

О ПУТЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

В государственном строительстве искомой являлась та модель, которая отвечает принципам демократии и парламентаризма, лучше подходила бы к конкретным историко-культурным условиям нашего государства. Наш парламент по своим содержательным характеристикам уже приближается по форме и функциям к мировой парламентной модели. Конституция закрепила за парламентом чрезвычайно важное направление государственного строительства – создание законодательной базы демократического государства.

Шестнадцатилетний опыт развития парламентаризма в Кыргызстане показывает, что в стране создан профессионально действующий парламент – Жогорку Кенеш. Но это не говорит, что парламент достиг своего апогея, он все еще находится на пути своего развития. Свидетельством этому является продолжающийся процесс поиска оптимального варианта устройства государственных институтов. Речь идет о совершенствовании его функций и структур, о том, чтобы Жогорку Кенеш занимался своим делом, законотворчеством. Речь и о том, чтобы на авансцену политической жизни республики вышла такая влиятельная демократическая сила, как Жогорку Кенеш – непосредственная организация самого народа.

И поэтому нужно с наибольшей полнотой использовать большие демократические возможности Жогорку Кенеша.

Работа парламента на профессиональной, постоянной основе позволяет ему не только представлять широкий спектр общественных интересов, но и быть таким государственным институтом, где взаимодействуют основные политические силы. В этих условиях он становится действенным механизмом трансформации общественных интересов и идей в законы.

Конституция Кыргызской Республики заложила лишь основы парламентаризма, но становление парламента в том понимании, как это принято в цивилизованных странах, еще не завершено. Можно предположить, что его роль и значение будут повышаться, прежде всего, на основе авторитетной и эффективной деятельности в сфере законотворчества, позитивного и конструктивного воздействия на проводимые в стране реформы.

На данном этапе развития нашего общества, думается, нужен легитимный и эффективный парламент, так как необходимо принять множество нормативно-правовых актов по различным сферам государственной и общественной жизни. В этой связи очень важно, чтобы Жогорку Кенеш работал оперативно и конструктивно. Неэффективное функционирование законодательного органа может породить в обществе дух антипарламентаризма и недоверия к власти, вообще.

В этой связи на сегодняшний день квинтэссенцией стоит вопрос о совершенствовании законодательной власти.

Волна реформ, нахлынувших с момента обретения независимости Кыргызстаном, не могла пройти мимоходом в формировании и развитии законодательной власти республики.

Пройденные этапы укрепления суверенитета нашего государства, его автономности во внешних отношениях и внутренних делах представили всю сложность и универсальность данного процесса. В генезисе законодательной ветви власти определяющим является то, какая форма правления больше подходит к нашей социально-политической системе.

Говорить однобоко о приемлемости президентской или парламентской республики нежелательно. По этому поводу нельзя было не согласиться с мнением видного государственного и политического деятеля, ученого, экс-спикера Собрания народных представителей Жогорку Кенеша А. Борубаевым, он пишет, что «для парламентской республики необходима развитая политическая система, устоявшаяся система политических партий, развитая политическая и правовая культура общества, в целом, формирование определенных политических традиций, в частности. В настоящее время, нужно открыто признать, что мы находимся еще на начальном этапе многолетнего процесса становления

развитой политической системы, политической организации общества. Поэтому те причины, которые обуславливают необходимость сильной президентско-парламентской власти объективно будут действовать в обозримом будущем». Так он гласно выступает за смешанную форму правления – президентско-парламентскую.

В противовес установлению президентской республики пишет: «Однако сильная президентская власть не должна тормозить развитие самостоятельной, сильной законодательной и судебной ветвей государственной власти. Слабый парламент и суд препятствуют полноценному развитию и функционированию политической системы» [1].

По этой каузе в новой редакции Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года зафиксирована сбалансированная смешанная форма правления, то есть президентско-парламентская. Пункт 2 статьи 70 новой редакции Конституции гласит: «Структура Правительства Кыргызской Республики по предложению Премьер-министра определяется Президентом и утверждается Жогорку Кенешем». А статус судей всех уровней Кыргызской Республики отмечен в пунктах 5 и 6 статьи 80 следующим образом: «Судьи Конституционного суда Кыргызской Республики и Верховного суда Кыргызской Республики избираются Жогорку Кенешем по представлению Президента сроком на 10 лет.

