

УДК 328(575.2)

**ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ:
АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ И ПУТИ РЕШЕНИЯ**

Б.И. Борубашов, Акылбек уулу Н.

Анализируются проблемы развития парламентаризма в Кыргызстане. Изучена история становления и специфика кыргызстанского парламентаризма. Отражены правовые проблемы, препятствующие развитию парламентаризма как основного института государственной власти.

Ключевые слова: парламент; парламентаризм; реформа; Жогорку Кенеш; конституция.

**PARLIAMENTARISM IN THE KYRGYZ REPUBLIC:
ANALYSIS OF THE PROBLEMS AND SOLUTIONS**

B.I. Borubashov, Akylbek uulu N.

This article analyzes the problems of development parliamentarism in Kyrgyzstan. The history of formation and specifics of Kyrgyz parliamentarism is studied. It reflected the legal problems that hinder the development of parliamentarism, as the main institution of state power.

Keywords: parliament; parliamentarism; reform; Jogorku Kenesh; constitution.

Существует множество определений парламентаризма, однако универсальным считается такое, в котором парламент имеет привилегированное положение при государственном управлении. Исполнительная власть при парламентаризме подотчетна парламенту и обычно формируется из числа представителей партий, имеющих большинство в парламенте [1].

Кыргызстанский парламентаризм имеет богатую историю. Чтобы изучить особенности, проблемы и перспективы современного парламентаризма в Кыргызстане, необходимо обратить внимание на историческое прошлое народа. Если заглянуть в историю, то можно сказать, что у кыргызов всегда была кочевая демократия, в связи с чем на протяжении большей части истории отсутствовала абсолютная централизованная власть хана, не сложился бюрократический аппарат. Разделение на роды и племена, отсутствие централизованной власти, менталитет народа предопределяют тот факт, что оптимальной формой правления для Кыргызстана является парламентская. Следовательно, кыргызстанский парламентаризм имеет богатую историю, устоявшиеся традиции, как и парламенты европейских государств.

До советской эпохи существовали курултай с участием руководителей родов и племен и краткий

этап парламентаризма, который начался с установлением конституционной монархии в Российской империи и завершился после установления Советской власти. В советский период выборы депутатов в Верховный совет носили формальный характер. Из этого можно сделать вывод, что парламентаризм в чистом виде берет свое начало с обретения независимости. Эволюция парламентаризма в Кыргызстане в системном понимании проходит быстрыми темпами, а в функциональном плане, наоборот, наблюдается откат назад. К примеру, парламентская форма правления установилась примерно в течение двадцати лет независимости. Европейским государствам на это потребовались столетия. Это объясняется, прежде всего, глобализацией. Однако быстрое развитие парламентаризма не сопровождается качеством. Хотя мы имеем парламент, структурно отвечающий современным стандартам, его функциональная часть оставляет желать лучшего.

Если европейские парламенты за столетия своего существования эволюционировали от защиты интересов класса буржуазии и дворянства в сторону расширения интересов простого народа, то в кыргызстанском парламенте наблюдается совсем другой процесс. Так называемый “Легендарный парламент” пока остается классическим примером

народного представительства, который составлял реальную конкуренцию власти президента [2].

За годы независимости наблюдались попытки установления контроля исполнительной властью над законодательной, неоднократно заканчивавшиеся успехом. Кроме того, целью достижения депутатского мандата и законотворчества стали не защита интересов народа, а личное обогащение и защита своего благосостояния. Особенно часто такое явление существовало после 2010 г. с усилением роли парламента и проведением выборов в Жогорку Кенеш по пропорциональной системе. Граждане стали голосовать за определенные партии, а порядок списка кандидатов в депутаты начал формироваться лидером или узким кругом руководящих лиц политической партии. В результате в парламент стали попадать лица, имеющие связи с криминалом, бывшие коррумпированные чиновники [3].

Политическая конкуренция проходит не на основе борьбы предвыборных программ и идеологий, а на основе финансовых возможностей, административных или иных ресурсов. Этот фактор отражается на качестве законотворчества и формирования государственного аппарата.

