

УДК 321.72 (575.2)

## ПРОБЛЕМЫ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДЕМОКРАТИИ В КЫРГЫЗСТАНЕ

*Б.И. Борубашов*

Рассматриваются способы улучшения партийного строительства и избирательного законодательства, а также проблемы становления парламентской демократии в Кыргызстане и пути ее совершенствования.

*Ключевые слова:* государственная власть; демократия; законодательство; идеология; избирательное законодательство; конституция; коррупция; парламент; партия; правовая система; суверенитет.

---

## PROBLEMS OF THE PARLIAMENTARY DEMOCRACY IN KYRGYZSTAN

*B.I. Borubashov*

The article discusses ways of improving the party building and the electoral law, as well as problems of establishing parliamentary democracy in Kyrgyzstan and ways of its improvement.

*Keywords:* the state power; democracy; legislation; ideology; electoral law; the constitution; corruption; parliament; party; legal system; sovereignty.

В соответствии с Конституцией, Кыргызская Республика – демократическое государство, народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике [1, с. 70]. Народовластие является основой конституционного строя. Государственная власть необходима для того, чтобы создать систему управления обществом и регулировать общественные отношения.

Суверенитет – это высшая политическая воля народа, его желания, он самостоятельно определяет общественный и государственный строй. В зависимости от формы реализации суверенитета народа демократия может быть подразделена на прямую, плебисцитарную и представительную.

Демократия – это путь устойчивого развития общества, ее материальную основу составляет общественная собственность, духовную – национальная идеология, социальную основу – справедливость, политическую – государственность.

Современная демократия является представительной. Наиболее развитой формой представительной демократии является парламентская демократия, в которой избираемая обществом законодательная власть представлена парламентом. При парламентской демократии правительство формируется законодательным органом власти. Правительство и его глава также могут быть подотчетны главе государства. В парламентской республике глава государства периодически избирается парламентом или эту должность совмещает председатель правительства.

Процесс формирования парламентской демократии кыргызов длится на протяжении столетий. Демократия составляла основу развития кыргызского общества. Институтом демократии и органом государственной власти было народное собрание (курултай), которое избиралось народом по принципу меритократии на определенный срок, государственные правители выражали волю народа, защищали его интересы и не могли передавать свои полномочия другим лицам; это был представительный орган, принимающий законы (эреже), которые являлись источниками кыргызской правовой системы.

Народовластие составляло политическую основу кыргызского общества, у кыргызов никогда не было монархической формы правления и авторитарного режима. Основу национального сознания составляла свобода, основу политико-правовой системы – народовластие.

В настоящее время кыргызское общество и государство переживает глубокий социально-экономический, политико-правовой и духовно-культурный кризис. Для выхода из системного кризиса мы должны знать причины и определить пути выхода из него.

В Кыргызстане демократия стала лозунгом для внутренних и внешних политических сил, которые призывали нас к светлому будущему, оценивали уровень развития демократии общества по-своему. Они по-разному понимали и толковали понятие демократии, одни считали, что это свобода слова, другие думали, что это политический

плюрализм, третьи предполагали, что это вседозволенность и полная безответственная свобода действий. События 2005 и 2010 гг. показали, что демократии как таковой нет.

Некоторые политики, болеющие “детской болезнью” парламентаризма в демократии, иногда ошибочно полагают, что при парламентской демократии парламент может служить верховной властью страны. В теории разделения властей ни одна из трех ветвей власти не является верховной по отношению к другим, о чем свидетельствуют их функциональные различия, не позволяющие одной власти подчинять и подменять другую. Парламенту в принципе не свойственны функции управления и верховного арбитража, и потому несостоятельно предположение, будто он может выступать в роли коллективного “главы государства”, а парламентская демократия – это республика без президента.

Образовавшееся в 90-е гг. XX в. демократическое движение Кыргызстана не выработало концепцию демократического развития общества, его представители считали, что основу демократии составляет западная либеральная идеология.