Судьи местных судов назначаются Президентом с согласия Жогорку Кенеша сроком на 7 лет» [2]. Таким способом, сбалансированы полномочия президента и парламента. Так как эти два суверенных истецблишмента государственной власти, прямо вытекающие из волеизъявления граждан Кыргызской Республики на существование и функционирование, призваны тесно сотрудничать и компенсировать друг друга в транзитный период независимого государства.

В современной практике отношений Жогорку Кенеша с Президентом и Правительством существует достаточно высокий уровень согласия по ключевым направлениям государственной политики. Но это не исключает возможных разногласий по конкретным законопроектam. Это – нормальное явление, полностью соответствующее практике современного парламентаризма во всех странах. Однако при этом принципиально важно подчеркнуть, что и Президент, и Правительство, и Жогорку Кенеш в своих взаимоотношениях остаются в рамках существующего конституционного поля. Таким образом сохраняется определенный баланс властей и их взаимный контроль за деятельностью друг друга. Президент постоянно требует, чтобы все действия исполнительной власти имели надежную законодательную основу, постоянно учитывает мнения как парламента самого, так и парламентской оппозиции.

Что касается перспектив, их нельзя сводить лишь к вопросу: будет ли Кыргызстан через какое-то время парламентской республикой или останется президентской? Считаем, что нашей стране необходима сильная и эффективная президентская власть. Во всяком случае, в ближайшем будущем. Ведь парламентская республика предполагает наличие зрелой партийной системы. При такой системе ведущие партии обладают устойчивой массовой поддержкой избирателей, развернутыми политическими программами и кадровым потенциалом, достаточным для формирования в любой момент дееспособного правительства. В последние годы идет целенаправленное усиление роли партий в политической системе нашей страны, но, скажем честно, до зрелой партийной системы еще достаточно далеко.

Парламент не должен быть ни "центром всей власти", ни "пустой говорильней". Сейчас есть опасность, что наш парламент будет эволюционировать от первой роли ко второй. В то же время основная функция парламента – законодательная, еще явно не на высоте: нет ни стратегического плана, ни системы в работе, ни серьезной юридической школы и современной политической культуры. И хотя за шестнадцать лет парламента Кыргызстана удалось в целом закрыть новое законодательное поле страны, но это поле больше напоминает лоскутное, латаное одеяло, чем картину художника.

Поэтому пока Жогорку Кенеш не станет современной, эффективной, квалифицированной системой по разработке высококачественных законов, оно не сможет занять достойное место "первой леди" среди ветвей власти Кыргызской Республики.

У нас нет настоящих политических партий, потому что нет настоящего парламента. Партии и составленный из них парламент, лишенный права формирования исполнительной власти и влияния на деятельность правительства, не есть полноценный парламент. В политике

только конкуренция политических партий на политическом рынке, их чередование у власти являются двигателем прогресса. Вопрос состоит в том, как сделать этот рынок цивилизованным.

Полагаем, что это можно сделать через добрую волю, достижение согласия между основными политическими силами по коренным принципам политического устройства страны, поддержанным новым Президентом страны. Речь идет о принципах ограничения политической и административной власти президента; формировании исполнительной власти, опирающейся на парламентское большинство; политической ответственности партий, заседающих в парламенте и, прежде всего партий большинства за деятельность правительства. Эти принципы должны составить суть изменений, которые необходимо внести в Конституцию Кыргызской Республики. И глубоко заблуждается тот, кто, обрадовавшись уходу бывшего президента и приходу к власти нового полагают, что теперь Конституцию Кыргызской Республики менять не обязательно. Причина наших бед последнего пятнадцатилетия лежит, прежде всего, в сложившейся системе суперпрезидентской республики, а не в личности президента.