Свой вклад в формирование неэффективного парламента и государственного аппарата вносит и население, подверженное подкупу. У населения нет богатого избирательного опыта. При выборе политических партий или какого-нибудь кандидата на выборную должность помимо подкупа, избиратель руководствуется другими мотивами, такими как регионализм, nepoтизм, трайбализм. Со стороны государства и общественности не ведется работа по воспитанию стабильного, объективного электората. Конечно, за короткий промежуток времени невозможно сформировать сильный, объективный электорат со своими избирательными традициями и обычаями, как, например в Великобритании и США, где семьи поколениями голосуют за консерваторов и лейбористов или за демократов и республиканцев. Это объясняется и проблемой партийного строительства. В стране больше 200 политических партий, которые отличаются крайней нестабильностью [4].

Реформирование и развитие парламентаризма поддерживается иностранными донорами. В реформировании участвуют различные международные организации, научная интеллигенция, эксперты из западных стран, которые помогают консультациями. В результате мы имеем достаточно неплохую нормативную базу, но эффективность ее функционирования оставляет желать лучшего. Причина неэффективного функционирования пар-

ламентa заключается не только в проблеме нормативно-правовой базы, но и в отсутствии политической элиты. За годы независимости так и не сформировалась элита, ориентированная на развитие демократии и демократических институтов в стране. Парламент как представительный орган, который должен выполнять функцию защиты интересов народа и государства, пока не всегда занимается своими прямыми функциями и обязанностями.

После принятия Конституции от 27 июня 2010 г. Жогорку Кенеш был наделен широкими полномочиями. Если по Конституции от 23 октября 2007 г. Правительство КР формировалось Парламентом и подотчетно не только Парламенту, но и Президенту [5, ст. 71 п. 1], то по Конституции от 27 июня 2010 г. Правительство формируется Жогорку Кенешем и подотчетно только ему [6, ст. 84, 85]. Можно сказать, что страна по Конституции фактически перешла в парламентскую форму правления, несмотря на то что формирование силового блока оставили в полномочии Президента [6, ст. 64 п. 4]. Однако Президент имеет возможность вмешиваться в процесс формирования Правительства. Так, в пункте 2 статьи 84 Конституции КР говорится, что в случае, если ни одна фракция не набирает более половины мандатов, Президент дает одной из парламентских фракций мандат на формирование правительства [6]. Данный пункт ставит парламент в зависимость от президента и позволяет президенту влиять на процесс. Кроме этого, победа партии президента позволит ему контролировать работу и Жогорку Кенеша, и правительства.

Профессор З. Курманов разделяет мнение, что феномен “партии власти” – рациональная политическая стратегия [7, с. 136], однако в нынешней ситуации это приводит к узурпации власти. Даже наличие пропрезидентской фракции в Жогорку Кенеше делает президента самой влиятельной фигурой в стране. Так, за шесть лет ни одна оппозиционно настроенная фракция не получила мандат на формирование правительства. По сути, данная система напоминает французскую модель политической системы, где победа на выборах в Национальное Собрание партии президента делает его самой влиятельной фигурой в стране [8].

Из позитивных сторон данной системы можно отметить новый формат работы Жогорку Кенеша Кыргызской Республики: фракционные и коалиционные работы, плюрализм мнений, конкуренция и взаимный контроль между фракциями, что ведет к открытости и прозрачности работы Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, усилению контроля над правительством. Таким образом, складывается новая политическая культура в парламенте,

которая ранее была чужда политической системе Кыргызстана.

Из негативных сторон можно отметить коррупцию и фракционное лобби в выдвигании законопроектов и кандидатов на определенные должности, диктатура лидеров фракций и внутрифракционная нестабильность, торг за определенные должности между фракциями, где фракционные интересы преобладают над государственными и частая смена правящей коалиции в угоду личным или фракционным интересам (особенно в пятом созыве ЖК КР).

