

## РОЛЬ ПАРЛАМЕНТА В СТАНОВЛЕНИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

*Т.К. Исманов*

---

Определена роль парламента в становлении правоохранительных органов, прокуратуры, суда и их организационно-правового оформления.

*Ключевые слова:* парламент; прокуратура; суды; правоохранительные органы.

Парламент (англ. parliament, от фр. parler – “говорить”) – представительное высшее государственное законодательное собрание, построенное целиком или частично на выборных началах [1]. Концепция разделения ветвей власти в классическом виде была сформулирована в XVII – XVIII веках. Идея разделения – ограни-

чить возможность сосредоточения государственной власти в руках одного лица или института, чтобы защитить права и свободы граждан [2].

В современной юридической и политической практике представление о демократии и правовом государстве неотделимы от принципа разделения власти, закрепленного в Конституции Кыргызской

Республики от 5 мая 1993 года, (в редакции Закона КР №83/1692, принята на референдуме 21 октября 2007 года)[3].

Историю развития Кыргызского парламентаризма целесообразно рассматривать с момента октябрьского переворота 1917 года и принятия V Всероссийским съездом Советов Конституции РСФСР (10 июля 1918 года). В статье 7 конституции отмечено: “Власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству – Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов”, “предоставляя право рабочим и крестьянам каждой нации принять самостоятельное решение на собственном полномочном Советском съезде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях” (ст. 8). “Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединиться в автономные областные союзы, во главе которых ... стоят областные съезды Советов и их исполнительные органы” (ст. 11).

В соответствии с Конституцией РСФСР была принята Конституция Туркестанской республики, §3 которой гласит: “Трудящийся и эксплуатируемый народ Туркестана, на основании §8 Всероссийской конституции, ставя своей задачей наилучшее исполнение главы 12 Всероссийской конституции (§61), принимая во внимание отдалённость Туркестанской республики от центра, её обширную территорию, этнографические, топографические и бытовые особенности её, устанавливает следующие свои самостоятельные права: право законодательства в пределах, устанавливаемых настоящей конституцией; право распоряжения и управления землёй, водами, недрами Туркестанской республики; право учреждения должностей и норм оплаты труда, выбора должностных лиц всех отраслей управления, за исключением федеральных, и право отвода и контроля в отношении федеральных”. В §4 указано, что “...Туркестанский центральный исполнительный комитет советов образует представительство при Всероссийском центральном исполнительном комитете и совете комиссаров по типу федеральной власти, с соответствующими правами и обязанностями на территории Туркестанской республики” [4]. В связи с национально-государственным размежеванием в конце 1924 года в составе РСФСР была образована Кара-Киргизская автономная область. В этой связи Всероссийский централь-

ный исполнительный комитет постановил: “Исходя из принципов, руководящих национальными отношениями и национальным строительством народов Советского Союза, и идя навстречу всеобщей воле рабочих и дехканских масс Автономной Туркестанской Советской Социалистической Республики, во исполнение выраженной всеобщей воли рабочих и дехканских масс кара-киргизского народа предоставить право кара-киргизскому народу выйти из состава Автономной Туркестанской ССР и образовать Кара-Киргизскую автономную область в составе РСФСР” [5, 27–28].

Президиум ВЦИК XII созыва 1 февраля 1926 года вынес решение о преобразовании Киргизской автономной области в Киргизскую Автономную Советскую Социалистическую Республику. 7 марта 1927 года (I учредительным съездом Советов Киргизской АССР) была принята Декларация об образовании Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики.

