

УДК 321.728 (575.2) (04)

## ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СТРОИТЕЛЬСТВА ПАРЛАМЕНТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В КЫРГЫЗСТАНЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

*С.А. Осауленко*

На основе международного опыта проанализированы основные признаки парламентской республики и, исходя из этого, выявлены актуальные проблемы современного парламентского строительства в Кыргызстане.

*Ключевые слова:* Конституция; республика; конституционная реформа; парламентская форма правления; Жогорку Кенеш; фракции; политика.

Апрельские события 2010 г. дали толчок новому витку политического развития Кыргызстана. Современные конституционные реформы, направленные на формирование правовых основ перехода республики к парламентскому правлению, направлены в первую очередь на качественное обновление принципов формирования и механизмов эффективной деятельности Жогорку Кенеша и как государственного, и как политического института. И это правильно, поскольку, согласно теории разделения властей и соответствующих статей конституций многих стран, Парламент как носитель верховной законодательной власти занимает привилегированное положение в системе высших органов государственной власти. Например, в американской Конституции записано: “Все законодательные полномочия сим установленные, предоставляются Конгрессу Соединенных Штатов...”<sup>1</sup> Очень категорично определяет юридический статус парламента Конституция Японии: “Парламент является высшим органом государственной власти и единственной законодательной властью государства”<sup>1</sup>.

Новая редакция Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. устанавливает, что Жогорку Кенеш является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий<sup>2</sup>. Депутаты Жогорку Ке-

неша объединяются во фракции. Парламентским большинством считается фракция или коалиция фракций, официально объявившая о создании коалиции фракций в Жогорку Кенеше, имеющая более половины депутатских мандатов<sup>3</sup>.

Здесь необходимо отметить, что скелетом любой формы правления является баланс в системе “сдержек и противовесов” полномочий разных ветвей власти и групп интересов, находящихся во власти. Сущность разных форм правления одна – сдерживание разрушительных интересов элит, могущих привести к развалу самой системы правления, и самое главное – к распаду государства. В советское время подобная система “сдержек и противовесов” функционировала в Кыргызстане на уровне союзного центра, т.е. Москвы. Распад СССР привел к тому, что в Кыргызстане имевшиеся элементы “сдержек и противовесов” перестали координировать интересы местных политических элит, достаточно быстро сформировавшихся из бывших коммунистических и комсомольских функционеров на основе родоплеменной и клановой принадлежности. Новые элиты Кыргызстана в начале 90-х годов XX века спроектировали систему “сдержек и противовесов”, сдерживающую интересы всех групп, находящихся вне центра власти, каким являлся президент страны. При этом интересы немногочисленных групп, приближенных к президенту, практически были неограниченными. Так были заложены основы “двойных стандар-

<sup>1</sup> Сизько И.А., Чепурнова Н.М. Конституционное право зарубежных стран: учебно-практическое пособие. М.: МЭСИ, 2007. С. 118.

<sup>2</sup> См.: Часть 1 ст. 70 Конституции КР от 27 июня 2010 года.

<sup>3</sup> См.: Часть 3 ст. 70 Конституции КР от 27 июня 2010 года.

тов” государственной власти, приведшие к событиям марта 2005 года и апреля 2010 года.

Другие аспекты конфликтности ситуации заложены в самом обществе. Как отмечено многими исследователями кыргызской политики<sup>1</sup>, наше общество глубоко фрагментировано по многим линиям раздела. Самые важные – следующие:

1) этническая принадлежность и язык (определяющий культурно-информационную среду). Для крупнейших этнических групп республики (кыргызов, узбеков и русских) жизненно актуальны вопросы разделения власти и сфер влияния, защиты своих этнических интересов;

2) субэтническое деление внутри кыргызской нации, обусловленное слабым национальным самосознанием. Сильными факторами для ведения политических отношений остаются региональная идентификация (не только “юг” и “север”, но и отдельные области и районы) и родоплеменное деление. Многие псевдоклановые, земляческие группировки и политические группы влияния изначально построены на таких отношениях и идентификации;

