

УДК: 328 (575.2) (04)

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И ОСОБЕННОСТИ ЕГО СТАНОВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

А.А. Арабаев – КГЮА, канд. юрид. наук

The article looks upon the theoretical and legal basis of parliamentarism as a special system of organizing the state power. The author pays a thorough attention to the peculiarities of the formation of parliamentarism in Kyrgyzstan as well.

Парламентаризм определяет себя, прежде всего, как политологическую категорию, что объясняет его рассмотрение в качестве самостоятельного предмета исследования политологических наук¹. Между тем, все более широкое использование понятия “парламентаризм” в юриспруденции предполагает его изучение под углом зрения конституционно-правовых наук. Тем более что оно является одним из центральных понятий науки конституционного права².

При этом необходимо иметь в виду, что “попытка расширительного толкования понятия “парламентаризм” путем наложения его на политическую систему в целом или, напротив, сужения до понятия государственного режима ведут к утрате парламентаризмом своей специфики как особого способа организации государственной власти, не говоря уже о размытии, столкновении самих понятий политиче-

ской системы, политического и государственного режимов”³.

Поэтому наиболее правомерным, на наш взгляд, является определение парламентаризма как особой системы организации государственной власти, которая структурно и функционально основана на “принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка”⁴. С этой точки зрения, целесообразным в рамках науки конституционного права представляется изучение принципов парламентаризма, которые нашли законодательное закрепление в нормативных правовых актах и прежде всего в конституциях, иначе говоря, конституционно-правовых основах парламентаризма.

Понятие парламентаризма, по справедливому утверждению российского ученого И.И. Степанова, отражает особенности исторического момента, общественного и государственного бытия каждой конкретной страны, национальных традиций, правовой культуры и политической воли народа. Признаками же классической родовой модели парламентаризма являются “верховенство парламента, зако-

¹ *Рыбкин И.П.* Становление и развитие парламентаризма в России: Автореф. дис... докт. полит. наук. – М., 1995. – С. 6–7; *Жансугурова Ж.А.* Эволюция института парламента в контексте становления президентской республики в Казахстане: Дис... канд. полит. наук. – Алматы, 1996. – С. 188; *Шеримкулов М.Ш.* Парламент независимого Кыргызстана. – Бишкек, 1998. – 425 с.

² Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. – М.: Юрист, 1999. – С. 5.

³ Там же.

⁴ Там же.

на, разделение властей, правительственная ответственность”¹.

Следовательно, только конституционно-правовое закрепление принципов: верховенства закона в правовой структуре общества; разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви; верховенства парламента и правительственной ответственности перед ним как представительным и законодательным органом, является юридическим основанием для становления и развития парламентаризма как особой системы организации государственной власти в демократическом государстве.

Как показывает анализ советского конституционного законодательства с данных позиций, в советский период развития в Кыргызстане, как и в других союзных республиках, не было никакого парламентаризма, хотя справедливости ради надо отметить, что в советских конституциях были закреплены, если можно так сказать, отдельные элементы парламентаризма².

В условиях советской единой системы представительных органов – Верховных и местных Советов, опиравшихся на одностороннюю догматическую марксистско-ленинскую идеологию, не признававшую западную “буржуазно-капиталистическую”, а вместе с ней и всю прогрессивную теорию парламентаризма современного цивилизованного мира, – невозможно было установление реального парламентаризма. В этот период собственно не было и самого парламента как такового, то есть в современном его понимании.

Начало процессам парламентаризации в государственно-правовом развитии Кыргызстана, как и в других союзных республиках, впервые было заложено общесоюзной конституционной реформой 1988 г., когда были приняты законы об изменениях и дополнениях в Конституцию СССР, о выборах народных де-

путатов СССР³. В соответствии с их установлениями, в частности, статус Верховного Совета СССР был определен как постоянно действующий законодательный и контрольный орган государственной власти, закреплялось положение о несовместимости депутатского мандата и должности в исполнительных органах, отраслевых органах управления, судах; впервые провозглашалась приверженность идеям и принципам правового государства и в этих целях была дана установка на такие важные меры, как учреждение Комитета конституционного надзора⁴.