Правовая система как часть общесоциальной системы оказывает воздействие на развитие демократии. Государство с помощью правовой системы оказывает регулятивно-организующее и стабилизирующее воздействие на общественные отношения. Государственно-правовое регулирование общественных отношений определяет пути развития общества и государства. В Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2013–2017 гг. правильно отмечено, что правовая система Кыргызстана не отвечает всем вызовам и требованиям современности [2]. Правовая система стала отвечать интересам авторитарного режима. Совершается политический волюнтаризм, примером которого является в спешке проведенная конституционная реформа, основанная на интересах политической верхушки, но не отвечающая потребностям общества.

С 2010 г. в Кыргызстане была сделана попытка создания парламентской модели республики. В п. 1 ст. 70 Конституции установлены основные функции Жогорку Кенеша Кыргызской Республики как высшего представительного органа [1, с. 95]. Конституция определяет Жогорку Кенеш как орган, осуществляющий законодательную власть. Только Жогорку Кенеш имеет право принимать законы, и они имеют высшую силу и прямое действие на территории Кыргызской Республики. Конституция устанавливает контрольную функцию Жогорку Кенеша, играющую большую роль в обеспечении системы сдержек и противовесов в системе высших органов государственной власти. Одним из ключевых полномочий Жогорку

Кенеша является участие в формировании Правительства Кыргызской Республики и дальнейший контроль над его деятельностью.

Основная проблема демократического государства – коррупционная система, Кыргызстан находится среди наиболее коррумпированных стран мира. Коррупция угрожает национальной безопасности и является основной причиной возникновения значительного неравенства доходов и препятствий на пути создания благоприятного инвестиционного климата.

В Кыргызстане политическая и системная коррупция набирает обороты. В 2010 г. созданная на основе Конституции система управления, именуемая “кыргызским парламентаризмом”, стала причиной развития политической коррупции. Например, депутатские мандаты, получаемые посредством партийных списков, составленных руководителями партии, продавались за деньги, социально-экономические отрасли страны переходили в ведение партий. Места в парламенте на последних выборах стоили более 200 тыс. долл., и при нынешней системе у большего числа политических сил есть доступ к ресурсам, – так утверждает шведский политолог Йохан Энгвалль в своей недавно опубликованной книге [3].

“Кыргызский парламентаризм” расходится с социальными ожиданиями народа, и именно обращение к конституционному тексту во многих случаях помогает оценить ситуацию и найти выход из трудных ситуаций.

В Конституции ограничены права человека, например, президент получает свой мандат от народа на всеобщих выборах, является представителем народа, выполняет его волю, отстаивает его интересы, однако права на законодательную инициативу он не имеет. Ограничение полномочий президента как представителя народа считается ограничением власти народа. Правительство Кыргызской Республики наделено большими полномочиями, хотя по своей природе стоит на втором месте после президента, что является нарушением теории и практики конституционного права.

В указе Президента Кыргызской Республики А. Атамбаева “Об объявлении 2014 г. Годом укрепления государственности” правильно отмечено то, что источником угрозы государственности является состояние политической элиты, серьезной проблемой остается неэффективная система государственного устройства и управления [4]. Соглашаясь с положениями указа, следует отметить, что политическая элита полностью обанкротилась, так как не в состоянии решить проблемы общества и государства. Состояние нынешней политической элиты – это результат избирательной системы и законодательства, где регулярно нарушались права

граждан Кыргызской Республики. Для общества стало актуальным полное реформирование избирательной системы.

Основная цель избирательной системы – установление народовластия. Проблемы парламентской демократии в Кыргызстане связаны с несовершенной избирательной системой. Нарушая ст. 1, 2, 4 Конституции Кыргызской Республики, избирательное законодательство ввело политические и имущественные ограничения, тем самым создавая в обществе политическое и правовое неравенство, исчерпав народное доверие.