Общепризнано, что парламент является зеркалом общества со всеми его горестями и болячками. За шестнадцать лет наблюдается эволюция нашего парламента вслед за обществом. От романтического парламента времен Верховного Совета мы перешли в середине 90-х годов к прагматическому парламенту, и сейчас существует опасность перехода к "латиноамериканскому парламенту" криминального типа, где все продается и покупается. Если общество, государство и, прежде всего, сам парламент не выработают эффективный и надежный механизм отбора в высший законодательный орган страны "самых достойных", то скоро законодательный процесс станет одним из самых доходных видов криминального бизнеса.

Мы предлагаем перейти к пропорциональной системе выборов в Жогорку Кенеш только по партийным спискам. Это, при условии создания сильных и авторитетных политических партий, позволит резко сократить вероятность прохождения в Жогорку Кенеш «случайных депутатов», то есть создаст систему двойного контроля. Необходимо незамедлительно принять многострадальный закон «О политических партиях», устанавливающий равные «правила игры» для всех партий. Возможно, этим законом нужно ввести частичное государственное финансирование деятельности политических партий, представленных в парламенте Кыргызстана (как это делается в Германии, Италии и ряде других стран). Наконец, нужно провести через Жогорку Кенеш закон «О лоббизме», устанавливающий цивилизованные правила лоббистской деятельности, без которого политические партии будут постоянно подменяться теневыми лоббистскими структурами.

В современной практике отношений Жогорку Кенеша с Президентом и Правительством существует достаточно высокий уровень согласия по ключевым направлениям государственной политики. Но это не исключает возможных разногласий по конкретным законопроектам. Это – нормальное явление, полностью соответствующее практике современного парламентаризма во всех странах. Однако при этом принципиально важно подчеркнуть, что и Президент, и Правительство, и Жогорку Кенеш в своих взаимоотношениях остаются в рамках существующего конституционного поля. Таким образом, сохраняется определенный баланс властей и их взаимный контроль над деятельностью друг друга. Президент постоянно требует, чтобы все действия исполнительной власти имели надежную законодательную основу, постоянно учитывает мнения, как самого парламента, так и парламентской оппозиции.

Ранее двухпалатная система парламента, функционировавшая у нас в республике, несмотря на все связанные с ней трудности, произвела немало положительных впечатлений. Конституционная легитимация бикамерализма неоспорима в государствах с унитарным устройством. Разделение парламента способствует уравниванию законодательной власти и так же как, например, многократные чтения при принятии законов, могут содействовать большей обдуманности парламентских речей. Основными преимуществами двухпалатной системы сегодня называют взаимно сдерживающий фактор, большую эффективность в сдерживании исполнительной власти, более тщательную проработку законопроектов, увеличение гарантий конституции, поскольку удлиняются сроки прохождения спорных

законопроектов, что дает дополнительное время для рассмотрения законопроекта и его общественного обсуждения. Но, безусловно, главным достоинством бикамерализма является обеспечение более широкого представительства избирателей, особенно в многонациональных странах (например, в России). Видя все эти преференции бикамерализма, нам следует отказаться от него, ведь учитывая компактность нашей территории и некоторые рациональные соображения, нам все-таки приемлема однопалатная система парламента.

В ближайшей перспективе меняется принцип формирования Жогорку Кенеша. В предыдущих трех созывах депутаты избирались или в округах, или по спискам политических партий. Однако по инициативе Президента Кыргызской Республики смешанный принцип изменен, и в 2007 году избирательных округов уже не было, а выборы депутатов Жогорку Кенеша четвертого созыва прошли исключительно по спискам политических партий. Такой опыт в некоторых странах, например, в Финляндии, существует.

Совсем неважно, как сейчас называются или будут называться те или иные коллегиальные органы, главное в содержании их работы.

Самое главное в коллегиальном обсуждении – это то, что при соответствующих условиях и гарантиях, оно предохраняет общество от угрозы произвола и беззакония, уменьшает риск принятия ошибочных решений. Это обстоятельство диктует необходимость повышения роли и влияния представительных органов власти.

В условиях дальнейшей демократизации и формирования гражданского общества парламент призван играть все возрастающую роль в процессах создания соответствующих правовых рамок государства с верховенством закона.