На основе этих союзных актов Верховный Совет Киргизской ССР 23 сентября 1989 г. принял соответственно законы “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Киргизской ССР”, “О выборах народных депутатов Киргизской ССР”, “О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов Киргизской ССР”⁵. Согласно положениям этих законов, Верховный Совет стал постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом государственной власти Киргизской ССР. А Законом “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Киргизской ССР” учреждался Комитет конституционного надзора Киргизской ССР⁶.

12 апреля 1990 г.⁷ из Конституции Киргизской ССР было исключено положение о Верховном Совете как постоянно действующем органе (ст.97). Дело в том, что, согласно изменениям в Конституции СССР от 20 декабря 1989 г.⁸, учреждение съездов народных депутатов союзных республик было оставлено на их усмотрение, исключив тем

³ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – №49. – Ст. 727, 729.

⁴ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М.: РЮИД, 1997. – С. 87–90.

⁵ Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР. – 1989. – №17. – Ст. 135, 137, 138.

⁶ Там же. – Ст. 135.

⁷ Там же. – 1990. – №8. – Ст. 81.

⁸ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1989. – №28. – Ст. 538.

¹ Степанов И.И. Формула народовластия: основания конституционной концепции // Конституционный строй России. Вып. III. – М., 1996. – С. 6–7.

² Арабаев А.А. Конституционное развитие Кыргызстана. – Бишкек, 1998; Он же. Конституционное законодательство Кыргызской Республики: вопросы парламентаризма // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. – 1999. – №1. – С. 197–215.

самым императивное указание, предусмотренное изменениями в союзной Конституции от 1 декабря 1988 г.¹.

Таким образом, Верховный Совет Кыргызской ССР оставался высшим, но не постоянно действующим органом государственной власти, что соответствовало его фактическому положению. Роль постоянно действующего органа в Кыргызской ССР, как и в других союзных республиках, за исключением РСФСР, конституционно закреплялась за Президиумом Верховного Совета.

Конституционным актом, имевшим важное значения для парламентаризации, явилась Декларация о государственном суверенитете Кыргызской Республики от 15 декабря 1990 г.², поскольку она впервые закрепила принцип разделения государственной власти, который в качестве основополагающего принципа нового конституционного строя впоследствии был положен в основу Конституции Кыргызской Республики (КР), принятой на двенадцатой сессии Верховного Совета республики двенадцатого созыва 5 мая 1993 г.³.

Конституция КР коренным образом изменила конституционно-правовой статус Верховного Совета. Изменения заключались, во-первых, в юридическом оформлении отказа от единой системы Советов как “полновластных” органов; во-вторых, был ликвидирован институт Президиума Верховного Совета; в-третьих, Конституция установила не только новое название высшего представительного органа – “Жогорку Кенеш”, но и принципиально иные основы организации его деятельности, отражающие правовые стандарты парламентаризма⁴. Жогорку Кенеш в соответствии с принципом разделения государственной власти стал постоянно действующим высшим представи-

тельным органом, осуществляющим законодательную власть, а также контрольные функции (ст. 54).

Таким образом, Конституцией КР была заложена правовая основа для формирования и организации деятельности профессионального парламента. Однако уже к середине 1994 г. в обществе утвердилось мнение, что Кыргызстану наиболее подходит двухпалатный парламент. При этом ожидалось, что переход к двухпалатной системе “в определенной мере компенсирует отсутствие в парламенте устойчивого большинства и меньшинства, сильных партийных фракций и коалиций, упорядочит законодательную деятельность всего парламента”⁵.

Вследствие самороспуска Жогорку Кенеша КР двенадцатого созыва в сентябре 1994 г. и всенародного референдума о создании двухпалатного парламента, состоявшегося 22 октября 1994 г., Жогорку Кенеш приобрел принципиально новую в истории Кыргызстана модель организации представительного органа. Так, в ходе выборов 5 и 19 февраля 1995 г. был сформирован новый парламента – Жогорку Кенеш, состоявший из Законодательного собрания в составе 35 депутатов и Собрания народных представителей в составе 70 депутатов.