3) население Кыргызстана четко отождествляет себя с различными религиями (ислам, православие, другие более мелкие религиозные конфессии). Сами мусульмане Кыргызстана, являясь доминантной группой в обществе, тем не менее, сильно подвержены влиянию разных течений внутри ислама, активно поддерживаемых зарубежными религиозными центрами;

4) другие социальные признаки – городское и сельское население, доступ к экономическим ресурсам и уровень образования. Хотя эти демографические признаки не служат основой для самоидентификации, они часто приобретают политическую важность в ходе общественных дискуссий и используются для манипуляции общественным мнением<sup>2</sup>.

В целом, фрагментированное общество Кыргызстана, где политические партии слабо интегрированы в политические конструкции управления государством, имеет очень много точек напряжения.

<sup>1</sup> Бекболотов К. Многопартийность и парламентаризм в Кыргызстане: опыт консенсусных демократий Австрии и Малайзии // Политические партии в Кыргызстане / В. Богатырев, М. Иманалиев, С. Масаулов, В. Хамисов, К. Бекболотов; Институт общественной политики. Бишкек, 2006. С. 115–116.

<sup>2</sup> Бекболотов К. Указ. раб. С. 116.

В новой редакции Конституции заложены основы системы “сдержек и противовесов”, но они регулируют взаимоотношения между разными ветвями власти. В то же время, как и в более ранних текстах Основного закона, в новой редакции Конституции не отрегулированы нормы системы “сдержек и противовесов” интересов разных групп, т.е. группы интересов, представленные сегодня в Жогорку Кенеше, как бы поставлены над другими группами интересов, включая и интересы исполнительной власти. Стоит особо отметить, что сегодня одной из особенностей является формирование новой группы интересов – государственные служащие. Если в предыдущие годы госслужащие представляли интересы главы государства, то картина подготовки и хода парламентских выборов и последующие действия госслужащих показывают, что в стране складывается новая, достаточно мощная, но в то же время разнонаправленная группа интересов, состоящая из государственных служащих, и не учитывать этого нельзя. При этом следует отметить, что механизм обеспечения приоритета интересов государства над интересами других групп практически не работает. В связи с отсутствием четко сформулированных интересов, целей и задач государства каждая из групп интересов трактует и представляет свои собственные интересы как общегосударственные. Поэтому дальнейшие действия политических элит в 2011 году будут заданы рамками выборов в органы местного самоуправления в начале года и президентских выборов в конце 2011 года.

Это общий взгляд на парламентское строительство в республике. Но есть еще и частные вопросы, непосредственно касающиеся депутатской деятельности в парламенте. Нынешняя мировая конституционно-правовая доктрина рассматривает депутата парламента как представителя всей нации, а не соответствующего избирательного округа. Так, ст. 67 Конституции Италии гласит: “Каждый член парламента представляет всю нацию и выполняет свои функции без обязательного мандата”<sup>3</sup>. Вот почему депутат является профессиональным парламентарием. Именно по этой причине его мандат обладает свойством несовместимости ни с какой государственной или иной должностью. Парламентская деятельность считается единственным закон-

<sup>3</sup> Конституции зарубежных стран: Сборник / Сост. В.Н. Дубровин. М.: Юрлитинформ, 2003. С. 312.

ным занятием депутата, исключая право занятия министерских постов в парламентских странах.

В содержании депутатского мандата входят следующие основные компоненты:

- *индемнитет* (в конституционном праве термин “индемнитет” имеет два значения: освобождение от ответственности и вознаграждение за парламентскую деятельность. Здесь он применяется во втором своем значении). Депутат парламента получает вознаграждение за свою парламентскую деятельность, включая покрытие расходов на резиденцию, переписку, служебные поездки и т.д.;
- *иммунитет* (законодательство государств предоставляет депутату целый ряд прав и привилегий, которые должны гарантировать его независимость). Важнейшими элементами депутатского иммунитета являются свобода слова и голосования и депутатская неприкосновенность;
- *свобода слова и голосования* (сводятся к тому, что депутат не может быть привлечен к уголовной ответственности за высказывания в парламенте и за голосование, поскольку они осуществляются в силу мандата);
- *депутатская неприкосновенность* (обычно состоит в том, что депутат не может быть подвергнут уголовному преследованию или аресту без санкции соответствующей палаты, за исключением тех случаев, когда он задержан на месте совершения преступления).