30 апреля 1929 года была принята Конституция Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики, статья 2 которой гласит: “Киргизская Автономная Советская Социалистическая Республика является автономной Республикой, государством рабочих и дехкан (крестьян) и входит на началах Федерации в РСФСР, а через посредство её в Союз ССР”. Для непосредственного руководства отдельными отраслями государственного управления в Киргизской Автономной Советской Социалистической Республике учреждаются Народные Комиссариаты, в том числе: Внутренних дел и Юстиции (ст.37). Для борьбы с политической и экономической контрреволюцией, шпионажем и бандитизмом образуется орган Объединённого Государственного политического управления (ГПУ) Союза Социалистических Советских Республик – Отдел объединённого государственного политического управления, действующий на основании специального положения, утверждаемого законодательными органами Союза ССР [6]. 23 марта 1937 года Чрезвычайный V съезд Советов Киргизской ССР постановляет принять проект Конституции (Основного Закона) Киргизской Советской Социалистической Республики в редакции, представленной редакционной комиссией съезда.

В статьях 20, 22 Конституции прописано, что Верховный Совет Киргизской ССР является Высшим органом государственной власти Киргизской ССР и единственным законодатель-

ным органом Киргизской ССР. Следовательно, органы внутренних дел и юстиции были подотчетны Верховному Совету Киргизской ССР [7, 7 – 20, 28].

Статья 2 Конституции Киргизской Советской Социалистической Республики 1979 года гласила, что вся власть в Киргизской ССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющих политическую основу Киргизской ССР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов. Высшим органом государственной власти Киргизской ССР является Верховный Совет Киргизской ССР (ст. 97).

В ведение Верховного Совета Киргизской ССР входит следующее: принятие Конституции Киргизской ССР, внесение в нее изменений; утверждение государственных планов экономического и социального развития Киргизской ССР, государственного бюджета Киргизской ССР и отчетов об их выполнении; образование подотчетных ему органов осуществляются исключительно Верховным Советом Киргизской ССР.

Право законодательной инициативы в Верховном Совете Киргизской ССР принадлежит Президиуму Верховного Совета Киргизской ССР, Совету Министров Киргизской ССР, постоянным и иным комиссиям Верховного Совета Киргизской ССР, депутатам Верховного Совета Киргизской ССР, Верховному Суду Киргизской ССР, Прокурору Киргизской ССР (ст. 101). Правом законодательной инициативы обладают также общественные организации в лице их республиканских органов.

Статья 115 определяла, что Совет Министров Киргизской ССР является исполнительным высшим и распорядительным органом государственной власти Киргизской ССР [8, 3–6, 25–31, 33–51, 59].

В свете современных исследований очевидно, что 70 лет поисков формы народного представительства – от Советов до Конституции образца 5 мая 1993 года являются специфической, но неотъемлемой частью мировой цивилизации. В этом смысле в формах и структурах современного кыргызского парламента отразился отечественный и европейский опыт формирования представительного органа (Советов 1917–1993 годов, классических парламентах в старых демократиях, стран, совершающих переход к демократии одновременно с Кыргызстаном). К современному состоянию Кыргызстан шел долго, с

трудом преодолевая две болезни – стремление к новой государственной жизни, с одной стороны, и непоследовательность ментальной власти, – с другой.

Парламент Кыргызстана был сформирован для того, чтобы успешно выполнить свою главную миссию: обеспечить мирную, эволюционную модернизацию государства и общества. Власть должна освободиться, наконец, от опасной иллюзии, что проведение реформы можно безнаказанно откладывать или же искать причины и недостатки только в прошлом, не учитывая реалий современного мира.

Эффективное государственное управление в условиях рыночной экономики не только не исключает, а напротив, предполагает развитие и совершенствование парламентаризма. Только при этом условии можно рассчитывать на формирование мощной законодательной базы, адекватной новым историческим условиям. Разумеется, что без такой базы немыслимо дальнейшее проведение реформ в экономической, финансовой, социальной, политической и правоохранительных системах.

Следует отметить, что представительные учреждения, как известно, осуществляют не только законодательные полномочия, но также выполняют и контрольную функцию. В кризисных ситуациях исполнительная власть совершенно обоснованно наделяется огромными правами и возможностями с целью оздоровления всего общества. Широкий и гласный контроль со стороны представительных органов всех уровней над деятельностью органов исполнительной власти, в том числе и правоохранительных, работой должностных лиц, необходим для решения поставленных задач.