Но с первых же дней работы двухпалатного парламента сказались несостоятельность конституционных норм и положений в отношении компетенций нового Жогорку Кенеша. Это касалось взаимоотношений как палат внутри единого Жогорку Кенеша, так и Парламента с Президентом и другими институтами государственной власти. Отсюда вытекала объективная необходимость разграничения полномочий между ветвями государственной власти в КР⁶.

Такая задача была решена на всенародном референдуме, состоявшемся 10 февраля 1996 г.⁷. Посредством принятого тогда Закона “О внесении изменений и дополнений в Конститу-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1988. – №49. – Ст. 727.

² Ведомости Верховного Совета Кыргызской ССР. – 1990. – №21. – Ст. 318.

³ Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – 1993. – №7. – Ст. 175.

⁴ Арабаев А.А. Конституционное законодательство Кыргызской Республики: вопросы парламентаризма // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. – 1999. – №1. – С. 203.

⁵ Борубаев А.А. Роль Собрания народных представителей в консолидации общества // Вестник Академии управления при Президенте Кыргызской Республики. – 2002. – №2. – С. 12.

⁶ Арабаев А.А. Конституционное законодательство Кыргызской Республики. – Бишкек, 2001. – С. 98–99.

⁷ Слово Кыргызстана. – 1996. – 4 янв.

цию Кыргызской Республики”¹ кардинальных изменений претерпели конституционные основы правового статуса Президента, Жогорку Кенеша и их взаимоотношений.

Дальнейшее совершенствование конституционно-правовых основ организации и деятельности Жогорку Кенеша связано с Законом “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики”², одна из основных целей этих поправок – дальнейшее совершенствование законодательной ветви государственной власти³. В проекте Закона, вынесенного на всенародное обсуждение в соответствии с Указом Президента КР от 1 сентября 1998 г.⁴, предлагалось при сохранении общей численности Жогорку Кенеша расширение состава Законодательного собрания до 67 депутатов и соответственно сокращение численности народных представителей до 38 депутатов.

Одновременно с целью совершенствования организации и деятельности Собрания народных представителей предлагалось ввести ценз оседлости для кандидатов в депутаты – постоянное проживание на территории избирательного округа не менее трех лет.

Совершенствование конституционных основ организации и деятельности парламента вызывалось, вместе с тем, необходимостью создания условий для политического плюра-

лизма в законотворческом процессе. Поэтому предлагалось предоставить 15 мест в палате законодателей, или более 20%, политическим партиям, преодолевшим пятипроцентный барьер доверия избирателей.

Изменения касались и иммунитета депутатской неприкосновенности, выделившего отдельных парламентариев в неприкасаемую законом “касту”, что вызывало немало справедливого возмущения в обществе, а тем самым негативно влияло на стабилизацию внутриполитической обстановки в стране. Поэтому в проекте Закона предусматривалось закрепление только парламентского иммунитета, распространяющегося лишь на действия, связанные непосредственно с осуществлением депутатских полномочий.

По итогам всенародного обсуждения проекта Закона Президент КР 1 октября 1998 г. издал Указ “О референдуме (всенародном голосовании) в Кыргызской Республике 17 октября 1998 года”. При этом первоначальный текст проекта Закона не претерпел в ходе его всенародного обсуждения принципиальных изменений, за исключением пункта 2 первого раздела, касающегося состава палат Жогорку Кенеша. Так, в окончательном варианте проекта предлагалось установить, что Законодательное собрание состоит из 60 депутатов, а Собрание народных представителей – 45 депутатов. Такое изменение численного состава палат объяснялось тем, что, во-первых, первоначальный принцип равного представительства регионов (областей и города Бишкек) в Собрании народных представителей был отклонен; и в этой связи, во-вторых, предлагалось образовать равное количество избирательных округов для обеих палат – по 45, что вытекало из соображений экономии средств на выборы, то есть по одному и тому же округу могли избираться депутаты как в одну, так и в другую палату. При этом 15 мест в палате законодателей, как и в первоначальном варианте, предоставлялись политическим партиям.

