления (квоты для женщин, национальностей, молодежи), так называемого “народного правительства)” и “парламента как виртуального воплощения общества (представлены широкие слои населения – учителя, НПО, журналисты, ученые, чиновники, бизнесмены, безработные и др.).

Очень сильно на работу Жогорку Кенеша влияет традиционная культура и советское наследие, слабая партийная система, профессиональная некомпетентность парламентариев, что мешает наладить эффективную работу и построить ответственный парламент. Сказанное выше негативно сказывается на общем имидже Жогорку

Кенеша. Имеет место тенденция восприятия кыргызского парламента как отдаленной формы центральной власти, не думающей об интересах народа и не оказывающей серьезного влияния на политику.

Поэтому в поисках оптимальной модели отечественного парламента необходимо акцентировать внимание на болевых точках ЖК, снятие которых позволило бы создать условия для успешного развития ответственного парламента.

#### **Анализ проблем Жогорку Кенеша:**

1. Изменилась природа депутатского мандата. Мандат на управление теперь получает партия, что предполагает серьезные изменения в деятельности парламента, проведение ряда взаимосвязанных мер, направленных на изменение стиля и правил работы ЖК.

2. Партийный парламента означает необходимость усиления законодательной и контрольной функций. Законодательный и контрольный процессы нестабильны, хаотичны и подвержены случайностям.

3. Партийность означает необходимость усиления роли и статуса партийных фракций, парламентских комитетов и комиссий.

4. Необходимо усилить представительские функции ЖК. Это бич всех партийных парламента – ослабление связей с избирателями.

5. В работе ЖК не хватает порядка, дисциплины, качества и темпа. Слабо верховенство регламента и права.

6. Нет приоритетов.

7. Неустойчивость отношений с ветвями власти.

8. Структура ЖК и его аппарата нерациональна, надуманна, искусственна, не имеет логики и критериев.

9. Незнание и недостаточное применение в работе ЖК современных парламентских процедур и механизмов, парламентских традиций и обычаев.

10. Сильное влияние советского наследия.

11. Длительное отсутствие традиций открытого и прозрачного управления накладывает негативный отпечаток на работу ЖК, как коллегиальный орган (тенденции к единоличному управлению).

12. Наличие неэффективных юридических процедур.

13. Распространение неформальных и неправовых практик, коренящихся в кланово-родовой и местнической организации общества.

14. Имеет место раздробление интеллектуальных ресурсов ЖК.

15. Раздробление законодательного процесса.

16. Раздробление контрольных функций.

17. Ослабление коллегиальных, публичных начал в деятельности ЖК.

18. Раздробление экспертно-аналитических ресурсов аппарата.

19. Невозможность полноценно осуществлять конституционные функции и полномочия.

20. Все это вместе работает не на народ и страну, а на ведомственные и личные интересы.

Попытаемся на основании вышеперечисленных фактов сформулировать цель и задачи парламентской реформы.

Цель реформы Жогорку Кенеша – создание условий для перехода к модели: “парламент как собрание нации, руководствуемое интересами общего блага”.

Задачи реформы: повысить эффективность законодательной и контрольной функций путем проведения функционального анализа:

- устранения “лишних” функций в деятельности;
- исключения дублирующих функций;
- устранения конкурирующих компетенций;
- прибавления “недостающих” функций;
- рационализации и распределения функций;
- провести детальное исследование и описание существующих “узких” мест;
- подготовить предложения и обеспечить им экспертную поддержку;
- ознакомить депутатов с проблемами парламента и путями парламентской реформы, заручиться их поддержкой;
- принятие новой редакции Регламента ЖК, где были бы точно и ясно сформулированы все парламентские требования и процедуры;
- разработка Стратегии развития ЖК на краткосрочную (до 2012 г.), среднесрочную (до 2017 г.) и долгосрочную перспективы (до 2030 г.) в соответствии со Стратегией развития страны до 2030 г.

#### **Задачи совершенствования законодательного процесса:**

- Планирование законопроектной работы ЖК носит условный и неэффективный характер. Законы не должны появляться внезапно.
- Выбор приоритетов (инвентаризация, усовершенствование, детализация, вовлечение гражданского общества, экспертов и т.д.).
- Ввести процедуры внутреннего конституционного контроля за законопроектами.
- Ввести процедуру законопредложений.
- Прекратить практику принятия законов в одном чтении.

- Принимать законы в трех чтениях.
  - Ввести обязательность процедур проведения всех видов экспертиз и анализа регулятивного воздействия.
  - Внедрить пакетный принцип рассмотрения законопроектов.
  - Отделить процедуру голосования от процедуры обсуждения.
  - Строго следовать регламенту и законодательству о нормативно-правовых актах.
- Контрольные функции:**
- Самая слабая сторона деятельности ЖК.
  - Надо начать планировать контроль за исполнением законов, тем самым помочь правительству выполнять свои функции.
  - Принять закон о парламентском контроле.
  - Регулярно включать вопросы контроля в повестку дня ЖК.
  - Упорядочить процедуры, связанные с контролем.
- Аппарат Жогорку Кенеша:**
- Аппарат обеспечивает деятельность ЖК как института. Между аппаратом и депутатами должны сложиться партнерские, равноправные отношения.
  - Аппарат должен обладать значительной независимостью и правом на собственное мнение.
  - Должен быть стабильным и смена депутатов не должна существенно влиять на его состав.
  - Должен быть профессиональным и регулярно переобучаться.
  - Передать набор сотрудников Государственной кадровой службе.
- Объединить разорванное экспертно-аналитическое обеспечение законодательного и контрольного процесса в единую легислатуру (управление).
  - Усилить взаимодействие между подразделениями.
  - Соединить разорванное информационное обеспечение с экспертным.
  - Объединить Аппарат и Управление делами.
  - Автотранспортное предприятие ЖК вывести за штат и перевести на хозрасчетное обслуживание (разгонный транспорт для депутатов, персональный транспорт для руководства и т.п.).
- Депутаты:**
- С 2012 г. перейти к целевой программе Фонд депутата, из которого он будет планировать свою зарплату, оплачивать услуги консультантов, помощников, за транспорт, командировки, канцелярские услуги, жилье и т.д.
  - Фонд депутата должен быть образован из расходов на покупку персонального транспорта, зарплаты водителя, стоимости бензина, зарплаты помощников и консультантов, расходов на телефон, командировки, канцелярские расходы, представительские нужды, проживание и т.д. за 5 лет.
  - Каждый год депутату на нужды будет выдаваться сумма в размере 1/5 части депутатского фонда.
- Последовательная реализация этих мер и действий позволит Кыргызстану в скором будущем перейти к полноценному режиму парламентской республики с приоритетным положением парламента в системе властей.