На основании вышесказанного следует признать, что развитие парламента и становление правоохранительных органов происходило параллельно с актуализацией идеи парламентаризма и формированием органов прокуратуры. Третья сессия ВЦИК СССР IX созыва 28 мая 1922 года утвердила Положение о прокурорском надзоре [9, 424], в котором было сказано: “В целях осуществления надзора и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью ВЦИК постановляет: учредить в составе Народного комиссариата юстиции государственную прокуратуру”.

Советская прокуратура возникла, прежде всего, как орган надзора над законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных органи-

заций, граждан и как орган борьбы с преступностью в интересах укрепления Советского государства и революционного порядка.

Кроме прокурорского надзора, как в уголовном, так и в гражданском судопроизводстве, существовал и судебный надзор, осуществляемый Верховным Судом. Отметим, что решения этих судов отличались большей степенью властности: они имели право изменить, отменить незаконный приговор или решение нижестоящего суда и одновременно давать ему обязательные для исполнения указания. Положение о прокурорском надзоре обязывало советскую прокуратуру не только осуществлять надзор над законностью действий органов власти, должностных лиц и граждан, но и поддерживать от имени государства обвинение в суде.

Термин “высший надзор” впервые был введен в Конституцию СССР 1936 года не случайно. Широкое истолкование данного термина позволяло при надобности обвинить в неправильном принятии решений прокуратуру, вовлечь ее в беззаконие и произвол, что и было осуществлено. Впоследствии этот термин был снят.

Еще до того как была создана советская прокуратура, возникли споры по вопросу об ее организации. В ходе обсуждения проблем прокурорского надзора был затронут основной и принципиальный вопрос: кому должны подчиняться органы прокуратуры. В комиссии ВЦИК, выбранной для руководства работой третьей сессии ВЦИК IX созыва, вопрос о подчиненности прокуратуры вызвал серьезные разногласия. Большинство ее членов высказалось против того, чтобы местные представители прокуратуры назначались только центром и были подчинены только ему, как по линии назначения, так и по линии практической деятельности, но в действительности так оно и произошло. С этого времени советская прокуратура стала орудием государства в борьбе с противниками революционной законности и Советской власти.

В 70-е годы в Прокуратуре СССР были разработаны предложения о реорганизации следственного аппарата. После длительной проработки и обсуждения на коллегии Прокуратура СССР в начале 1977 г. вышла в Президиум Верховного Совета СССР и МВД СССР с предложением объединить следственные аппараты Прокуратуры СССР и МВД СССР в единый Следственный комитет СССР. Такое решение вывело бы следователей МВД и прокуратуры из административного подчинения, чем достигалось двойное преимущество: прокурор был

бы свободен в своих решениях, не будучи связан интересами своего следственного аппарата, а следователи МВД ушли бы из-под давления оперативного аппарата уголовного розыска и БХСС. Решение о принятии проекта было отложено.

Организация и порядок деятельности органов Прокуратуры Кыргызской Республики в настоящее время определены статьей 77 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года, принятой на референдуме 21 октября 2007 года, в редакции Закона КР №83/1692 [10] и Законом о Прокуратуре КР. На прокуратуру возложено осуществление особой правоохранительной функции Кыргызского государства – надзор за точным исполнением и соблюдением законов. Однако прокуратура не вправе осуществлять надзор за актами Жогорку Кенеша, который в общем надзоре прокуратуры теперь выполняется Конституционным Судом.

В 1997 году возобновилось обсуждение идеи создания единого следственного комитета. Предлагаемое решение сводилось к следующему: передать всех следователей прокуратуры в МВД КР, организовать в рамках министерства главное следственное управление, не зависящее от оперативных его структур с подчинением непосредственно министру или его первому заместителю. Таким образом, прокурор будет освобожден от несвойственных ему функций прямого руководства своим следственным аппаратом и станет по-настоящему независимым. В этом случае у него сохраняется только функция надзора, но не руководства следствием. Все это требует изучения и необходимости разработки новой концепции прокурорского надзора, а также реформирования следственного аппарата прокуратуры и МВД.