Судя по данным Центральной комиссии по выборам и проведению референдума 17 октября 1998 г., в нем приняли участие 96,44% от общего числа граждан КР, имеющих право участвовать в референдуме, из которых 91,14% или 2075899 человек одобрили Закон.

¹ Слово Кыргызстана. – 1996. – 4 янв.

² Закон Кыргызской Республики “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики” от 21 октября 1998 г., принятый референдумом (всенародным голосованием) 17 октября 1998 г., Указ Президента Кыргызской Республики «О вступлении в силу Закона Кыргызской Республики “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики”» от 21 октября 1998 г. // Слово Кыргызстана. – 1998. – 23 окт.

³ Обращение Президента Кыргызской Республики А.Акаева к народу Кыргызстана // Слово Кыргызстана. – 1998. – 2 сен.

⁴ Указ Президента Кыргызской Республики “О всенародном обсуждении проекта Закона Кыргызской Республики “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики” от 1 сентября 1998 г. // Наша газета. – 1998. – 5 сен.

Соответственно решением ЦИК референдум признан состоявшимся, а Закон – принятым¹.

Реализация новаций Конституции КР предполагала совершенствование и избирательной системы, поскольку в дальнейшем выборы депутатов Жогорку Кенеша должны были проходить по пропорционально-мажоритарному принципу. И такая система выборов была закреплена в Кодексе “О выборах в Кыргызской Республике”², в соответствии с которым в феврале – марте 2000 г. прошли выборы в Законодательное собрание и Собрание народных представителей Жогорку Кенеша второго созыва.

Но уже через три года Парламент Кыргызстана, согласно уже новой редакции Конституции КР³, принятой на референдуме 2 февраля 2003 г., приобретает совершенно иной конституционно-правовой облик. Юридически он является уже однопалатным Парламентом в составе 75 депутатов, избираемых по одномандатным территориальным избирательным округам; расширен объем его полномочий в формировании высших и центральных органов государственной власти КР; в сфере парламентского контроля наделен особыми правами⁴.

Таким образом, Конституция КР закрепляет принцип разделения государственной

власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви и согласованного функционирования и взаимодействия их органов. При этом Жогорку Кенеш занимает особое положение в конституционной системе государственных органов КР⁵. Кроме этого, Конституция КР устанавливает принцип верховенства Конституции (ст. 12), провозглашает политический плюрализм (ст. 8), закрепляет права и свободы человека и гражданина и гарантии их реализации (ст. 13–41).

Парламент Кыргызстана, как можно было видеть, за последние пятнадцать лет прошел трудный путь от Верховного Совета до современной модели Парламента, соответствующей духу и требованиям парламентаризма. По мере становления кыргызской национальной государственности, поступательного движения Кыргызстана по демократическому пути, и главное, благодаря закреплению в Конституции КР правовых основ парламентаризма, – стало возможным становление и развитие парламентаризма как основы современного государственного строительства суверенной Кыргызской Республики. В этом, скорее всего, заключается историко-правовая особенность становления парламентаризма в Кыргызстане.

Безусловно, реализация конституционно-правовых основ парламентаризма потребует внесения в них в будущем соответствующих поправок, поскольку поиск наиболее оптимального варианта конституционной модели организации и деятельности институтов государственной власти и их согласованного функционирования и взаимодействия в рамках единой конституционной системы сопряжен с конкретными историческими условиями и реалиями государственной и общественной жизни, подтверждением чему являются происходящие в Кыргызстане конституционные реформы.

¹ Кыргызстанцы сказали “Да”! // Слово Кыргызстана. – 1998. – 21 окт.; Комментарий к Указу Президента Кыргызской Республики // Слово Кыргызстана. – 1998. – 23 окт.

² Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – 1999. – №9. – Ст. 436.

³ Конституция Кыргызской Республики. Принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изложена в Законе Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” от 18 февраля 2003 года №40, принятом референдумом 2 февраля 2003 года // Эркин-Тоо. – 2003. – 21 фев.

⁴ Арабаев А.А. Парламентаризм в Кыргызстане: теория и практика становления. – Бишкек: КГЮА, 2005. – С. 49–74.

⁵ Там же. – С. 75–83.