Сегодня партии превратились в значимую политическую силу, они избираются в парламент, органы местного самоуправления, формируют правительство, судебную систему, а также все остальные вопросы решаются посредством партий. В то же время, согласно ст. 4 п. 4 пп. 1. Конституции, в Кыргызской Республике запрещается “слияние государственных, муниципальных и партийных институтов; образование и деятельность партийных организаций в государственных и муниципальных учреждениях и организациях; осуществление государственными и муниципальными служащими партийной работы, за исключением случаев, когда такая работа осуществляется вне служебной деятельности” [1, с. 71].

Запрет на слияние государственных и партийных институтов обусловлен тем, чтобы государственная власть не оказалась в руках определенной группы людей, преследующих свои политические цели. В частности, в ст. 5 Конституции провозглашается, что государство и его органы должны служить всему обществу, а не какой-то его части [1, с. 72]. Следовательно, императивная норма запрещает образование и деятельность партийных организаций в государственных учреждениях и организациях, ограничивает осуществление госслужащими партийной деятельности, военнослужащие, работники правоохранительных и судебных органов должны быть вне партийной деятельности, что дает возможность защиты конституционного строя. Как можно после введения таких запретов обеспечить работу членов партии в Жогорку Кенеше, других государственных и муниципальных органах, когда это противоречит Конституции?

Участовавшие на выборах политические партии не могут предоставить политические программы по улучшению общественного, социально-экономического, политического и правового развития общества. Вместо конкуренции идей и политических программ выборы стали состязанием денежных средств и разных культурных мероприятий.

За последние 25 лет избирательная система деформирована и не пользуется доверием народа, этому есть несколько причин.

Во-первых, использование административного ресурса, итоги выборов решаются только в пользу власти имущих. В результате этого все представители власти, участвующие в выборах, никогда не проигрывали. В Уголовном кодексе Кыргызской Республики предусмотрены специальные нормы за преступления против конституционного строя, но они не работают.

Во-вторых, в избирательный закон введены имущественные ограничения, что является нарушением политических прав граждан. Согласно этой норме только состоятельные люди имеют возможность быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Согласно законодательству о выборах, кандидаты создают избирательный фонд, вносят избирательный залог, необходимо финансирование множества расходов, предусмотренных в избирательном процессе. У простых людей таких возможностей нет, и основная часть населения не может участвовать на выборах в качестве кандидата, для них закрыта дорога, ведущая к власти.

В-третьих, чтобы стать кандидатом, необходимо вступить в партию, выполнять выставленные требования партийного руководителя, где вся власть сосредоточена в руках единоличного лидера партии. Для тех, кто не согласен с этими требованиями, нет возможности быть избранным и назначенным во властные органы. Семейно-клановая система переросла в партийно-вотчинную систему управления, таким образом, авторитарный режим действует как раньше.

Среди всех этих способов больше вреда приносит обществу использование административного ресурса, который показывает, что органы государственной власти и должностные лица являются главными нарушителями конституционных прав граждан.

Проблемы парламентской демократии в Кыргызстане связаны со слабостью партийной системы, которая заложена в Конституции и в законе Кыргызской Республики “О политических партиях” от 12 июня 1999 г. № 50. Есть два способа объединения в политическую партию, основывающихся на научной теории и мировой практике. Первый – это единство идейных взглядов, объединение вокруг одной идеологии и ее реализация на политическом поле. Победившие на выборах партии придут к власти со своими программами для их реализации. Согласно второму способу, на этом политическом поле члены партии объединяются в устойчивую политическую организацию и формируют аппарат.

К сожалению, во многих партиях люди объединяются не по идейным взглядам, а вокруг одиозных личностей по роду деятельности, родствен-

ным отношениям, землячеству, по зависимому служебному положению от партийных лидеров. Роль, деятельность, место таких партий тесно связаны с характером и судьбой их лидеров. В их программах имеют место всеобщие лозунги и призывы, нет четких идейных взглядов. Поэтому народ идентифицирует партии не по идейно-политическому направлению, а через руководителя. Главная цель таких партий – во что бы то ни стало прийти к власти.