По нашему мнению, не следует дробить общий надзор внутри прокуратуры по отраслевому принципу: прокуратура – не орган исполнительной власти. В прокуратуре должен быть единый общенадзорный аппарат – соответствующее главное управление.

Таким образом, на основании вышесказанного мы предлагаем провести некоторые преобразования как парламента, так и правоохранительной системы:

1. Добиваясь перехода к парламентской форме правления, парламент обязательно должен получить следующие права: отправлять правительство в отставку; выработать основные направления внешней и внутренней политики; усиливать механизмы парламентского контроля.

Кроме того, необходимо увеличить численность парламентариев, чтобы избежать узурпации законодательной власти небольшим кругом лиц. В целях экономии депутатов следует лишить иммунитета и отдельных привилегий и льгот. В перспективе предусмотреть переход к парламентской форме правления.

2. Избирательная система должна соединить преимущества пропорциональной системы с учетом элементов региональности. Учитывая реальное состояние политических партий в современном Кыргызстане, полагаем, что правом выдвижения кандидатов для таких выборов должны наделяться не политические партии, а их региональные организации, органы местного самоуправления. В результате страна получит парламент, члены которого будут сочетать максимальный объем проблем представляемого ими региона, и опыт конкретной государственной партийно-политической работы. Это ускорит формирование демократической политической системы, эффективных и сильных партий, переход к системе партийной демократии, позволит быстрее объединить север и юг страны, покончить с пережитками прошлого, даст возможность участвовать в выборах наряду с партийными кандидатами и кандидатам, представляющий регион.

3. Парламентские выборы необходимо синхронизировать с местными. В небогатой стране разорительно часто проводить выборные кампании. Таких трат не могут позволить себе ни политические партии, ни государство. Более того, таким образом, достигается задача строительства партийной вертикали на центральном и местном властном уровнях, синхронность в их действиях, повышается ответственность партий перед избирателями.

4. Преодолеть мелкопартийность, квазипартийность, создать основы для появления в

Кыргызстане сильных демократических партий, реально участвующих в управлении государством. Обеспечить переход к системе партийной демократии.

Законодательно установить следующие требования: невмешательство государства в дела политических партий; регистрация партий, а также их программ, в органах юстиции; обязательность наличия региональных организаций, не менее 200 человек в каждом регионе; установление конкретной численности партий (не менее 2 тыс. человек); обеспечение коллегиального порядка принятия решений (в уставе партии); обязательное участие партий в местных выборах; соблюдение гендерного баланса при составлении партийных списков; государственные гарантии оппозиционной деятельности.

#### *Литература и источники*

1. Всеобщая история государства и права: Учеб. для вузов. М.: Остожье, 1998.
2. Мишин А., Барабашев Г.В. Государственное право буржуазных и развивающихся стран. М.: Юрид. лит., 1989.
3. Конституция КР // Эркин-Тоо. 2007. 24 октября. Ст. 7.
4. ЦГА КР. Ф. 89, оп.1, ед. хр. 71, л. 39–46 об.
5. К вопросу государственного строительства Советского Кыргызстана. 1924–1937 гг.: Сб. док. Фрунзе, 1974.
6. ЦГА КР. Ф. 21, оп. 3, ед. хр. 141, л. 75 – 84.
7. Конституция Кирг.ССР. Положение о выборах в Верховный Совет Кирг. ССР. Фрунзе: Киргосиздат, 1938.
8. Конституция Кирг. ССР (с доп., принят. на X сессии Верховного Совета). Фрунзе: Кыргызстан, 1979.
9. СУ РСФСР. 1922. №36.
10. Конституция КР от 25 мая 1993 г. / В ред. Закона КР № 83/1692 // Эркин-Тоо. 2007. 24 октября.