Прекращение срока действия мандата наступает по окончании срока полномочий парламента, по истечении срока, на который избран депутат, вследствие смерти депутата, в результате лишения мандата или признания выборов недействительными<sup>1</sup>.

Разработчики новой редакции Конституции КР учли мировую доктрину, отразив в тексте Основного закона, что депутат Жогорку Кенеша не может подвергаться преследованиям за высказываемые им в связи с депутатской деятельностью суждения или за результаты голосования в Жогорку Кенеше (ч. 1. ст. 72). Однако, несмотря на законодательное оформление этого постулата, реальность вносит свои тревожные коррективы. Сегодня все политические партии Кыргызстана являются инструментом “политического проекта”, обеспечивающего конкурентную соревновательность элитных группировок.

<sup>1</sup> Сизько И.А., Чепурнова Н.М. Конституционное право зарубежных стран: учебно-практическое пособие. М.: МЭСИ, 2007. С. 121.

Они как бы являются инструментом легитимации позиций элитных группировок, а не легитимации политических курсов. В парламенте открыто существует система контроля за волеизъявлением депутатов, не только через фракционные разборки, например, во время выбора состава правительства каждый из депутатов обязан был показать бюллетень со сделанной отметкой, за кого он проголосовал. Более того, в самом демократическом за всю историю Кыргызстана парламенте, выбранном в результате самых демократических выборов, на основе самой демократической Конституции, возрождаются системы внеполитического контроля за голосами депутатов. Показателен в этом плане недавний скандал, разразившийся в стенах парламента и тщательно скрываемый депутатами, – избивание отдельными депутатами своего соратника по фракции за нарушение в ходе голосования “партийной” линии.

Известно, что юридическим выражением парламентаризма является контроль парламента за деятельностью правительства. Этот контроль по-разному осуществляется в парламентарных странах и президентских республиках, но он является определяющей чертой парламентаризма и именно в нем находит свое выражение привилегированное положение парламента. Какие объективные трудности существуют в этом плане? Коалиция большинства Жогорку Кенеша сформировала состав правительства. Однако в соответствии с новой Конституцией правительству необходимо подготовить и внести в Жогорку Кенеш ряд законопроектов, устанавливающих контроль депутатов над деятельностью министерств и ведомств. Практика деятельности министерств и ведомств с момента обретения Кыргызстаном суверенитета показывает, что исполнительная ветвь власти *никогда* не вносила в Жогорку Кенеш проекты нормативных правовых актов, ущемляющих интересы или правительства в целом, или отдельно взятого министерства. Подотчетность носила характер предоставления депутатам статистического отчета о проделанной работе правительства в целом или министерства, в частности.

Еще одна проблема связана с тем фактом, что сегодня законодательный массив Кыргызстана, по оценкам разных экспертов, составляет от 3 до 4 тысяч законов. Для введения в действие норм новой Конституции необходимо внести поправки примерно в 300 законов. Следует заметить, что ранее, при каждом изменении Конституции страны законодатели не успевали

*С.А. Осауленко*

---

внести соответствующие поправки в законы, что представляется весьма важным при установлении новой парламентской формы правления в Кыргызстане.

В заключение отметим, что, кроме операциональной деятельности Жогорку Кенеша, есть деятельность стратегическая. Сегодня Жогорку

Кенеш является парламентом в стране с парламентской формой правления. Поэтому важнейшей задачей является поиск ответа на вопрос: “Куда поведет страну Жогорку Кенеш?” Пока же реальных программ развития страны по выводу ее из кризисного состояния общественности не предоставлено.