В 2015 г. партиям для участия в выборах в Жогорку Кенеш пришлось заплатить в 10 раз больше, чем на прошлых, избирательный залог политических партий для участия в выборах составлял 5 млн сомов. При подготовке к выборам собирали огромные денежные средства, покупали новых членов в партию, во время выборов использовали административные и финансовые ресурсы. По мере приближения выборов “партийный базар” набирал обороты, начался торг за первые места в списках, где обозначены конкретные суммы денег.

Задачами партии являются не строительство культурно-бытовых, спортивных объектов, дорог и мостов, а формирование политической системы, отвечающей интересам общества. Вопросы партийного строительства годами не решаются, власти ждут, когда партии станут зрелыми.

Прочность демократии зависит от развития социально-экономических, политических, правовых систем, однако их слабость не решает проблемы, следовательно, в Кыргызстане проблемы построения и развития парламентской демократии остаются нерешенными. Либеральная идеология позволила малому количеству людей ограбить общественную собственность и быстро разбогатеть. В итоге в Кыргызстане образовалось государство олигархов, которое действует по принципу “кто завладел, тот и управляет”.

Если “кыргызский парламентаризм” так хорош, то почему проблемы общества не решаются, и в этом есть недостатки и недоработки деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, которые заключаются в низкокачественном составе парламента [5, с. 6].

И, на наш взгляд, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики должен осуществлять свою деятельность на таких принципах, как открытость, мобильность, ответственность, эффективность и стабильность. Изучая роль кыргызского парламента в обществе, его опыт, необходимо использовать их в решении проблем становления и развития представительной демократии в Кыргызстане.

Наша цель – восстановить институты демократии, развивать конкурентоспособную нацио-

нальную экономику, установить социальную справедливость, упрочить основы духовного развития общества, установить прогрессивную избирательную систему и обеспечить ответственность власти. Для достижения этой цели необходимо осуществить следующее:

1. Разработать национальную идеологию, основанную на принципах демократии и народных ценностях. Разработать концепцию общественного развития, установить социальную справедливость и остановить расслоение населения.

2. Провести конституционную реформу, направленную на строительство демократического общества, принимая во внимание исторический опыт кыргызского народа, отвечающий интересам общества и основанный на социальной справедливости. Ввести общественный контроль над органами государственной власти, усилить их политико-правовую ответственность. Пересмотреть нормативно-правовые акты в соответствии с демократическими принципами.

3. Коррупционная система, которая развивается в Кыргызстане, показывает несостоятельность политико-правовой системы и слабость органов государственной власти. Для доведения борьбы с коррупционной системой до конца необходимо принятие закона “О люстрации”, главной целью которого является ограничение политических, профессиональных прав политиков, служивших авторитарному режиму.

4. Для проведения открытых, прозрачных выборов предлагаем ввести дополнения в закон о выборах: 1) запретить участие в предстоящих выборах гражданам и политическим партиям, прислуживающим недемократическому режиму; 2) отменить политический, имущественный ценз.

#### *Литература*

1. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом КР от 27 июня 2010 года. Бишкек, 2010. 124 с.
2. Национальная стратегия по устойчивому развитию Кыргызской Республики на период 2013–2017 гг. Бишкек, 2013 // URL: <http://president.kg>
3. Йохан Энгвалль. Государство как инвестиционный рынок: осмысление коррупции в Кыргызстане // URL: <http://delo.kg/index.php/health-7/6117-kyrgyzskoe-gosudarstvo-eto-i-est-korrupts>
4. Указ Президента Кыргызской Республики А. Атамбаева “Об объявлении 2014 года Годом укрепления государственности”. Бишкек, 2013 // URL: <http://president.kg>
5. Худо-бедно парламентаризм // Вечерний Бишкек. 2015. 6 марта.