Таким образом, с 2010 г. Кыргызстан перешел к парламентской форме правления. Однако нельзя говорить об установлении в стране классического парламентаризма. В настоящее время парламентаризм в Кыргызстане переживает этап своего становления. Недолгий опыт парламентаризма показывает необходимость дальнейшего совершенствования законодательства о реформах государственного управления Кыргызской Республики. Реформа должна сопровождаться и качественной сменой элит. Оставляют желать лучшего профессиональные качества парламентариев. Это, прежде всего, связано с проблемой избирательной системы и партийного строительства. Появление в Жогорку Кенеше депутатов-непрофессионалов и усиление фракционных лобби в интересах бизнеса сильно отражается на качестве законопроектов. В стране не осуществляется работа по формированию электората. Электорат подвержен подкупу. В этом виноваты не только избиратели, но и избираемые. Существующая сегодня Конституция дает возможность президенту вмешиваться в деятельность Жогорку Кенеша. Для решения перечисленных выше проблем необходимо следующее:

1. Внедрить в законодательный орган верхнюю палату парламента по равному представительству городов и районов страны по мажоритарной избирательной системе. Как уже говорилось, парламентаризм в Кыргызстане переживает переходный период. Введение верхней палаты позволит решить несколько проблем: верхняя палата будет надзорным органом за деятельностью нижней палаты. Это уменьшит влияние фракционных лобби и возможность подкупа депутатов, улучшит качество принимаемых законопроектов и избираемых кандидатов на различные государственные должности, увеличит ответственность за принятие важных государственных решений. Помимо этого, верхняя палата позволит урегулировать проблемы регионализма и трайбализма, существующие в нашей политической жизни и таким образом обеспечит равное региональное представительство.

Необходимость верхней палаты может отпасть после усовершенствования деятельности нижней палаты, на которое могут потребоваться десятилетия. Многие политические и общественные деятели предлагают созвать народный курултай. Однако все созданные курултаи не всегда отличались профессионализмом.

2. На законодательном уровне необходимо бороться с проблемой подкупа избирателей. Государство совместно с политическими партиями и гражданским обществом должно вести эффективную деятельность по повышению уровня политической культуры у населения и по созданию и воспитанию современного, демократически ориентированного, объективного электората. Следует отметить, что перед выборами в местные кенешы на рассмотрение парламента был вынесен проект закона Кыргызской Республики о внесении изменений в ст. 140 Уголовного кодекса, предусматривающий ужесточение ответственности за подкуп избирателей, однако по требованию лидеров двух фракций законопроект сняли с повестки [9].

3. В п. 2 ст. 84 Конституции Кыргызской Республики внести изменение, по которому президент давал бы мандат на формирование коалиции большинства фракции, имеющей относительное большинство в парламенте. По нынешней редакции президент имеет право давать мандат на формирование коалиции большинства любой фракции. Это позволит сделать участие президента в деятельности парламента чисто формальным.

4. Необходимо урегулировать проблемы партийных списков – избиратели на выборах голосуют за одних представителей, а в кенешы попадают другие. Последние выборы в Жогорку Кенеш и недавние выборы в городской кенеш Бишкека доказали остроту этой проблемы. Возможно, необходимо ужесточить партийные списки и ввести в практику систему праймериз.

Очевидно, что парламентская форма правления является оптимальной, она эффективно функционирует в развитых демократических государствах и является примером для развивающихся стран, таких как Кыргызстан. Однако реформы по этому направлению должны проводиться с учетом национальных особенностей страны. Также должны быть урегулированы актуальные проблемы, существующие в политической системе государства.

Литература

1. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Парламентаризм>
2. Курманов З. У нас строят базарно-бюрократическое государство. URL: <http://www.vb.kg/>

- doc/247421_zaynidin_kyrmanov:_y_nas_stroiat_bazarno_burokraticeskoe_gosydarstvo.html
3. URL: rus.azattyk.org/a/27197101/.html
 4. URL: http://minjust.gov.kg/?page_id=6551
 5. Конституция Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года. Бишкек, 2007.
 6. Конституция Кыргызской Республики, принятая референдумом КР от 27 июня 2010 года. Бишкек, 2010.
 7. Становление и развитие парламента и парламентаризма в Кыргызстане // Материалы науч.-практ. конф. / под ред. Ч. Баековой, З. Курманова, Г. Маматкеримовой и др. Бишкек, 2009.
 8. Жебровски В. Различные формы парламентаризма и факторы, определяющие их разнообразие / В. Жебровски // Балтийский регион. Вып. 4. 2010. С. 3–4.
 9. URL: <http://www.ktrk.kg/post/8571/ru>